

Anderhalve dag in Ede over het pilotgebied Binnenveld: het glas is half vol èn half leeg

Het glas was half vol èn half leeg op de speciale bijeenkomst over het Binnenveld die dinsdag 18 en woensdag 19 januari in de Reehorst in Ede werd gehouden, en dat stemde twee keer tot tevredenheid. Het glas was halfvol omdat concrete presentaties de contouren lieten zien van vergunning en (de handleiding voor een) stikstofparagraaf in de context van een bestaand gebied, èn de rol die de PAS-instrumenten daarin kunnen spelen. Het was halfleeg omdat in de verschillende discussies nog vele punten naar voren kwamen die moeten worden opgelost voordat er in de gebieden mee kan worden gewerkt. Dat was ook de bedoeling van de bijeenkomst en daarom kunnen zowel 'volkijzers' als 'leegkijzers' tevreden op de bijeenkomst terugzien.

Veel draaide hier in Ede om de drie PAS-instrumenten die in de derde fase, *de gebiedsgerichte uitwerking*, zo'n belangrijke rol gaan spelen: de ecologische herstelstrategieën, Aerius (de rekentool voor stikstofdepositie) en de potentiële ontwikkelruimte. De toepassing van deze instrumenten in de gebieden moet uiteindelijk leiden tot een concrete stikstofparagraaf (in het beheerplan), en conceptvergunningen voor nieuwe of uitbreidende economische activiteiten. Daarnaast was het doel om een aanzet te leveren voor de handleiding die in de gebieden straks gebruikt kan worden bij het schrijven van de stikstofparagraaf. Projectleider Martine Roza (EL&I) van de taakgroep Pilots zei het aan het begin van de eerste dag zo: 'In de eerste fase van de PAS-pilots in november hebben we de instrumenten voor de PAS getoetst op bruikbaarheid en volledigheid. In deze tweede fase van de PAS-pilots gaan we ze op gebiedsniveau toepassen. Daaruit moet dus blijken of we erin slagen het stikstofprobleem hanteerbaar te maken om uiteindelijk de natuurdoelen dichterbij te brengen en economische ontwikkeling weer mogelijk te maken. Met dat voor ogen moeten wij aan het eind van de tweede fase van PAS-pilot Binnenveld (en medio februari van de andere twee pilots) drie resultaten hebben: een concept-stikstofparagraaf, een modelvergunning en een handleiding waarin de PAS-instrumenten zijn opgenomen.' De PAS-pilots hebben dan ook een belangrijke voorbeeldwerking voor de andere gebieden in de *gebiedsgerichte uitwerking* (fase 3 in de PAS).

- Aandacht voor drempelwaarde

Er waren presentaties over alle drie de onderwerpen, die iedere keer werden gevolgd door pittige discussies waaruit op z'n minst het ongeduld bleek van de betrokkenen in de gebieden om resultaten tot stand te brengen in de Natura 2000 gebieden. Een vooraanstaande plek in die discussies was weggelegd voor een eventuele drempelwaarde van de stikstofuitstoot: een waarde waaronder geen vergunning hoeft te worden aangevraagd. Over de hoogte daarvan, maar ook over hoe de bedrijven onder die drempel toch een rol zouden moeten spelen in de bepaling van de ontwikkelruimte - of liever in de mate waarin de ontwikkelruimte volloopt - werd volop gediscussieerd. De suggesties die daarbij over tafel gingen zullen ook op dit gebied zeker voedsel vormen voor de uiteindelijke besluitvorming.

- Iteratief proces

Een presentatie over de stikstofparagraaf werd gehouden door Josha van der Beek (DLG), die om te beginnen benadrukte dat aandacht voor de rol van stikstof eigenlijk straks door het gehele beheerplan heen te vinden moet zijn en niet alleen in de betreffende paragraaf. Van der Beek schetste de aanpak voor het samenstellen van de paragraaf: 'van breed naar smal'. Eerst is er de stikstofanalyse die gebaseerd moet zijn op zowel de huidige (nul-) als de voorziene toekomstige situatie, èn op zowel de stikstofdepositie als de ecologische omstandigheden. De nulsituatie en de toekomstige situatie geven samen een beeld van de 'afstand' die moet worden afgelegd met behulp van gebiedsgerichte maatregelen. Dat kunnen maatregelen zijn op het gebied van waterbeheer of terugbrengen van stikstof, en effectgerichte maatregelen. Het opstellen van de gebiedsmaatregelen is een iteratief proces, benadrukte Van der Beek - een proces dus dat door veel herhalen steeds dichterbij het gewenste resultaat komt. Aan reacties geen gebrek bij deze uiteenzetting, die natuurlijk op detailniveau nog veel in te vullen overliet. Vragen waren er onder meer over de plaats van de niet-agrarische industrieën, de mogelijkheid van saldering tussen landbouw en niet-landbouw (NH₃ tegen NO_x), het bepalen van de potentiële ontwikkelruimte en de startdatum voor de onderbouwing van de maatregelen. Als onze hoop wordt beloond, zo luidde op die laatste vraag het antwoord, dat sinds 2004 de

stikstoflijn verder is gedaald, dan maakt de ijkdatum niet veel uit. Is er sindsdien een stijging geweest, dan zou 2004 het uitgangspunt moeten zijn.

- Wat doen met piekbelasting?

Albert Fopma (Provincie Gelderland) hield de aanwezigen vervolgens een tweetal vergunningaanvragen voor, dat in het Binnenveld tot nu toe aan de orde is geweest. In Gelderland worden nog wel vergunningen verleend (eigenlijk 'positieve weigeringen' op vergunningaanvragen: een officiële verklaring dat je geen vergunning nodig hebt) aan bedrijven die kunnen laten zien dat hun uitstoot niet groeit of zelfs vermindert, of die salderen met stoppende bedrijven. De stikstofvoorziening in de Crisis- en Herstelwet heeft dat mogelijk gemaakt. Bij de voorbeelden uit het Binnenveld bleek vervolgens in eerste instantie geen vergunning nodig te zijn omdat weliswaar het aantal dieren toenam, maar door technische maatregelen de uitstoot verminderde. Discussie leverde de vraag op hoe om te gaan met het bedrijven (zoals het onderhavige) die qua stikstof een zogenaamde piekbelasting opleveren - een relatief opvallend hoge belasting dus. Moeten zij worden afgeremd om andere bedrijven meer groeiruimte te geven? In het geval van het Binnenveld is dat niet gebeurd, omdat hier werd geredeneerd dat hun verminderende uitstoot voldoende reden was om ze niet verder de voet dwars te zetten. Vanuit de zaal merkte Jan Willem Kooistra (jurist bij EL&I) op dat het provinciaal beleidskader aangrijpingspunten kan bieden om tot een andere uitspraak te komen bij piekbelasters en dat dit gezien kan worden als invulling voor het nemen van passende maatregelen.

- Depositie meten op verspreide habitats

Ook een ander belangrijk vraagstuk kreeg bij deze presentatie veel aandacht, namelijk dat van het meten van depositie op bepaalde habitats. Hoe meet je de depositie als er vele kleine stukjes van een bepaalde habitat verspreid in je gebied liggen? Die vraag doet zich voor bij verspreide bossen op de Veluwe, maar ook bijvoorbeeld in de uiterwaarden van de IJssel, die zich over vele kilometers uitstrekken. Mag je zulke voorkomens tegen elkaar salderen, en is het in orde als je op één plaats een habitat ten onder ziet gaan door te hoge depositie maar tegelijkertijd weet dat op andere plaatsen die habitat juist kan uitgroeien in kwaliteit en oppervlakte? Voer voor een geanimeerde discussie, waarin ook nog de afstemming tussen buurprovincies (Utrecht en Gelderland) aan de orde kwam en de omgang met bestaand recht zoals een Hinderwetvergunning uit 1982.

- Korte presentaties

In een reeks korte presentaties kwamen vervolgens verschillende concrete Binnenveldse aspecten aan de orde vanuit de PAS-instrumenten die relevant zijn voor het verder invullen van de vergunningverlening en concept-stikstofparagraaf. Over *effectgerichte- en beheermaatregelen* benadrukte Dick Bal (EL&I, taakgroep Herstelstrategieën) dat die direct invloed hebben op de aanwezigheid van stikstof als ze op de afvoer van voedingsstoffen zijn gericht (maaien, plaggen), terwijl ze meer een compenserende (mitigerende) invloed hebben als ze betrekking hebben op het waterbeheer. 'Het beste is dan ook om ze te combineren.' Dat laatste kwam ook naar voren uit de bijdrage van Mark Jalink (KWR) over *watermaatregelen*. 'Combineer ze met stikstofmaatregelen en ga uit van het saldo van beide soorten maatregelen,' aldus Jalink. Mark Wilmot (taakgroep Aeries) liet de deelnemers ruiken aan de laatste testversie van het rekenprogramma Aeries en onderstreepte daarbij opnieuw dat de toepassing alleen goed kan werken als hij goed is 'gevuld' met data vanuit de provincies. Sander de Bruin (programmameider PAS, EL&I) gaf aan nog te wachten op de berekeningen voor dertig Natura 2000-gebieden om te zien hoe de verschillende varianten van dalende stikstofdepositielijnen (waaronder een met geen economische groei) zouden uitpakken voor de potentiële *ontwikkelruimte*. Voor het Binnenveld kon hij dit plaatje al wel laten zien. De discussie is nu, lichte hij toe, welk deel van het effect van de extra Rijks- en provinciale maatregelen in het kader van de PAS voor ontwikkelruimte kan worden gebruikt. De inleiding van Henry Potman (DLG) over *ontwikkelbehoefte*, waarvoor in dit gebied de komende AMvB Huisvesting, het einde van de melkquotering en de bedrijfsstructuur bepalend zijn, leidde tot nieuwe discussie over de verhouding tussen saldering en ontwikkelruimte. 'Mag je die optellen of niet?'. Tenslotte lichtte Jan Willem Kooistra een fictief geval toe van de werking van de PAS bij het verlenen van *vergunningen*. De vergunning kon worden verleend omdat de berekende ontwikkelruimte samen met de gekozen herstelstrategie aannemelijk maakten dat daarvoor in dit gebied de ruimte beschikbaar zou zijn.

- Onderbouwing deels kwantitatief, deels kwalitatief

Gewapend met de inzichten uit deze vijf korte uiteenzettingen gingen betrokken deelnemers weer uiteen in groepen die zich met de verdere uitwerking van de conceptvergunning en de concept-stikstofparagraaf bezighielden. In de afsluiting van het onderdeel over de stikstofparagraaf was een belangrijke gevolgtrekking dat de maatregelen in het kader van de herstelstrategieën weliswaar zo veel mogelijk gekwantificeerd zullen moeten worden om de rechter gunstig te stemmen, maar niettemin een deels kwalitatief karakter zullen houden. Het 'ecologisch onderbouwen' van de beschikbare ontwikkelruimte zal dus deels een kwantitatieve, maar grotendeels een kwalitatieve aangelegenheid blijven. Het lijkt niet onredelijk, zo werd naar voren gebracht, te verwachten dat de rechter daar ook begrip voor zal hebben. Ook de onderbouwingen moeten immers gebaseerd zijn op de best beschikbare kennis en inzichten. Dit vraagt echter wel meer dan een uitspraak van één expert. In de afsluiting over de conceptvergunning kwam opnieuw de kwestie van de drempelwaarde naar boven. Wie bepaalt deze, en hoe wordt het stikstofeffect ervan - de uitstoot van de vergunningvrije bedrijven dus - in de ontwikkelruimte verwerkt? De provincies, zo luidde het antwoord op de eerste vraag. En ja, er moet ruimte worden ingerekend in Aeries voor het effect van deze drempelwaarde.

- Handleiding in gevorderde staat

Op de tweede dag van de bijeenkomst stond vooral de handleiding voor het schrijven van de stikstofparagraaf centraal. Een 'hulpmiddel', zoals de inleiding zegt, 'voor het bevoegd gezag om met toepassing van de PAS-instrumenten op gebiedsniveau op een zo uniform mogelijke wijze tot een integrale stikstofanalyse te komen'.

Deze handleiding, natuurlijk nog in staat van wording maar toch al behoorlijk concreet, werd onthaald op tevreden reacties van de deelnemers omdat hij al duidelijke aanwijzingen geeft. Hij heeft de vorm van een 'stappenplan' en geeft eerst schematisch, in grote lijnen, een vijftal stappen aan die moeten worden doorlopen. Vervolgens biedt hij per stap heldere richtlijnen: 'bereken m.b.v. Aeries de N-depositie'; 'bepaal de afstand...'; 'confronteer de huidige met de toekomstige afstand...'; 'doorloop stap 2 en 3...' enzovoort. De vijf hoofdstappen of fases zien er als volgt uit:

1. Inventarisatie (kies gebied, bepaal habitats, etc).
2. Gebiedsanalyse: depositie, ecologie, economisch.
3. Maatregelen:
 - Stikstofdepositie: effect extra Rijksmaatregelen en provinciale verordeningen (Aeries);
 - Herstelstrategieën: functionele herstelmaatregelen (bijvoorbeeld hydrologie) en effectgerichte maatregelen (internetgereedschap herstelstrategieën).
4. Confrontatie maatregelenpakket (stikstof en herstel-) incl. ontwikkelruimte met instandhoudingsdoelstellingen, met raadpleging van deskundigen (ecologen).
 - Kan je onderbouwen dat de dalende trend inclusief ontwikkelruimte voldoende is voor het stoppen van de achteruitgang en op termijn in gang zetten van herstel?
 - Voldoet de ontwikkelruimte aan de behoefte?
5. Eventueel aanvullende gebiedsmaatregelen als de voorgaande vragen niet volmondig met ja kunnen worden beantwoord.

- Naar de start van fase 3: *Gebiedsgerichte uitwerking*

In de komende tijd wordt de Handleiding verder uitgewerkt en verfijnd. Hij moet er straks zo bij liggen dat de projectleiders voor de beheerplannen er zonder probleem mee aan de slag kunnen, benadrukte Martine Roza.

Snel na de bijeenkomst krijgen de deelnemers en andere belanghebbenden een ingevuld exemplaar van de conceptvergunning inclusief vragen en discussiepunten, zo kondigde Albert Fopma aan. Ook een raamwerk voor de concept-stikstofparagraaf ligt klaar. Aan het eind van de tweedaagse ontstond het inzicht dat de term 'concept-stikstofparagraaf' misleidend is. Het gaat in feite om een gebiedsanalyse in het kader van de PAS. Deze bevat alle relevante elementen om te kunnen onderbouwen dat de stikstofproblematiek hanteerbaar gemaakt kan worden tegen de achtergrond van de instandhoudingsdoelen en de gewenste economische ontwikkeling.

De gebiedsanalyse (voorheen concept-stikstofparagraaf), conceptvergunning en handleiding worden geïntegreerd in het Plan van Aanpak voor Fase 3 waaraan momenteel wordt gewerkt, aldus Martine Roza. Zij kon tenslotte concluderen dat de anderhalve dag durende bijeenkomst veel materiaal had opgeleverd om in de komende weken verder te werken aan een succesvolle start van de derde fase vanaf half maart. Op 7 februari is er weer een bijpraatsessie met maatschappelijke organisaties, kondigde ze verder aan, en op

17 en 18 februari zal de bijeenkomst met de andere twee pilotgebieden zeker weer nieuwe aanknopingspunten opleveren voor de verdere voorbereiding van fase 3.

(Martijn de Groot, februari 2011)