

Niet alles kan



Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek

Aanbevelingen voor korte termijn
25 september 2019

**Opdrachtgever
Samenstelling**

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Adviescollege Stikstofproblematiek

De heer J.W. Remkes, voorzitter

De heer prof. dr. E. Dijkgraaf

Mevrouw mr. dr. A. Freriks

De heer drs. G.J. Gerbrandy

Mevrouw W.H. Maij MBA

Mevrouw ir. A.G. Nijhof MBA

Mevrouw E. Post MMC

De heer prof. dr. ir. R. Rabbinge

De heer dr. M.C.Th. Scholten

Mevrouw prof. dr. L. Vet

Secretariaat: Lysias Advies, Amersfoort

Datum:

25 september 2019

Niet alles kan

Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek Aanbevelingen voor korte termijn

Inhoud	Blz.
Samenvatting	1
1. Aanleiding en opdracht	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Opdrachtformulering	8
1.3. Leeswijzer	9
2. Interpretatie van de opdracht, uitgangspunten en aanpak	10
2.1. Interpretatie van de opdracht	10
2.2. Uitgangspunten	10
2.3. Aanpak	12
3. Context	14
3.1. Inleiding	14
3.2. Natuurperspectief	16
3.3. Economisch perspectief	17
3.4. Wetenschappelijk perspectief	18
3.5. Juridisch perspectief	18
3.6. Bestuurlijk perspectief	19
4. Aanbevelingen korte termijn	23
4.1. Inleiding en hoofdlijn advies	23
4.2. Emissiereductie	24
4.3. Herstel van de natuur	29
4.4. Benutten vrijgekomen ruimte	30
4.5. Juridische aspecten	32
4.6. Organisatie, uitvoering en financiering	35
5. Reflectie Adviescollege op notities interbestuurlijke programmadirectie stikstof	39
5.1. Inleiding	39
5.2. Sturen op stikstofdepositie	39
5.3. Intern en extern salderen	40
5.4. ADC-toets	42
6. Afwegingskader voor prioritering	44
7. Doorkijk advies lange termijn	46

Bijlage: overzicht gesprekspartners.

Samenvatting: Niet alles kan

Opdracht en werkwijze

Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft de opdracht gekregen om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te adviseren over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek in Nederland. Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei jl. kan het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening van activiteiten die stikstofemissie veroorzaken in (de buurt van) kwetsbare Natura 2000-gebieden. De uitspraak van de Raad van State heeft er in de praktijk toe geleid dat vergunningprocedures stil zijn komen te liggen. Terwijl deze uitspraak niet betekende dat er geen enkele vergunning meer mag worden verleend en evenmin dat er in het geheel geen ruimte meer is voor vergunningverlening. De uitspraak geeft vooral aan dat een deugdelijke onderbouwing van het PAS ontbrak en dat opnieuw moet worden gekeken naar de onderbouwing voor besluiten en vrijgestelde activiteiten.

Voor dit eerste advies was de belangrijkste vraag aan het Adviescollege onder welke voorwaarden op korte termijn toestemming kan worden verleend aan activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken. In dit advies richt het Adviescollege zich op maatregelen die op korte termijn effect sorteren. Voor de langere termijn brengt het Adviescollege voor de zomer van 2020 advies uit over een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek. Het Adviescollege heeft zich in dit eerste advies gebaseerd op relevante studies, de inbreng van een breed scala aan deskundigen, belanghebbenden en betrokkenen, voorstellen van de interbestuurlijke programmadirectie stikstofproblematiek en op de kennis en ervaring van de leden van het Adviescollege.

In dit advies formuleert het Adviescollege zijn aanbevelingen. Gezien de grote maatschappelijke urgentie, roept het Adviescollege de politiek op om voortvarend keuzes te maken, besluiten te nemen en deze tot uitvoering te brengen.

Emissiereductie en natuurherstel

Om uit de huidige impasse te raken, adviseert het Adviescollege maatregelen te treffen die gericht zijn op emissiereductie. Tegelijkertijd is het advies versneld herstel- en verbetermaatregelen uit te voeren in de kwetsbare Natura 2000-gebieden, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden. Het Adviescollege adviseert een gebiedsgerichte aanpak, die is gekoppeld aan de mate waarin de huidige kritische depositiewaarde overschreden wordt.

Reductie van emissies en deposities, en versneld natuurherstel zijn randvoorwaardelijk voor de oplossing van de gerezen knelpunten en voor toekomstige toestemmingverlening.

Aan de maatregelen voor emissiereductie verbindt het Adviescollege de volgende voorwaarden: de uitvoering van de maatregelen moet zijn geborgd en handhaafbaar zijn en de maatregelen moeten aantoonbaar tot emissiereductie leiden. Emissiereductie dient te worden bereikt via korte-termijnmaatregelen, zowel gebiedsgericht (op voor depositie kwetsbare gebieden) als doelgericht (op grotere emissies). Alle economische sectoren die stikstofuitstoot kennen, dienen een bijdrage te leveren, in een evenwichtige verhouding, waarbij kosteneffectiviteit in ogenschouw wordt genomen.



De aanbevelingen in dit eerste advies betreffen maatregelen gericht op sectoren waar op korte termijn winst kan worden behaald. De maatregelen voor de korte termijn hoeven niet per definitie een permanent karakter te hebben. De effecten van de maatregelen voor de korte termijn moeten wel duurzaam verzekerd zijn voor die situaties waarvoor op basis van deze effecten een vergunning is verleend.

Maatregelen veehouderij

Voor de veehouderij adviseert het Adviescollege een selectieve, gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissies, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden. De gebiedsgerichte benadering houdt in dat naarmate een specifieke sector een substantiële bijdrage levert aan stikstofproblemen in gebieden die kwetsbaar zijn voor deposities, doelgerichte maatregelen worden getroffen. Daarnaast adviseert het Adviescollege om op korte termijn de toepassing van emissie-reducerende technieken en praktijken in de veehouderij te versnellen door deze via experimenteerruimte vroegtijdig toe te staan.

Maatregelen mobiliteit

Op het gebied van mobiliteit adviseert het Adviescollege een snelheidsverlaging door te voeren op rijks- en provinciale wegen, zo nodig gedifferentieerd naar wegen of gebieden, waarbij de snelheidsbeperkende maatregelen worden gericht op aantoonbare effecten in kwetsbare Natura 2000-gebieden. Het Adviescollege richt zich tijdens de tweede fase van de opdracht op mogelijke emissiebeperkende maatregelen voor de andere vormen van mobiliteit (openbaar vervoer, vrachtvervoer, scheepvaart en luchtvaart).

Maatregelen industrie

Het Adviescollege adviseert de provincies op korte termijn in beeld te brengen in hoeverre verschillende industriële sectoren een negatieve bijdrage leveren aan de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, welke maatregelen nodig zijn, en welk (activerend) beleid kan worden gevoerd vanuit het Rijk en de provincies voor het stimuleren van de toepassing van nieuwe technieken en voor innovaties in de industriële sector. Steeds vanuit een integrale blik van het stikstofprobleem in samenhang met klimaatdoelen en de transitie naar duurzame energie.

Maatregelen bouwsector

Het Adviescollege is van mening dat er in de bouw winst is te behalen door modulair, energieneutraal, circulair en natuurinclusief bouwen en door beter gebruik van innovatieve technieken en materialen. Datzelfde geldt voor bedrijven die aanleg-, beheer- en onderhoudswerkzaamheden uitvoeren in Natura 2000-gebieden. Deze bedrijven dienen te worden gestimuleerd deze werkzaamheden emissiearm uit te voeren. Het Adviescollege adviseert aanbestedingsvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden hierop aan te passen.

Benutten vrijgekomen ruimte

De gerealiseerde reductie mag slechts deels worden benut voor het oplossen van knelpunten voor activiteiten en het mogelijk maken van ontwikkelingen. Gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren, is het Adviescollege van mening dat in alle gevallen afroaming van de gerealiseerde reductie moet plaatsvinden in het licht van de behoud- en herstelopgave voor Natura 2000-gebieden.

Het is aan de politiek om keuzes te maken over de benutting van de vrijgekomen ruimte. Hierbij tekent het Adviescollege aan dat de maatregelen noodzakelijk zijn, maar niet in alle gevallen voldoende zullen zijn om alle activiteiten in de buurt van alle Natura 2000-gebieden weer op gang te brengen.

Salderen en ADC-toets

Voor dit advies voor de korte termijn gaat het Adviescollege uit van de bestaande wetgeving. Salderen is een instrument dat kan worden ingezet, waarbij in alle gevallen afroaming moet plaatsvinden. Ook het uitvoeren van de ADC-toets is onderdeel van de vigerende wetgeving. Het Adviescollege waarschuwt voor te hooggespannen verwachtingen van deze toets, want zeker niet alle vastgelopen projecten voldoen aan de criteria van de ADC-toets. De huidige juridische instrumenten bieden derhalve niet voor alle projecten en regio's in hetzelfde tempo een oplossing.

Belangrijke rol voor overheden

Het Adviescollege ziet een belangrijke rol voor Rijk, provincies en in wat mindere mate voor gemeenten, waterschappen en waterbedrijven. Het Rijk bepaalt de condities waaronder gesaldeerd mag worden. Daarnaast stelt het Rijk voldoende financiële middelen ter beschikking voor verwerving of sanering, natuurherstel, stimuleren van versnelde implementatie van nieuwe technieken en het inrichten van een ondersteuningsstructuur (helpdesk). Ook verwacht het Adviescollege dat het Rijk bij projecten het goede voorbeeld zal geven door emissiearm te bouwen. Tot slot is een taak van het Rijk zorg te dragen voor een snelle actualisatie van alle relevante informatie en die informatie beschikbaar te stellen aan alle belanghebbenden.

De provincies zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de verlening van natuurvergunningen of andere toestemmingsbesluiten voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt. Zij treden op als gebiedsregisseur en geven invulling aan de gebiedsgerichte aanpak, bestaande uit de strategische inzet van gerichte verwerving of sanering, en de regievoering voor extern salderen. Rol van de provincies is ook handhaving op de versnelde toepassing van innovatieve technieken en bedrijfsmethoden, het inzetten van instrumenten voor natuurbeheer en versterking van de natuur, en uitvoering geven aan een landelijke systematiek voor monitoring, dataopslag en informatie, analyse en rapportages van natuurgegevens.

Gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor vergunningverlening en handhaving voor (bouw)projecten en evenementen in het kader van de Wabo. Voor gemeenten ziet het Adviescollege vooral een rol in het inzetten van het ruimtelijk beleid, het formuleren van voorwaarden in bestemmingsplannen, en in informatievoorziening en voorbeeldgedrag in lokale projecten.



Waterschappen en waterbedrijven kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan natuurherstel, ook als terreinbeheerder. Ditzelfde geldt vanzelfsprekend ook voor terreinbeherende organisaties.

Vervolg

Na de oplevering van dit eerste advies start het Adviescollege met de tweede fase. Deze vervolgfase staat in het teken van het uitbrengen van een advies voor een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek. Tijdens de tweede fase zal het Adviescollege een beleidsreconstructie van het PAS opstellen, in de context van ontwikkelingen die voor het PAS relevant zijn geweest, zoals de aanwijzing en indeling van Natura 2000-gebieden. Andere onderwerpen voor deze tweede fase zijn een afwegingskader en een samenhangende lange-termijnaanpak van (aanvullende) maatregelen voor bestaande activiteiten in alle sectoren die stikstofuitstoot kennen, en aanvullende maatregelen om de robuustheid van Natura 2000-gebieden te vergroten.

1. Aanleiding en opdracht

1.1. Aanleiding

Nederland kent een stikstofoverschot¹ dat grote gevolgen heeft voor kwetsbare natuurgebieden en voor de volksgezondheid. Door overbelasting met stikstof zijn veel habitats² er slecht aan toe. De bodem verzuurt en de balans van voedingsstoffen in de bodem wordt ontwricht. Te veel stikstof heeft een negatief effect op de biodiversiteit, zowel bovengronds als ondergronds. Plantensoorten die juist voedselarme omstandigheden nodig hebben, verdwijnen. Een beperkt aantal stikstofminnende soorten neemt hun plaats in. Dat kan betekenen dat de plantensoorten, die kenmerkend zijn voor het gebied, verdwijnen en dat de kwaliteit van de overgebleven soorten minder wordt, of zelfs dat het gebied zijn natuurlijke kenmerken verliest. Aangezien planten aan de basis staan van de voedselketen, beïnvloedt het verlies aan plantensoorten en plantkwaliteit ook de fauna, zoals insecten en vogels.

Het Programma Aanpak Stikstof

Het PAS trad op 1 juli 2015 – na een lange voorbereidingstijd – in werking. Doel van het programma was om een aanpak te bieden voor de overbelasting van stikstofgevoelige habitats in veel Natura 2000-gebieden. Deze overbelasting zorgde er in de periode voorafgaand aan het PAS voor dat voortdurend knelpunten optraden in de besluitvorming over ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op overbelaste gebieden.

Opzet van het PAS was enerzijds het behoud en, waar nodig, het herstel van de in het PAS opgenomen Natura 2000-gebieden om zo op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken en anderzijds het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op deze gebieden. De in het PAS opgenomen gebiedsspecifieke herstel- en bronmaatregelen moesten zorgen voor verbetering van de draagkracht van de natuur en voor het opvangen van de negatieve effecten van stikstofdepositie. De daarmee gepaard gaande voorziene daling van de stikstofdepositie kon deels worden ingezet als depositie- en ontwikkelingsruimte waarmee (economische) ontwikkelingen mogelijk konden worden gemaakt.

¹ Ongeveer 80% van onze atmosfeer bestaat uit stikstof. Deze lucht is essentieel voor alle leven. De term stikstof zoals bedoeld en gebruikt in de stikstofproblematiek heeft betrekking op een verzameling van chemische verbindingen met het atoom stikstof (N). In geoxideerde vorm heet die verbinding stikstofoxide (NOx) en in gereduceerde vorm, ammoniak (NH3). Wanneer in deze rapportage wordt gesproken over stikstofemissies en -deposities, wordt daarmee NOx en NH3 bedoeld.

² Habitats is een verzamelnaam voor habitattypen en leefgebieden van soorten. De definitie van habitatype luidt: *‘Type natuurlijke habitat, zijnde een geheel van een natuurlijke of halfnatuurlijke land- of waterzone met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken.’* Leefgebied is als volgt gedefinieerd: *‘Habitat van een soort, zijnde door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft.’*

Tegelijkertijd met het PAS trad ook de daarbij behorende regelgeving in werking. Deze stond aanvankelijk in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw), het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof en de Regeling programmatische aanpak stikstof. Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb) op 1 januari 2017 verhuisden de bepalingen naar met name het Besluit natuurbescherming (Bnb) en de Regeling natuurbescherming (Rnb).

De regelgeving is met de inwerkingtreding van de Wnb niet principieel gewijzigd³. De regelgeving die met het oog op de uitvoering van het PAS is ingevoerd, behelst – voor zover hier van belang – het volgende:

- De AERIUS Calculator moest worden gebruikt voor de bepaling van stikstofdepositie van een activiteit op Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen. In AERIUS waren de uitgangspunten van de PAS-systematiek verwerkt.
- Er gold een uitzondering op de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen:
 - waarvan de stikstofdepositie onder de drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jaar bleef (deze maakte onder het PAS onderdeel uit van de berekende totale depositie);
 - die een stikstofdepositie veroorzaakten boven 0,05 mol N/ha/jaar, maar beneden de grenswaarde van 1 mol N/ha/jaar bleven (voor deze activiteiten was depositieruimte gereserveerd). Voor een aantal categorieën projecten en andere handelingen in deze categorie gold een meldingsplicht. De grenswaarde werd verlaagd naar 0,05 mol N/ha/jaar wanneer uit het AERIUS-Register bleek dat ten aanzien van een hectare van een stikstofgevoelige habitat in het betreffende Natura 2000-gebied 5% of minder van de depositieruimte voor grenswaarden nog beschikbaar was;
 - die op een grotere afstand gerekend tot het Natura 2000-gebied werden gerealiseerd dan was vastgesteld voor hoofdwegen (3 km) of hoofdvaarwegen (5 km).
- Voor projecten en andere handelingen die de grenswaarde overschreden, gold de vergunningplicht. Voor de beoordeling van de vergunningaanvraag diende te worden gezien of de aangevraagde activiteit tot een toename van stikstofdepositie zou leiden. Bepalend daarvoor was of de aangevraagde situatie een hogere depositie tot gevolg zou hebben dan de depositie waarvoor eerder een Nbw-vergunning was verleend, of tot een hogere depositie dan de feitelijk veroorzaakte hoogste depositie in de periode 1 januari 2012 – 31 december 2014. Was sprake van een toename van stikstofdepositie, dan kon de toestemming worden verleend als voor de activiteit ontwikkelingsruimte werd toegedeeld uit segment 1 (prioritaire projecten) of segment 2 (overige projecten). Van de vrije ontwikkelingsruimte (segment 2) mocht in de eerste helft van het PAS-tijdvak van zes jaar maximaal 60% worden toegedeeld, in de tweede helft 40%.

Vanaf de inwerkingtreding van het PAS kon bij de verlening van toestemming voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken voor het aspect stikstof, gebruik worden gemaakt van het programma en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling.

³ Beide uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei jl. zien nog op de situatie van vóór inwerkingtreding van de Wnb, maar dat maakt voor de betekenis van de uitspraken geen verschil.

De categorale vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten hield niet direct verband met het PAS. De effecten van deze vergunningvrije activiteiten zijn echter wel onderdeel geweest van de aan (de passende beoordeling van) het PAS ten grondslag liggende berekeningen, en waren daardoor van invloed op de depositieruimte.

Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Op 29 mei 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Raad van State) – als interpretatie van het arrest van 7 november 2018 van het Europese Hof van Justitie⁴ en van andere jurisprudentie – dat toestemmingverlening op basis van het PAS in strijd is met de Habitatrichtlijn. Op basis van het PAS was het mogelijk om vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor Natura 2000-gebieden, alvast toestemming te geven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Daarnaast werd in het PAS ook toestemming voor activiteiten gegeven op basis van maatregelen in Natura 2000-gebieden die nodig zijn om achteruitgang van deze natuurgebieden te voorkomen. Nederland heeft de verplichting om op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitats van soorten en de natuurlijke typen habitats waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Zowel het Hof van Justitie als de Raad van State oordeelden dat maatregelen, die nodig zijn op grond van art. 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn, niet mogen worden gebruikt voor toetsing van activiteiten volgens art. 6 lid 3 van die richtlijn.

De Raad van State heeft (evenals het Hof van Justitie) geen principieel bezwaar tegen de programmatische aanpak. Kern van de uitspraak is dat de relatie tussen ‘afname van stikstof’ en ‘vrijgeven van ruimte voor emissies’ onvoldoende is aangetoond. Waar het PAS uitgaat van afname van emissies, blijken deze op sommige plaatsen te zijn toegenomen. Veel maatregelen zijn nog niet uitgevoerd en er is deels onvoldoende borging van maatregelen. Voor zover de maatregelen zijn uitgevoerd, is in de Natura 2000-gebieden nog weinig verbetering zichtbaar.

Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State kunnen het PAS en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening. Ook de met het PAS verband houdende regelgeving (waaronder het systeem van drempelwaarden en toedeling van ontwikkelingsruimte) kan niet meer worden gebruikt. Uit een andere uitspraak van de Raad van State over beweiden en bemesten, eveneens van 29 mei 2019, volgt dat het categoriaal vrijstellen van beweiden en bemesten van de vergunningplicht in strijd is met de Habitatrichtlijn. Omdat beweiden en bemesten als vergunningvrije activiteiten in het PAS-traject zijn meegenomen, heeft de PAS-uitspraak ook tot gevolg dat beweiden en bemesten opnieuw moeten worden beoordeeld.

De uitspraak van de Raad van State heeft er in de praktijk toe geleid dat vergunningprocedures stil zijn komen te liggen, hoewel de uitspraak vooral aangeeft dat een deugdelijke onderbouwing van het PAS ontbrak. Dat betekent dat opnieuw moet worden gekeken naar de onderbouwing voor de vele besluiten en vrijgestelde activiteiten, maar niet dat er geen enkele vergunning meer mag worden verleend en evenmin dat er in het geheel geen ruimte meer is voor vergunningverlening.

⁴ Op 17 mei 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van het PAS met de Habitatrichtlijn.

Toch is het praktische gevolg van de uitspraak dat overheden vergunningverlening en het vaststellen van andere besluiten waar stikstof een rol speelt (mede ook gelet op de kritiek op het rekenmodel AERIUS) vrijwel volledig hebben stilgelegd. Dit heeft grote impact op activiteiten van industrie, mkb, agrarische sector en overheden. Gebiedsprocessen van provincies (waarin onder andere natuurorganisaties participeren) vallen stil, de investeringsonzekerheid in veel sectoren is groot, (buitenlandse) investeerders trekken zich terug, bedrijven geven aan verliezen te lijden en bouwprojecten kunnen niet van start, terwijl de druk op de woningmarkt enorm hoog is. Ook de eerste nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid zijn reeds zichtbaar.

De ontstane situatie is maatschappelijk urgent en inhoudelijk en bestuurlijk complex. Echter, de indruk dat 'ons dit is overkomen', is hierbij niet op zijn plaats. Aan de ontstane situatie liggen weloverwogen politieke besluiten ten grondslag. De weg van het PAS is bewust ingeslagen.

De brief van Minister Schouten aan de Tweede Kamer van 13 september 2019⁵ beschrijft enkele stappen die zijn gezet om op basis van de Wet natuurbescherming zo snel mogelijk weer toestemming te kunnen verlenen aan activiteiten die het stikstofprobleem niet verder vergroten. Met deze stappen worden echter de belangrijkste problemen niet opgelost.

1.2. Opdrachtformulering

Voor de advisering over de oplossing van dit vraagstuk is het Adviescollege Stikstofproblematiek samengesteld, met kennis en ervaring vanuit relevante achtergronden: juridisch, ecologisch, economisch en bestuurlijk.

De opdracht aan het Adviescollege is om advies uit te brengen over oplossingen voor de problematiek die is ontstaan in het licht van de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019 over het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, over twee daarmee samenhangende vrijstellingsregelingen voor activiteiten met een zeer lage stikstofuitstoot en voor het weiden van vee en het gebruik van meststoffen.

Op 17 juli 2019 is de 'Regeling instelling Adviescollege stikstofproblematiek' verschenen in de Staatscourant en per die datum in werking getreden. Deze regeling beschrijft in artikel 2 dat het Adviescollege tot taak heeft de Minister van LNV te adviseren over:

- "a. de wijze waarop en de voorwaarden waaronder op korte termijn toestemming kan worden verleend voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats in Natuur 2000-gebieden en legalisering kan plaatsvinden van ontwikkelingen die zijn gerealiseerd op basis van de vrijstellingen die waren verbonden aan het programma aanpak stikstof 2015-2021;*
- b. een kader, ter verzekering van een evenwichtige afweging van de belangen van verschillende sectoren en maatschappelijke belangen, dat kan worden gehanteerd voor toestemmingverlening en legalisering op grond van de geldende wetgeving en voor de prioritering bij die toestemmingverlening en legalisering; en*

⁵ 'Stand van zakenbrief met inventarisatie projecten die mogelijk gevolgen ondervinden van de PAS-uitspraak', d.d. 13 september 2019.

- 
- c. *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.*

Bij de formulering van de aanpak, bedoeld in onderdeel c, worden zo mogelijk ook andere schadelijke emissies betrokken en wordt in ieder geval voorkomen dat de aanpak tot een toename van andere schadelijke emissies leidt.”

In artikel 4 van de instellingsregeling staat dat het Adviescollege binnen twee maanden nadat de voorzitter en de leden van het Adviescollege zijn benoemd, schriftelijk advies uitbrengt aan de minister over de onderdelen a en b (korte termijn). Binnen elf maanden na benoeming van de voorzitter en de leden van het Adviescollege dient advies uitgebracht te worden over onderdeel c (langere termijn).

In het kader van deze opdracht heeft de interbestuurlijke programmadirectie stikstof op 29 augustus 2019 aan het Adviescollege vier notities ter advisering voorgelegd. Deze notities hebben betrekking op ‘sturen op stikstofdepositie’, ‘intern en extern salderen’, ‘ADC-toets’, en ‘mogelijkheden afwegingskader projecten en plannen’.

1.3. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit advies bevat een beknopte toelichting op de wijze waarop het Adviescollege de opdracht heeft geïnterpreteerd, de uitgangspunten die het Adviescollege hanteert en hoe het Adviescollege de eerste fase van de opdracht heeft aangepakt. In het derde hoofdstuk schetst het Adviescollege de context. In dit hoofdstuk wordt de stikstofproblematiek belicht vanuit vijf perspectieven: natuurontwikkeling, economische ontwikkeling, wetenschappelijke inzichten, juridische overwegingen en het bestuurlijk perspectief. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten de aanbevelingen van het Adviescollege voor de korte termijn. In het zesde hoofdstuk komt het afwegingskader aan de orde. Dit advies wordt afgesloten met een globale doorkijk naar de volgende fase, waarin het Adviescollege is gevraagd te adviseren over een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek.

2. Interpretatie van de opdracht, uitgangspunten en aanpak

2.1. Interpretatie van de opdracht

De inzet van het Adviescollege is erop gericht oplossingen te formuleren om uit de ontstane impasse te komen. De vraagstelling is gericht op het weer op gang brengen van de toestemmingverlening, alsmede op de legalisering van de gevallen die ten tijde van het PAS waren vrijgesteld van een vergunning. Het Adviescollege beschouwt het als onderdeel van zijn opdracht om aanbevelingen te doen gericht op het verminderen van stikstofemissies (zowel ammoniak als stikstofoxiden). Voorts beschouwt het Adviescollege het als zijn opdracht aanbevelingen te formuleren gericht op behoud en herstel van Natura 2000-waarden.

2.2. Uitgangspunten

Het Adviescollege is zich zeer bewust van de maatschappelijke urgentie van dit vraagstuk. Een goede afweging van alle belangen vraagt om stevige uitgangspunten voor de adviezen. Het Adviescollege hanteert de volgende uitgangspunten.

Integrale blik op het vraagstuk

De stikstofproblematiek hangt samen met andere transitieopgaven. Het Adviescollege beschouwt het oplossen van het stikstofprobleem in samenhang met bijvoorbeeld luchtkwaliteit, CO₂-reductie en kringlooplandbouw. Bij de advisering betreft het Adviescollege vijf perspectieven, te weten: natuurontwikkeling, economische ontwikkeling, wetenschappelijke inzichten, juridische overwegingen en het bestuurlijk perspectief. Deze vijf perspectieven zijn in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

Besluitvorming op korte termijn richten op wat knelt

Het Adviescollege verstaat onder 'korte termijn' de periode vanaf het verschijnen van dit advies (september 2019) tot en met eind 2020. Het advies voor de korte termijn heeft betrekking op de aanpak van de direct als gevolg van de uitspraken van de Raad van State ontstane knelpunten (onder het PAS vrijgestelde activiteiten, vernietigde bestemmingsplannen en vergunningen) die in de komende periode opnieuw moeten worden beoordeeld. Daarnaast zullen binnen de genoemde termijn ook nieuwe aanvragen worden ingediend. Het Adviescollege zal daar in dit advies – voor zover mogelijk – nader op ingaan.

Bestaande wetgeving en beschikbare gegevens

Voor dit eerste advies voor de korte termijn gaat het Adviescollege uit van de bestaande wetgeving. Het eventueel aanpassen van wetgeving is een zaak voor de langere termijn en verhoudt zich daarom niet met het vinden van oplossingen voor de korte termijn.

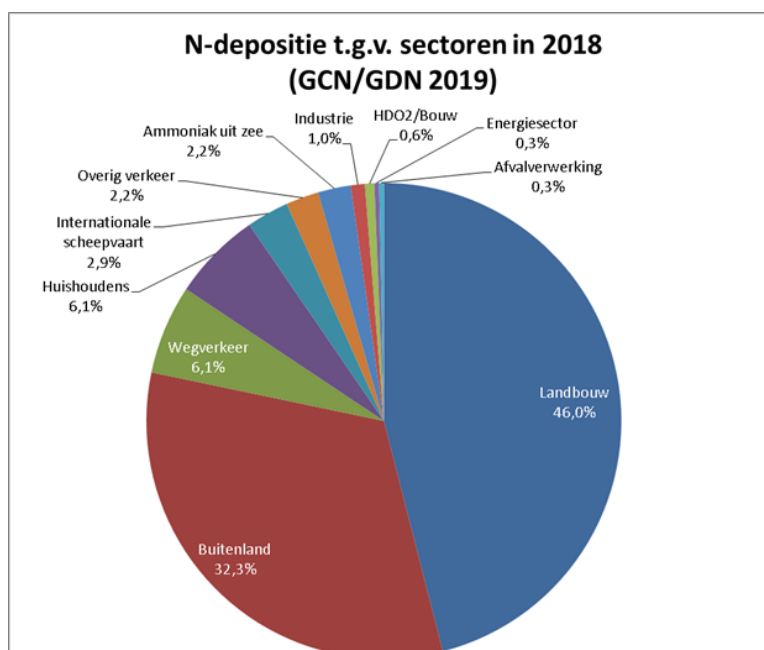
Het Adviescollege baseert zich daarnaast op gegevens die op dit moment voorhanden zijn, waarbij het Adviescollege opmerkt dat exacte gegevens over de huidige staat van instandhouding van habitattypen in de afzonderlijke Natura 2000-gebieden en de resultaten van bron- en herstelmaatregelen tot nu toe, niet volledig beschikbaar zijn. Dat heeft gevolgen voor de mate waarin de (effecten van) door het Adviescollege voorgestelde maatregelen specifiek te onderbouwen zijn.

Geloofwaardig en aantoonbaar herstel van natuur

Het verzinnen van een 'juridische list' is, los van de vraag of die er zou zijn, in de ogen van het Adviescollege onacceptabel. Geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden en een reductie van emissies is noodzakelijk. Nederland staat in Europa onderaan de lijst als het gaat om de staat van instandhouding van habitattypen in EU27, 2007-2012. De Raad van State heeft nadrukkelijk aangegeven dat voor habitattypen en -soorten die zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden, de Habitatrictlijn niet slechts verplicht tot het behoud van de staat van instandhouding en het voorkomen van verslechtingen en verstoringen, maar tevens tot het treffen van positieve maatregelen gericht op het herstel van de gunstige staat van instandhouding. Het betreft de habitattypen en -soorten waarvoor in het aanwijzingsbesluit voor een Natura 2000-gebied een herstel- of verbeterdoelstelling is opgenomen. Dit vraagt om kwalitatieve ingrepen en een scherp doel op de lange termijn, te weten: een drastische daling van stikstofemissies en -depositie. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat zich niet in alle Natura 2000-gebieden in Nederland stikstofgevoelige habitattypen bevinden. Niet alle habitattypen zijn in dezelfde mate gevoelig voor stikstof. Uitgangspunt van het Adviescollege is te adviseren over behoud en herstel van Natura 2000-gebieden door daadwerkelijke vermindering van uitstoot van stikstofdioxide (NO_x) en ammoniak (NH₃), waarbij deze reductie slechts deels mag worden gebruikt voor de aanpak van knelpunten.

Bijdrage van alle sectoren aan oplossende maatregelen

Verschillende sectoren leveren een bijdrage aan de stikstofoverbelasting van Natura 2000-gebieden en worden nu geraakt door de uitspraak van de Raad van State. Dit betekent naar de mening van het Adviescollege dat van al deze sectoren ook een bijdrage aan oplossende maatregelen mag worden gevraagd, in een evenwichtige verhouding, waarbij kosteneffectiviteit in ogenschouw wordt genomen. Daarbij mag niet onbenoemd blijven dat de veehouderij binnen Nederland nog altijd veruit de grootste veroorzaker is van de bestaande ammoniakemissies, waarbij overigens sprake is van regionale verschillen en een grote variatie tussen bedrijven. Onderstaande figuur geeft de stikstofdeposities vanuit de verschillende sectoren weer. (Bron: RIVM 2019)



Politiek aan zet voor besluitvorming

Het Adviescollege is zich ervan bewust dat de verwachtingen hooggespannen zijn, en dat het beeld bestaat dat de vergunningverlening vanaf oktober 2019 weer (al dan niet volledig) kan worden vlot getrokken. Het is van belang deze verwachting te voorzien van realiteitszin. De huidige impasse is zodanig complex, dat de vergunningverlening op korte termijn niet over de volle breedte weer kan worden vlot getrokken. Dit heeft het Adviescollege gebracht tot de titel van dit advies: *Niet alles kan*.

Hoe snel verbetereffecten zichtbaar worden, en daarmee ruimte ontstaat voor het oplossen van knelpunten, is afhankelijk van hoe voortvarend wordt besloten over te treffen maatregelen en de omvang daarvan, en hoe snel uitvoering wordt gegeven aan deze besluiten.

In dit advies formuleert het Adviescollege zijn aanbevelingen. De besluitvorming over de adviezen en de afweging van de te maken keuzen zijn aan de politiek. De uitvoering is afhankelijk van bestuurlijke beleidskeuzes. Gezien de grote maatschappelijke urgentie, roept het Adviescollege de politiek op om voortvarend keuzes te maken, besluiten te nemen en deze tot uitvoering te brengen.

2.3. Aanpak

Verzoek aan het Adviescollege was om het eerste advies voor de korte termijn binnen twee maanden na de publicatie van de instelling van het Adviescollege op 17 juli 2019 op te leveren aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit korte tijdsbestek heeft ervoor gezorgd dat het Adviescollege zeer scherp is geweest in de afbakening van deze periode.

Hierbij is het van belang onderscheid te maken tussen projecten die direct geraakt zijn door de uitspraak van de Raad van State, en projecten die op stapel staan en worden vertraagd. De lijst prioritaire projecten PAS is daarvoor niet doorslaggevend, omdat over veel van deze projecten (nog) geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het Adviescollege gaat uit van de volgende indeling:

- Activiteiten onder de drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jaar die zijn uitgevoerd zonder melding.
- Activiteiten boven de drempelwaarde, maar onder de grenswaarde van 1 mol/ha/jaar (of 0,05 indien de grenswaarde was verlaagd), die meestal zijn uitgevoerd op basis van een melding (de meldingsplicht gold alleen voor industrie, landbouw en infrastructuur, niet zijnde hoofdwegen).
- Activiteiten die zijn uitgevoerd op een grotere afstand tot het Natura 2000-gebied dan was vastgesteld voor hoofdwegen (3 km) of hoofdvaarwegen (5 km).
- Vernietigde vergunningen/bestemmingsplannen.
- Nieuwe aanvragen/lopende besluitvormingstrajecten.

Een doorkijk naar het advies voor de langere termijn is essentieel, omdat de aanpak van knelpunten op korte termijn niet mag leiden tot vergroting van de problematiek op langere termijn, of tot belemmering van een lange-termijnoplossing.

Het Adviescollege heeft zich verdiept in de stikstofproblematiek en gereflecteerd op voorstellen en mogelijke oplossingsrichtingen die door de interbestuurlijke programmadirectie stikstof in vier notities aan het Adviescollege zijn voorgelegd.



Veel betrokkenen en belanghebbenden reikten schriftelijk hun ideeën en voorstellen aan. Het Adviescollege dankt hen daar hartelijk voor en heeft deze input betrokken bij de afwegingen om tot dit eerste advies te komen. Daarnaast voerde het Adviescollege gesprekken met belanghebbenden vanuit de agrarische sector, het bedrijfsleven, natuur- en milieuorganisaties, met wetenschappers, praktijkdeskundigen, met de koepelorganisaties van de decentrale overheden (IPO, VNG, UvW) en met de VEWIN. Het overzicht van geconsulteerde gesprekspartners is opgenomen in de bijlage bij dit advies. De uitkomsten van deze gesprekken zijn benut voor het opstellen van dit eerste advies.

Het Adviescollege heeft op basis van de binnen het college beschikbare deskundigheid en deze input intensief van gedachten gewisseld over mogelijke denkrichtingen en dit eerste advies opgesteld.

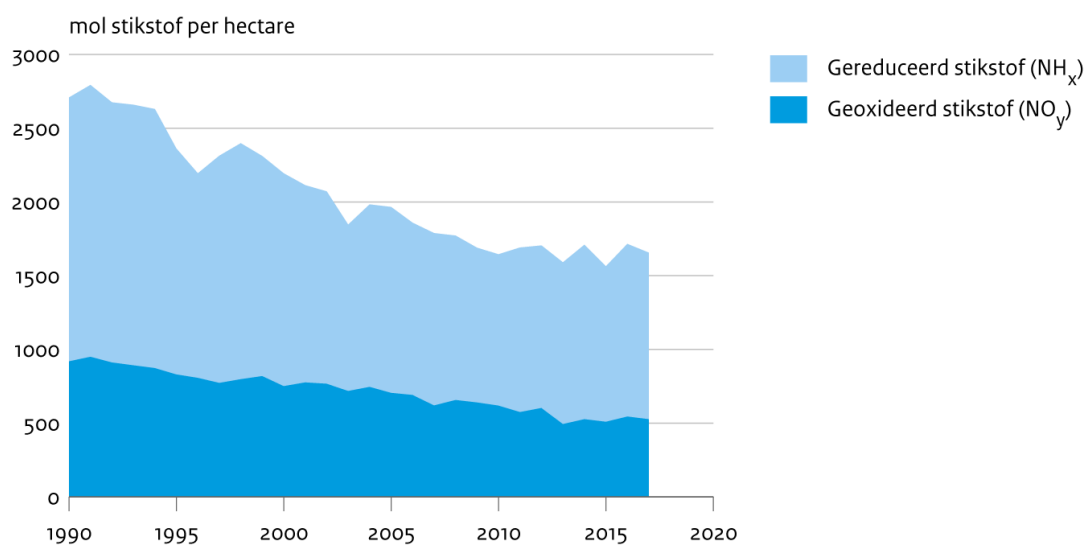
3. Context

3.1. Inleiding

Kenmerk van een complex vraagstuk is dat het vele dimensies en perspectieven kent en vraagt om een niet-traditionele aanpak. In dit hoofdstuk belicht het Adviescollege de stikstofproblematiek vanuit vijf perspectieven, te weten: natuurontwikkeling, economische ontwikkeling, wetenschappelijke inzichten, juridische overwegingen en het bestuurlijk perspectief. Deze perspectieven beschouwt het college – in samenhang – als agenderend voor de advisering.

Vanaf de jaren '90 is de totale emissie en depositie van stikstof (na de invoering van het Mineralenaangiftesysteem, MINAS⁶, in 1998) eerst gedaald. Deze daling is de laatste jaren afgevlakt. Sinds 2015 is de ammoniakuitstoot nauwelijks meer gedaald en de laatste jaren zijn de emissies zelfs weer gestegen. Onderstaande figuur en de tabel op de volgende pagina illustreren de ontwikkeling sinds 1990. De ontwikkeling van stikstofemissies is terug te zien in de trend van stikstofdeposities.

Vermestende depositie



Bron: RIVM 2019

RIVM/jun19
www.clo.nl/nl018917

⁶ Hierbij werd per bedrijf bijgehouden hoeveel fosfaat en stikstof werd aan- en afgevoerd. Vanaf 2006 heeft Nederland een nieuw mestbeleid moeten invoeren. Aanleiding hiervoor was een uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat MINAS (na amendering) niet langer toereikend is om aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te voldoen. MINAS is daarom per 1 januari 2006 vervangen door een stelsel op basis van gebruiksnormen. De systematiek van MINAS en de stimulering van ondernemerschap werden daarmee doorbroken.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden per sector in kiloton⁷ weergegeven, voor de periode vanaf 1990 tot 2017.

Stof per NEC-sector	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	Plafond 2010
Ammoniak (NH₃)									
Industrie, Energie en Raffinaderijen	4,6	4,4	3,1	3,0	2,2	1,9	2,2	2,1	
Verkeer	0,9	2,2	4,4	5,4	4,8	4,4	4,3	4,4	
Consumenten	10,3	7,8	6,8	8,3	7,5	8,2	8,2	8,0	
HDO en Bouw	4,2	4,3	3,9	3,8	3,6	3,6	3,9	3,9	
Landbouw	331,2	205,4	158,3	134,2	116,0	111,2	109,8	114,0	
Totaal	351.3	224.1	176.4	154.7	134.1	129.3	128.5	132.4	128
Stikstofoxiden (NO_x)									
Industrie, Energie en Raffinaderijen	188,4	142,8	101,6	92,2	65,7	55,6	52,0	50,7	
Verkeer	347,2	289,3	256,0	214,9	174,7	148,2	141,6	137,3	
Consumenten	23,3	25,2	21,3	18,0	15,7	10,1	9,9	9,1	
HDO en Bouw	12,3	12,2	11,9	10,7	10,2	7,6	7,3	7,3	
Landbouw	58,0	57,9	49,7	45,3	45,4	43,7	43,1	41,4	
Totaal	629.3	527.3	440.6	381.1	311.7	265.3	253.8	245.9	260

Bron: emissieregistratie <http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/erpub/international/nec.aspx>

In alle gebieden, waaronder Natura 2000-gebieden, is de stikstofdepositie nog steeds veel te hoog. Dit betekent dat er geen ruimte is om de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verder te belasten. Sterker nog, de stikstofbelasting zal in veel gebieden fors naar beneden moeten, en er zal natuurherstel moeten plaatsvinden.

Met de uitspraak van de Raad van State zijn de tegenstellingen tussen het natuurbelang, de economische belangen en andere belangen, die enigszins naar de achtergrond waren verdwenen, opnieuw aangescherpt. Het Adviescollege acht het benadrukken van deze tegenstelling niet productief en wil zich voor de langere termijn richten op (economische) kansen die een overgang naar een groenere economie biedt, waarbij de druk op het milieu en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen worden geminimaliseerd. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen leiden doorgaans tot een vermindering van het areaal aan natuur en een verslechtering van de kwaliteit en vitaliteit van de resterende natuur. Tegelijkertijd zijn ontwikkelingen van duurzame economische groei en van een natuurinclusieve landbouw erop gericht economische ontwikkelingen te laten samengaan met een veerkrachtig voedsel- en ecosysteem. Dat vergt evenwel heldere keuzes ten aanzien van landinrichting en landgebruik. Deze ontwikkelingen zijn relevant voor de aanpak van de stikstofproblematiek, maar ook voor CO₂-reductie, klimaatadaptatie en een vitaal platteland.

⁷ Overigens is een kiloton NH₃ niet vergelijkbaar met een kiloton NO_x. Daarom wordt stikstof vaak in mol uitgedrukt, zodat het wel vergelijkbaar wordt.

3.2. Natuurperspectief

Natuur is belangrijk. In de eerste plaats omdat mensen niet zonder natuurbeleving in hun omgeving kunnen. We waarderen intrinsiek de aanwezigheid van natuur, het belang van schoon water, een schone lucht en een gezonde bodem. In de tweede plaats omdat natuur een essentieel onderdeel uitmaakt van ons welzijn en onze gezondheid en Nederland er veel slechter voorstaat zonder goede natuur. Daarmee heeft natuur ook een sociaaleconomische waarde. Tot slot vormt natuur een belangrijke oplossing voor het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering (groen in de stad, klimaatbuffers, groene longen). Natuur is ook kwetsbaar en behoeft actieve zorg van de overheid. Daarom is er Europese wetgeving op grond waarvan alle lidstaten beleid moeten maken ten aanzien van het behoud en de ontwikkeling van natuur.

Nederland heeft al sinds lange tijd natuurwetgeving die beoogt het natuurbelang te beschermen. Zo was Nederland binnen Europa met de borging van de Ecologische Hoofdstructuur in de ruimtelijke ordening een voorloper met natuurbeleid vanuit een gezamenlijke visie op landbouw en natuur. De afgelopen jaren heeft deze inzet van de Nederlandse overheid een ander karakter gekregen, is er bezuinigd op natuurontwikkeling en heldere keuzes zijn achterwege gebleven. Veel Natura 2000-gebieden zijn er in ons land momenteel slecht aan toe. De biodiversiteit in Nederland is nadrukkelijk toe aan herstel.

Iedere Europese lidstaat heeft zijn eigen waardevolle en kwetsbare natuurgebieden in kaart gebracht en voor deze Natura 2000-gebieden doelstellingen geformuleerd. Hierbij gaat het niet alleen over het in stand houden van een areaal, maar ook over het zorgdragen voor condities die de vitaliteit van die natuur vergroten. Hiervoor zijn twee zaken noodzakelijk:

- De zogenaamde standplaatsfactoren moeten geschikt zijn. Dit gaat bijvoorbeeld over de hydrologie en de bodemgesteldheid (abiotische randvoorwaarden). Flora en fauna reageren op deze standplaatsfactoren.
- De belasting van deze gebieden met stikstof moet worden beperkt, omdat de standplaatsfactoren ongeschikt zijn geworden. Binnen de 160 door Nederland aangewezen Natura 2000-gebieden zijn 118 gebieden stikstofgevoelig. Dit betekent dat de natuurkwaliteit die hoort bij die plek niet tot goede ontwikkeling kan komen als gevolg van de hoge stikstofbelasting. Voor deze gebieden heeft Nederland zich gecommitteerd aan behoud en herstel.

Voor alle stikstofgevoelige gebieden zijn plannen (gebiedsanalyses, behorend bij het PAS) uitgewerkt en zijn of worden maatregelen uitgevoerd om de standplaatsfactoren te verbeteren. Dit proces verloopt trager dan verwacht, want het is complex: zo leidt bijvoorbeeld het vernatten van gebieden ook tot wijzigingen in de hydrologie en het landgebruik buiten het natuurgebied. Daar komt bij dat als gevolg van de verandering van het klimaat veel natuurgebieden aanmerkelijke schade hebben opgelopen als gevolg van de droogte. Daarnaast zorgt cumulatie van stikstof in de bodem voor een belangrijk na-ijleffect. Het vitaal krijgen van deze gebieden is dan ook een enorme opgave.

In het gesprek met wetenschappers en praktijkdeskundigen is het Adviescollege erop gewezen dat de ruimtelijke effecten van stikstofoxide (NO_x) en ammoniak (NH₃) onderlinge verschillen kennen, als het gaat om de afstanden tussen emissie en depositie en de effecten op natuurwaarden. Tijdens de tweede fase van de opdracht van het Adviescollege zal dit nader onderwerp van onderzoek zijn.



Bij dit onderwerp is ook aandacht nodig voor het gegeven dat milieudoelen in elkaars verlengde kunnen liggen, maar elkaar ook kunnen bijten. Zo draagt het verlagen van de temperatuur bij bepaalde industriële processen tot een afname van de uitstoot van CO₂, maar tot een toename van emissie van NO_x.

3.3. Economisch perspectief

Nederland is een dichtbevolkt en welvarend land. We hebben de drassige delta en hoge gronden omgetoverd tot een land van dorpen en steden, verbonden door havens en goede infrastructuur. Ons land kent een grote variëteit aan landschappen, cultuurhistorische waarden en prachtige, gevarieerde natuur die past bij onze bijzondere ondergrond van zee, kust, rivierdelta's, zand, veen en kleigronden.

Het maatschappelijk belang van economische ontwikkelingen staat buiten kijf. Ons land werkt aan de welvaart in de toekomst. We willen meer mensen huisvesten, betere vervoersverbindingen en meer werkgelegenheid. Al deze ontwikkelingen vragen ruimte. De schade is enorm als alle voorgenomen projecten in Nederland geen doorgang kunnen vinden.

Kenmerkend voor de manier waarop Nederland probeert economische ontwikkelingen doorgang te laten vinden, is die te koppelen aan versterking van ruimtelijke kwaliteit, natuur en volksgezondheid. Met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) werd al in 2009 een programmatische aanpak vastgesteld die het mogelijk maakte om generieke maatregelen voor verbetering van de luchtkwaliteit te verbinden aan lokale of regionale ontwikkelruimte. Deze aanpak was succesvol en is een inspiratie geweest voor het PAS.

Ons ruimtelijk beleid is geroemd om zijn zorgvuldige afwegingen. Tien jaar geleden is de ontwikkeling tot de Omgevingswet ingezet. Belangrijkste doelen waren: meer ruimte voor integrale afwegingen tussen ruimtelijke kwaliteit, milieukwaliteit en economische ontwikkelingen. De echo van 'luchtkwaliteit' en 'externe veiligheid' als twee belemmeringen voor ontwikkelingen klonk hierin door. Eén belang zou niet verabsoluteerd mogen worden: de metafoer van het mengpaneel werd geïntroduceerd. Er worden ondergrenzen aangegeven voor milieufactoren, gebaseerd op de volksgezondheid, maar daarboven is er vrije schuifruimte voor het bevoegd gezag om uit te ruilen tussen verschillende aspecten die voor de leefomgevingskwaliteit van belang zijn: geluid, bodem, lucht, water, etc. Plannen zouden niet te allen tijde 'op een salamander of geluidsnorm mogen sneuvelen'.

Zoals weergegeven in de figuur in paragraaf 2.2 vormt de landbouw van alle economische sectoren de grootste bron van stikstofuitstoot. Deze uitstoot wordt vooral veroorzaakt door ammoniakemissies uit de veehouderij. Een belangrijk deel van onze landbouw is efficiënt en innovatief, en behoort tot de top van de wereld. Tegelijkertijd is een deel van onze (agrarische) economie ook zeer vervuילend. Voor een deel van de veehouderij geldt dat al veel stappen zijn gezet, forse investeringen zijn gedaan en maatregelen zijn getroffen op het gebied van verduurzaming.



In het huidige regime duurt het lang voordat innovatieve ontwikkelingen geïmplementeerd worden. Voorbeelden van innovatieve ontwikkelingen zijn nieuwe agrarische bedrijfsvormen - waaronder natuurinclusieve landbouw – nieuwe (emissievrije) stalsystemen, diervoer uit reststromen, mest verwaarden als hoogwaardige organische mest en andere fokdoelen voor vee. De daadwerkelijke toepassing van innovatieve ontwikkelingen gaat vaak gepaard met het doorlopen van procedures die veel tijd kosten. Betrokkenen ervaren dit als procedurele tegenwerking en als tijdrovend om positieve bijdragen van nieuwe agrarische bedrijfsvormen vast te stellen. Dit geldt overigens niet alleen voor de agrarische sector en is niet bevorderlijk voor een innovatieklimaat. Mogelijkheden om emissievrij te produceren, worden niet altijd bevorderd, maar door regelgeving soms zelfs tegengewerkt (zie ook paragraaf 4.2.1).

3.4. Wetenschappelijk perspectief

Het beste dat de wetenschap te bieden heeft, is voortschrijdend inzicht. De relaties tussen stikstofemissie, stikstofconcentratie in de lucht en stikstofdepositie zijn zeer complex. Deze relaties worden beïnvloed door onder andere klimatologische omstandigheden. Er zijn onvoldoende data, meetpunten en inzichten om dit goed te kunnen modelleren. Het AERIUS-model is een poging om de werkelijkheid te benaderen, maar is in belangrijke mate gebaseerd op aannames. Dat leidt tot discussie over onzekerheidsmarges. Op grond van de Habitatrichtlijn moet bij plannen en projecten worden onderzocht of al dan niet sprake is van een mogelijk significant effect. Momenteel wordt dit berekend met AERIUS met een enkelvoudige puntschatting op het niveau van een hexagoon met een oppervlakte van een hectare. In de tweede fase zal het Adviescollege nader ingaan op de bezwaren die hiertegen bestaan. Omgekeerd geldt voor maatregelen dat de werking en effectiviteit daarvan moeten vaststaan, ook deze onderbouwing is complex.

Vanuit wetenschappelijk perspectief wordt aandacht gevraagd voor de 'grauwe deken van schadelijke stoffen' die over Nederland ligt (CO₂, stikstof, fosfaat, methaan) en voor de effecten van accumulatie van stikstof in de bodem. Alleen vermindering van uitstoot zal niet voldoende zijn om de kwaliteit van Natura 2000-gebieden te verbeteren. Herstelmaatregelen zijn daarnaast noodzakelijk.

Ingewikkelder wordt het als we kijken naar de impact die stikstofdepositie heeft op het behoud en de verbetering van de vitaliteit van de natuur. Onomstreden is dat stikstofgevoelige habitattypen niet goed tot ontwikkeling komen bij te hoge stikstof-bodemconcentraties. Ook staat vast dat stikstofdepositie een uiterst belangrijke factor vormt voor het verlies aan biodiversiteit. Deze negatieve effecten van stikstofdeposities worden versterkt door andere factoren als klimaatverandering, hydrologische factoren en invasieve soorten.

3.5. Juridisch perspectief

Juristen zijn de maatschappelijke 'verkeersregelaars'. In een democratisch land dat zo intensief wordt gebruikt, zouden op basis van politieke afwegingen alle belangen zorgvuldig geborgd moeten zijn, in het ontstaan van wet- en regelgeving en in de uitvoeringspraktijk. Het PAS is met goede intenties tot stand gekomen, en was gericht op het herstellen van Natura 2000-gebieden en het bieden van ruimte voor economische ontwikkelingen.



Naast deze goede intenties zijn er vanaf het begin ook grote zorgen geweest, onder andere bij natuurorganisaties, over de vraag of met het PAS het natuurherstel wel voldoende was gewaarborgd, en of de aanpak juridisch houdbaar was in het licht van de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. Op 17 mei 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van het PAS met de Habitatrichtlijn. Met het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018 werd duidelijk dat het PAS op een aantal - cruciale – punten niet aansloot bij de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. Het Adviescollege heeft de indruk dat de waarschuwing, die uitging van de inhoud van het arrest van het Hof, aanvankelijk geen weerslag heeft gekregen in acties van de overheid. De overheid lijkt zich te hebben laten ‘overvallen’ door het uiteindelijke oordeel van de Raad van State over het PAS. Dat leidde na deze uitspraak van de ene op de andere dag tot een hoge urgentie.

Particuliere initiatiefnemers en overheden verkeren sinds de uitspraak van de Raad van State in grote onzekerheid over hun eigen rechtspositie. Er is onduidelijkheid of vergunningen kunnen worden verkregen, terwijl activiteiten op basis van het PAS reeds worden verricht. Er is discussie over hoe onherroepelijk een onherroepelijke vergunning nu eigenlijk is. Verder is het de vraag wie de ontstane schade moet vergoeden.

3.6. Bestuurlijk perspectief

Er zullen weinig mensen van mening zijn dat er in Nederland niks meer mag veranderen de komende jaren, in afwachting van aantoonbaar herstel van de natuur. Ook zullen weinig mensen vinden dat alles moet kunnen en dat de natuur de resultante moet zijn van andere ontwikkelingen. Dit vraagt om het vinden van synergieoplossingen, waarbij reductie van stikstofemissies, ruimte voor economische ontwikkeling, mobiliteit, wonen en herstel van biodiversiteit zoveel mogelijk hand in hand gaan. Met integrale maatregelen kan aan deze positieve benadering worden gewerkt, zoals dit eerder is gerealiseerd met bijvoorbeeld het programma ‘Ruimte voor de Rivier’, in het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, in het Panorama Nederland, in de Nationale Omgevingsvisie, met vormen van agrarische (natuurinclusieve) bedrijfsvoering en met gericht gebiedsbeleid.

Daarbij moet ook onder ogen worden gezien dat niet alles kan in ons land, zonder dat dit beperkingen voor iets of iemand oplevert. De wens om verschillende belangen zoveel mogelijk met elkaar in harmonie te brengen, laat onverlet dat de ruimte in Nederland beperkt is, de kwaliteit van de leefomgeving onder druk staat en consequenties van beleidskeuzen onder ogen moeten worden gezien. De emissies moeten omlaag, er moet worden geïnvesteerd in natuurareaal en -kwaliteit, en de mogelijkheden dienen te worden verkend hoe doelstellingen en ambities sneller en/of anders kunnen worden gerealiseerd, zodat de natuur herstelt, er ruimte blijft voor economische ontwikkeling, en natuur en biodiversiteit worden bevorderd.

Daarmee is duidelijk dat dit van alle betrokken overheden vraagt om het in gezamenlijkheid zorgdragen voor deze balans. Het is noodzakelijk dat de verschillende overheden, ook in gezamenlijkheid, een bijdrage leveren aan de oplossing van de stikstofproblematiek, langs de lijnen die hierna zijn beschreven.

Rijksoverheid

De Rijksoverheid vervult in dit dossier verschillende rollen. Allereerst raakt de stikstofproblematiek aan diverse actuele beleidsdossiers van de Rijksoverheid, zoals het beleid op het gebied van circulaire landbouw en het klimaatakkoord. Ten tweede is de Rijksoverheid medeverantwoordelijk voor het bereiken van doelen op het gebied van vitaal platteland, het klimaat en de woningbouw. Het Rijk heeft over deze doelen en de realisatie daarvan in het Interbestuurlijk Programma (IBP) afspraken gemaakt met (de koepels van) medeoverheden. Als derde is het Rijk opdrachtgever voor grote (infrastructurele) projecten. Daarmee wordt het Rijk in de realisatie van deze projecten direct geraakt door de uitspraak van de Raad van State. In de vierde plaats is de rijksoverheid stelselverantwoordelijke voor natuur, voor een deel vergunningverlener Wnb en voor een deel natuurbeheerder (Rijkswaterstaat). Tot slot is het Ministerie van LNV opdrachtgever voor (het verder ontwikkelen van) de rekenmodellen en meetinstrumenten op het gebied van stikstof.

De Rijksoverheid kan een belangrijke rol spelen in de oplossing van het vraagstuk, door - waar nodig - wet- en regelgeving en beleidsregels te ontwikkelen, maatregelen te financieren, een ondersteuningsstructuur (helpdesk) te helpen oprichten en het goede voorbeeld te geven met eigen projecten (zie ook hoofdstuk 4).

Provincies

Provincies spelen een belangrijke rol bij verduurzaming van de landbouw, de vitaliteit van het platteland, de realisatie van het Natuurpact, de uitvoering en handhaving van de Wet Natuurbescherming en de uitwerking van het Klimaatakkoord in regionale energiestrategieën. Provincies treden op als gebiedsregisseurs en zijn verantwoordelijk voor natuur(beheer). Belangen vanuit het Rijk, de provincies en de gemeenten kunnen voor bepaalde gebieden concurrerend zijn. De rol van de provincie als gebiedsregisseur houdt in te komen tot een afweging van deze belangen.

In het merendeel van de Natura 2000-gebieden zijn de provincies als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het uitvoeren van de herstel- en uitbreidingsmaatregelen. Daarnaast zijn provincies als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het verlenen van natuurvergunningen, en de handhaving daarvan, of voor andere toestemmingsbesluiten voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt (bijvoorbeeld in de landbouw, woningbouw, wegenbouw of de industrie). Ook zijn de provincies partner in het Interbestuurlijk Programma (IBP). Ze geven uitvoering aan een landelijke systematiek voor monitoring, dataopslag en informatie, analyse en rapportages van natuurgegevens.

De bijdrage van de provincies kan gestalte krijgen langs de lijn van vergunningverlening en handhaving. Daarnaast kunnen provincies voor versterking van de natuur en voor het natuurbeheer instrumenten inzetten als grondverwerving, sanering, subsidie, planologische en wettelijke bescherming en financiering. Ook provincies kunnen met eigen projecten het goede voorbeeld geven (zie ook hoofdstuk 4).

Gemeenten

Ook de VNG is partner in het Interbestuurlijk Programma (IBP). Gemeenten hebben op twee manieren te maken met het stikstofdossier. Enerzijds als bevoegd gezag (vergunningverlener en handhaver) voor (bouw)projecten en evenementen in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Anderzijds als verantwoordelijke voor (de uitvoering van) gemeentelijke projecten. Tot op heden hadden gemeenten weinig betrokkenheid bij het PAS omdat de vergunningverlening op het gebied van de Wet natuurbescherming een verantwoordelijkheid is van het Rijk en met name de provincies. De uitspraak van de Raad van State heeft bij gemeenten geleid tot vragen over de impact op gemeentelijke projecten en wat ze kunnen doen om vooral de bouwproductie weer op gang te brengen.

Waterschappen

De Unie van Waterschappen is ook partner in het Interbestuurlijk Programma (IBP). De waterschappen voeren vanuit hun wettelijke taakstellingen werkzaamheden uit om in Nederland te zorgen voor waterveiligheid, schoon en voldoende water. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om dijkversterkingsprojecten (in samenwerking met Rijkswaterstaat), gebiedsverbeteringsprojecten (zoals natuurherstel, waterberging of verbeterde waterafvoer) of beheer en onderhoud aan persleidingen, rioolgemalen en zuiveringsinstallaties.

Een aanknopingspunt voor de bijdrage van waterschappen zit in hun investeringen in dienst van opgaven met een groot maatschappelijk belang, zoals waterveiligheid, klimaatadaptatie en waterzuiveringsinvesteringen. Deze investeringen worden opgepakt in samenwerking met andere overheden en private organisaties. Waterschappen kunnen ook een belangrijke rol spelen (en spelen die ook) bij natuurherstel, bijvoorbeeld bij hydrologische maatregelen.

Drinkwaterbedrijven

Drinkwaterbedrijven hebben op grond van de Drinkwaterwet de wettelijke taak om een duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening tot stand te brengen en iedereen drinkwater van goede kwaliteit te leveren. De openbare drinkwatervoorziening geldt als een dwingende reden van groot openbaar belang en drinkwaterbedrijven behoren tot de vitale infrastructuur. Bestuursorganen zijn op grond van de Drinkwaterwet verplicht om zorg te dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

Daarnaast heeft het drinkwaterbedrijf tot taak om bij te dragen aan de bescherming van de bronnen voor drinkwater, bijvoorbeeld door het beheren of mede beheren van (natuur)terreinen rondom deze bronnen gericht op het voorkomen of beperken van verontreiniging. In dit kader levert de drinkwatersector een grote bijdrage aan het natuurbeheer in Nederland. Een groot deel van de natuurgebieden die de drinkwaterbedrijven beheren in de omgeving van hun bronnen, is Natura 2000-gebied. Drinkwaterbedrijven voeren daarom diverse herstelmaatregelen uit in het kader van het PAS.



Omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten zijn in veel gevallen namens het bevoegd gezag – provincies en gemeenten – verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving op verschillende wetten en regels die het milieu en de leefomgeving moeten beschermen. Denk hierbij aan expertises als energie, duurzaamheid, luchtkwaliteit, bodemkwaliteit en geluidsoverlast, maar ook aan het gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen.

Terreinbeherende organisaties

Er zijn veel verschillende organisaties die eigenaar zijn van natuurgebieden (ook Natura 2000-gebieden) en die daarmee een verantwoordelijkheid hebben – en willen nemen – op het gebied van natuurherstel. Denk aan Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de provinciale landschappen, en particuliere landeigenaren.

4. Aanbevelingen korte termijn

4.1. Inleiding en hoofdlijn advies

De hoofdstukken 4 en 5 bevatten de aanbevelingen van het Adviescollege voor de korte termijn en de daarmee verband houdende reflecties op de vier eerdergenoemde notities van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof. De aanbevelingen hebben betrekking op de vragen a en b in de opdracht aan het Adviescollege (zie hoofdstuk 1). De hoofdlijn van het advies is hieronder toegelicht.

Hoofdlijn advies voor korte termijn

1. Om uit de impasse te raken, zijn specifieke, gebiedsgerichte bronmaatregelen nodig, gericht op het reduceren van emissies en deposities. Alle sectoren die stikstofuitstoot kennen, dienen een bijdrage te leveren, in een evenwichtige verhouding, waarbij kosteneffectiviteit in ogenschouw wordt genomen. Voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn maatregelen nodig. In dit eerste advies richt het Adviescollege zich op maatregelen die op korte termijn effect sorteren (paragraaf 4.2).
2. Het Adviescollege beveelt aan om alle herstel- en verbetermaatregelen onverkort en zo snel mogelijk uit te voeren en waar nodig te intensiveren, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden. Het Adviescollege beveelt hiervoor een gebiedsgerichte aanpak aan (paragraaf 4.3).
3. De punten 1 en 2 zijn randvoorwaardelijk voor het oplossen van de gerezen knelpunten en voor toekomstige toestemmingverlening. Er dient in beeld te worden gebracht tot welke emissiereductie deze maatregelen leiden en wat de gevolgen zijn voor de depositie in de afzonderlijke Natura 2000-gebieden en op de locaties met stikstofgevoelige habitats. Uitgangspunt in dit advies is dat afroming plaatsvindt. De mate waarin wordt afgeroomd en hoe wordt omgegaan met de vrijgekomen ruimte, zijn bestuurlijke keuzes. Het Adviescollege doet daartoe een aantal aanbevelingen (paragraaf 4.4).
4. Voor dit advies voor de korte termijn gaat het Adviescollege uit van de bestaande wetgeving. Activiteiten die onder het PAS waren vrijgesteld, moeten alsnog onder een vergunning worden gebracht. Het Adviescollege beveelt aan de ruimte die ontstaat na het treffen van maatregelen, allereerst hiervoor te benutten, met de kanttekening dat latente ruimte hiervoor niet moet worden benut om depositiestijging te voorkomen (paragraaf 4.5).
5. Intern en extern salderen zijn instrumenten die kunnen worden ingezet, waarbij in alle gevallen afroming moet plaatsvinden. Deze afroming betreft allereerst de latente ruimte. Daarnaast moet ook worden bijgedragen aan emissiereductie (paragraaf 5.3). Ook het uitvoeren van de ADC-toets is onderdeel van de vigerende wetgeving. Het Adviescollege waarschuwt voor te hooggespannen verwachtingen van deze toets, want zeker niet alle vastgelopen projecten voldoen aan de criteria van de ADC-toets (paragraaf 5.4). De huidige juridische instrumenten bieden niet voor alle projecten en regio's in hetzelfde tempo een oplossing.
6. Het Rijk en de provincies bepalen in onderlinge afstemming de condities waaronder de ruimte mag worden benut. Daarnaast dient het Rijk voldoende financiële middelen ter beschikking te stellen voor verwerving of sanering en voor natuurherstel (paragraaf 4.6).
7. Provincies nemen de regie voor de gebiedsgerichte aanpak (paragraaf 4.6).

4.2. Emissiereductie

Om uit de ontstane impasse te geraken, adviseert het Adviescollege – omwille van de urgentie van het vraagstuk – om op de kortst mogelijke termijn een pakket aan noodmaatregelen te nemen, gericht op het substantieel verkleinen van bestaande emissies door bronmaatregelen te treffen. Daarbij is het Adviescollege van mening dat alle sectoren in een evenwichtige verhouding moeten bijdragen. Voor de korte termijn zijn de maatregelen gericht op sectoren waar binnen de eerste adviestermijn (zie paragraaf 2.2) winst kan worden behaald.

De maatregelen voor de korte termijn hoeven niet per definitie een permanent karakter te hebben, maar ze moeten wel aan een aantal randvoorwaarden voldoen. De belangrijkste daarvan zijn dat de uitvoering van de maatregelen moet zijn geborgd en handhaafbaar moet zijn, en dat de maatregelen aantoonbaar tot emissiereductie leiden. De effecten van de maatregelen voor de korte termijn moeten wel duurzaam verzekerd zijn voor die situaties waarvoor op basis van deze effecten een vergunning is verleend.

Gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren, is het Adviescollege van mening dat in alle gevallen afoming van de gerealiseerde reductie moet plaatsvinden in het licht van de behoud- en herstelopgave voor Natura 2000-gebieden. Dat wil zeggen dat slechts een deel van de gerealiseerde reductie beschikbaar is voor de aanpak van knelpunten. Het is aan het Rijk en de provincies om zorg te dragen voor maatregelen die ook tot zodanige reductie leiden dat knelpunten kunnen worden aangepakt.

Emissiereductie dient te worden bereikt via korte-termijn-maatregelen. Van de hierna voorgestelde maatregelen verwacht het Adviescollege dat deze effect sorteren. Het Adviescollege adviseert voor de korte-termijn-maatregelen te treffen in de volgende sectoren:

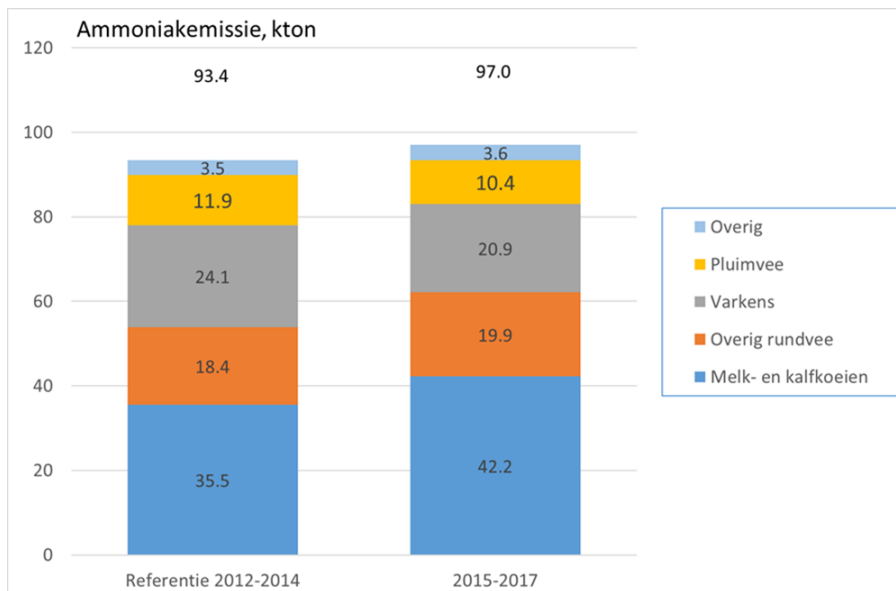
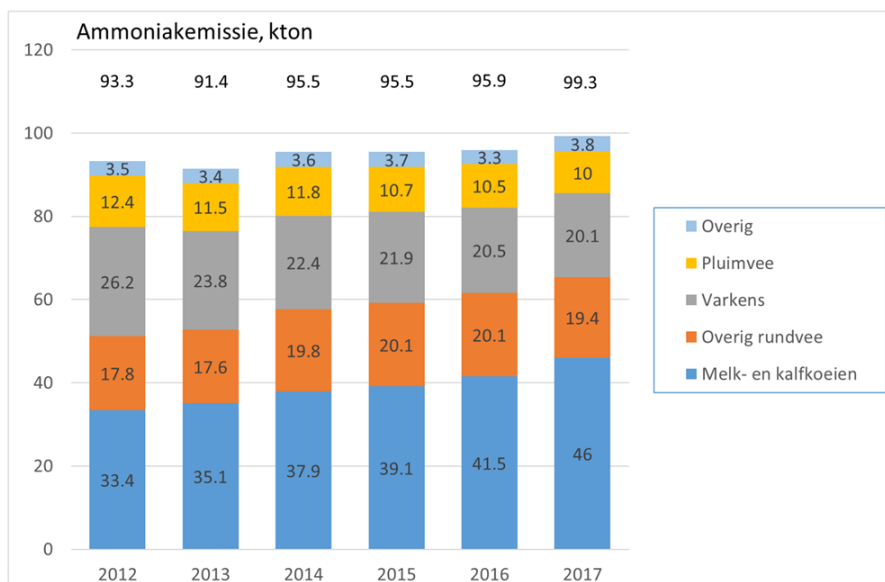
- Veehouderij
- Mobiliteit
- Industrie
- Bouwsector

Deze sectoren, evenals de hieronder uitgewerkte maatregelen, zijn geen limitatieve lijst, maar binnen deze thema's is reductie op korte termijn haalbaar. De korte-termijnaanpak is bedoeld om de eerder in dit advies beschreven knelpunten aan te pakken. In het tweede advies zal het Adviescollege ingaan op een samenhangende lange-termijnaanpak, en op aanvullende bronmaatregelen voor alle sectoren die stikstofuitstoot kennen.

4.2.1 Maatregelen in de veehouderij

Gerichte aanpak reductie ammoniakemissies veehouderij

In de onderstaande tabellen is weergegeven hoe de ammoniakemissie uit de veehouderij is verdeeld over de verschillende sectoren. (Bron: Wageningen UR/NEMA – Presentatie 27 maart 2019)



Het Adviescollege adviseert *geen* generieke volumebeperkingen in de verschillende veehouderijsectoren, omdat er op dit moment grote verschillen bestaan in ammoniakemissies tussen en binnen sectoren. Een generieke volumemaatregel is daarmee naar verwachting onvoldoende effectief ten aanzien van de impact op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bovendien maakt een generieke maatregel geen onderscheid tussen ondernemers die wel of niet geïnvesteerd hebben in verduurzaming van de bedrijfsvoering en in emissiebeperking. Daarnaast worden met een stopperspremie mogelijkserwijs economisch minder goed presterende bedrijven beloond met een generieke maatregel.

Een generieke volumebeperking van de veestapel zal daarom niet zonder meer leiden tot de beoogde verbetering van de milieu- en natuurkwaliteit via een transitie naar een emissiearme veehouderij, en kan dat proces zelfs vertragen. Daardoor is een generieke volumemaatregel niet proportioneel.

Het Adviescollege beveelt een – door het Rijk gefinancierde – selectieve, gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissies aan, die gerelateerd zijn aan de veehouderij, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij Natura 2000-gebieden. De gebiedsgerichte benadering houdt in dat naarmate een specifieke sector een substantiële bijdrage levert aan stikstofproblemen in gebieden die kwetsbaar zijn voor deposities, doelgerichte maatregelen worden getroffen.

De provincies nemen de regie voor deze gebiedsgerichte aanpak, waarbij op basis van analyses van het betrokken gebied in beeld wordt gebracht op welke wijze de gerichte verwerving of sanering invulling dient te krijgen, en welke maatregelen per gebied nodig zijn.

De uitvoering van bronmaatregelen, die door de veehouderij zouden worden genomen in het kader van het PAS, was slechts beperkt geborgd en sommige maatregelen werden pas op termijn genomen. Het gaat daarom niet alleen om nieuwe maatregelen, maar ook om het dwingend (met een tijdpad) vastleggen van de uitvoering van PAS-bronmaatregelen.

Voor de blijvende veehouderijbedrijven geldt dat versneld moet worden ingezet op toepassing van de ‘best environmental means’ (praktijk en techniek) door middel van een Algemeen Verbindend Verklaring en een duidelijk tijdpad, zodat verdergaande emissiereductie versneld wordt bewerkstelligd. Deze Algemeen Verbindend Verklaring vraagt om verankering in Rijkswetgeving, bijv. in de vorm van een Besluit emissiearme bedrijfsvoering, waarbij het toepassen van de meest actuele milieupraktijk (waaronder innovatieve technieken en bedrijfsmethoden) een voorwaarde is.

De verantwoordelijkheid voor de gebiedsspecifieke aanpak ligt bij de provincies, waarbij de aanpak is gericht op snelle en effectieve vermindering van emissies in en nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden. De provincie bepaalt de strategische inzet van de gerichte verwerving of sanering. Daarnaast ziet de provincie toe op de toepassing van de (in Rijkswetgeving verankerde) ‘Algemeen Verbindend Verklaring’ voor de toepassing van de ‘best environmental means’. Daarnaast is het van belang dat er een juridisch afdwingbare set aan maatregelen wordt vastgelegd. Uiteindelijk is op basis van een beheerplan onteigening juridisch mogelijk.

Snellere implementatie innovatieve ontwikkelingen

De ontwikkeling naar emissieneutrale stallen en emissiearme vormen van agrarische bedrijfsvoering vragen om sturing via vergunningen en handhaving, en om flankerend beleid dat eraan bijdraagt dat innovaties sneller geïmplementeerd kunnen worden. Er dient meer inzet te worden gepleegd om wetenschappelijke ontwikkelingen en daaraan gekoppelde innovaties versneld in de praktijk te brengen, door nieuwe technologieën sneller te erkennen. In het huidige regime duurt de daadwerkelijke toepassing van innovatieve ontwikkelingen vele jaren door de versnippering van commerciële technische doorontwikkeling, en het vertraagde marktaanbod van innovaties als Best Beschikbare Techniek door moeizame certificering (denk aan de Regeling ammoniak en veehouderij, Rav).

Deze beperking in het innovatieklimaat geldt in alle sectoren, maar bovenal in de veehouderij waar ook nog eens een lange afschrijvingstermijn voor stalsystemen geldt. Daardoor worden de mogelijkheden om emissies te verminderen niet optimaal benut, en ontwikkelt de emissiereductie zich niet snel genoeg.

Het Adviescollege staat positief tegenover het voorstel vanuit de agrarische sector om de uitvoering van de sectorplannen (bestaande uit maatregelen gericht op milieuverbetering, herstel van biodiversiteit en het voorkomen van en omgaan met de effecten van klimaatverandering) voortvarend voort te zetten. Daarnaast spreekt het Adviescollege waardering uit voor het gezamenlijke advies van de zuivelsector (via Zuivel NL). Het Adviescollege onderschrijft de voorgestelde aanpak, en is van mening dat de maatregelen die Zuivel NL voorstelt een constructieve bijdrage leveren aan de reductie van ammoniakemissies.

Experimenteerruimte

Het Adviescollege adviseert om op korte termijn de toepassing van emissie-reducerende technieken en -praktijken te versnellen door deze via experimenteerruimte vroegtijdig toe te staan. Ook is financiële steun essentieel om bestaande technieken vervroegd te kunnen afschrijven ten behoeve van de aanschaf van innovatieve emissie-reducerende technieken.

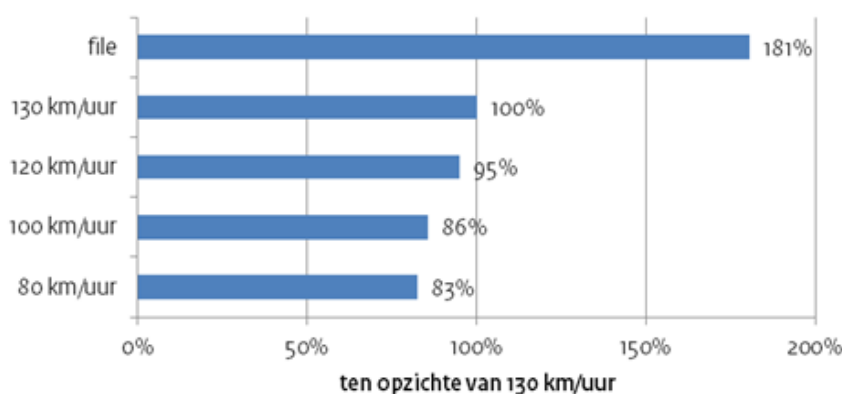
4.2.2 Maatregelen op het gebied van mobiliteit

Wegverkeer

Een korte-termijn-maatregel die impact heeft op stikstofemissies, is snelheidsverlaging. Indien op een groot deel van het wegennet een substantiële verlaging wordt doorgevoerd, leidt dit tot minder NO_x-emissies en daarmee tot een vermindering van de NO_x-‘deken’ (zie paragraaf 3.4). Deze deken is medebepalend voor de algemene depositie en voor de volksgezondheid.

Onderstaande figuur van het RIVM geeft een beeld van de emissiereductie ten opzichte van een snelheid van 130 km/uur. Lagere snelheden leiden tot langere reistijden, maar ook tot betere doorstroming. Hiermee wordt geen landelijk beeld gegeven van het effect op emissies en ook niet van het effect op deposities in Natura 2000-gebieden.

**Wegverkeer emissies per km per etmaal
voor 100.000 voertuigbewegingen**





Het Adviescollege adviseert een snelheidsverlaging door te voeren op rijks- en provinciale wegen, zo nodig gedifferentieerd naar wegen of gebieden, waarbij de snelheidsbeperkende maatregelen worden gericht op aantoonbare effecten in kwetsbare Natura 2000-gebieden.

Overige mobiliteit

Uitgangspunt van het Adviescollege is dat alle sectoren een bijdrage leveren, in een evenwichtige verhouding. In dit eerste advies richt het Adviescollege zich op sectoren, waar maatregelen op korte termijn effect sorteren. Het Adviescollege richt zich tijdens de tweede fase op mogelijke emissiebeperkende maatregelen voor andere vormen van mobiliteit. Dan gaat het om het openbaar vervoer, het vrachtvervoer, de scheepvaart (m.n. de binnenvaart en de kustvaart) en de luchtvaart. In de tweede fase zal het Adviescollege hier nader op ingaan.

4.2.3 Maatregelen in de industrie

In navolging van het uitgangspunt dat alle stikstof-emitterende sectoren een evenwichtige bijdrage moeten leveren aan verdere vermindering van stikstofemissies en -deposities, ligt er ook een opgave bij de industriële bedrijvigheid en de energieproductie. Hierbij moet worden opgemerkt dat de emissies uit deze sectoren circa 1,6% van het totaal uitmaken, en dat reducties derhalve niet op korte termijn tot significante ruimte zullen leiden.

Alhoewel grote energiecentrales, chemische productiefaciliteiten en raffinaderijen via aanbestedingsvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden aan strenge NO_x-emissie-eisen moeten voldoen, bestaan er toch aanzienlijke verschillen tussen emissies, afhankelijk van de gebruikte energiedragers (kolen, biomassa en gas) en verbrandingstechnieken.

Grote centrales zijn voorzien van afgasreinigingsinstallaties die aan strenge eisen moeten voldoen, en die met frequente meetprogramma's worden gewaarborgd. Hierbij maakt de bron voor de verbranding geen verschil voor de toelaatbare NO_x-emissies. Het stoppen met de bijstook van biomassa in grote centrales, levert dan ook nauwelijks een bijdrage aan de vermindering van emissies en deposities van stikstof. Echter, het levert wel een duidelijke bijdrage aan vermindering van NO_x in de energieopwekking en ook een duidelijke vermindering van CO₂-uitstoot. Gezien het integrale karakter van het advies, vraagt het Adviescollege aandacht voor een heroverweging van het nut van subsidies die momenteel worden verstrekt voor het bijstoken van biomassa in energiecentrales.

Voor kleinere, specifieke biomassacentrales die in wijken of steden thans worden ontwikkeld om in de lokale of regionale energie- of warmtevraag te voldoen, is zelden sprake van 'end-of-pipe-technieken' en is er veelal geen inputcontrole. Het is onvoldoende duidelijk of deze installaties aan dezelfde emissie-eisen worden onderworpen. Bovendien is als gevolg van de schaal van de installaties de afstand ten opzichte van het maaiveld waarop de uitstoot in de lucht plaatsvindt kleiner dan bij grote installaties, hetgeen tot hogere deposities kan leiden in Natura 2000-gebieden⁸.

⁸ In het algemeen geldt dat alles wat geëmitteerd wordt, ook weer ergens naar beneden komt. Dus de bijdrage aan de totale depositie zal gelijk blijven, maar als de verspreidingsafstand kort is, dan zal lokaal de depositie toenemen.



Het Adviescollege adviseert provincies de opdracht te geven om te verkennen in hoeverre verschillende industriële sectoren een negatieve bijdrage leveren aan de stikstofdepositie van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, welke maatregelen nodig zijn, en welk (activerend) beleid kan worden gevoerd vanuit het Rijk en de provincies voor het stimuleren van de toepassing van nieuwe technieken en voor innovaties in de industriële sector. Steeds vanuit een integrale blik van het stikstofprobleem in samenhang met luchtkwaliteit, CO₂-reductie, de transitie naar duurzame energie en de kringlooplandbouw.

In de tweede fase wil het Adviescollege ook nader verkennen of de chemie indirect een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de emissies afkomstig uit meststromen door technieken te ontwikkelen die daaraan kunnen bijdragen.

4.2.4 Bouwsector

De bouwsector is een van de sectoren die in de uitvoering van projecten hard wordt getroffen doordat de vergunningverlening is stilgelegd.

Het Adviescollege is van mening dat er in de bouw winst is te behalen door modulair, energieneutraal, circulair en natuurinclusief bouwen en beter gebruik van innovatieve technieken en materialen. Datzelfde geldt voor bedrijven die aanleg-, beheer- en onderhoudswerkzaamheden uitvoeren in Natura 2000-gebieden. Deze bedrijven dienen te worden gestimuleerd deze werkzaamheden emissiearm uit te voeren. Het Adviescollege adviseert aanbestedingsvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden hierop aan te passen. Dit zal een positief effect hebben op duurzame innovaties.

4.3. Herstel van de natuur

Om de staat van instandhouding van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te verbeteren, zijn voor alle gebieden herstelmaatregelen uitgewerkt. Uit de 'oriënterende studie evaluatie Natura 2000-doelensystematiek' (juni 2019) blijkt dat de uitvoering van deze herstelmaatregelen trager verloopt dan verwacht en dan noodzakelijk is. Het Adviescollege adviseert een intensivering en versnelling van het natuurherstel en het waar nodig beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde financiële middelen, door het Rijk en de provincies. Op korte termijn moeten zo mogelijk aanvullende maatregelen worden geprogrammeerd en dient een versneld realisatie-pad te worden uitgezet.

Alle partijen dienen prioriteit te geven aan de herstelprogramma's in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hierbij dient nader te worden gezien wat mogelijkheden zijn om de besluitvorming rond deze herstelprojecten te versnellen, door snellere besluitvorming over bestemmingsplannen.

Door verschillende partijen is tevens gesuggereerd om te bezien in hoeverre rond de begrensde Natura 2000-gebieden door herinrichting van het landelijk gebied (door inbreng van gronden van Staatsbosbeheer, of inbreng van rijksgronden) robuustere condities voor (hydrologisch) herstel van de stikstofgevoelige natuur kan ontstaan.



Door extensivering van het landgebruik rond de natuur (het creëren van bufferzones met natuurinclusieve landbouw), zonder dit onder het regime van de natuurbeschermingswet te brengen, kan de vitaliteit van de te beschermen natuur vergroot worden en kan tevens ruimte worden geboden aan de transitie naar circulaire landbouw. Agrarische ondernemers moeten hiervoor beloond worden. Dat kan op verschillende plaatsen, bijvoorbeeld in veenweidegebieden, maar ook in gebieden waar de intensieve veehouderij domineert. Het beeld is dat deze ontwikkeling een lange adem vergt, maar dat hoeft niet zo te zijn. Een transitie naar natuurinclusieve landbouw kan binnen een korte termijn worden gerealiseerd met behulp van een fonds om deze transitie te faciliteren. Op korte termijn is het mogelijk hierover in gesprek te gaan met deze agrarische ondernemers.

4.4. Benutten vrijgekomen ruimte

Het treffen van maatregelen, zoals beschreven in de voorgaande paragrafen, gericht op emissiereductie en herstel van de natuur, is randvoorwaardelijk voor de oplossing van de gerezen knelpunten en toekomstige toestemmingverlening (zie paragrafen 4.5 en 4.6).

De aard en omvang van de maatregelen en de snelheid waarmee deze worden gerealiseerd, zijn bepalend voor de reductie van emissie, het herstel van Natura 2000-gebieden, voor het tempo waarin de knelpunten kunnen worden opgelost en toestemmingverlening weer kan worden opgepakt. Uit de uitspraak van de Raad van State volgt dat de effecten van de bronmaatregelen (de emissiedaling door de bronmaatregelen) en herstelmaatregelen op hectareniveau moeten worden beoordeeld.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is het Adviescollege van mening dat in alle gevallen een deel van de gerealiseerde reductie moet worden afgeroomd in het licht van de behoud- en herstelopgave voor de stikstofgevoelige habitats in de 118 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit komt hierna nader aan de orde.

Het Adviescollege merkt op dat in verband met de behoud- en herstelopgave ook de wijziging of intrekking van bestaande vergunningen worden genoemd. Het Adviescollege wijst erop dat een dergelijke verstreckende maatregel ten aanzien van individuele bedrijven alleen aan de orde kan zijn indien wordt aangetoond dat intrekking of wijziging van de toestemming voor deze specifieke activiteit de enige passende maatregel is om verslechtering of significante verstoringen te voorkomen, ofwel indien een dergelijke maatregel onderdeel uitmaakt van generiek beleid voor een gebied of sector.

Het Adviescollege acht een maatregel ten aanzien van vigerende vergunningen ter voorkoming van nieuwe deposities wel denkbaar en wenselijk, in de vorm van afoming van niet-benutte (latente) vergunningruimte. Daarbij verwijst het Adviescollege naar de door de provincies onder het PAS als beleidslijn gehanteerde realisatietermijn van twee jaar voor niet-prioritaire projecten en de daarover gemaakte afspraken. Het Adviescollege beveelt aan de uitvoering van de afspraken over deze realisatietermijn weer op te starten (omdat dit na de uitspraak van de Raad van State is stilgevallen).

Dit geldt ook bij de latente ruimte bij onder het PAS van een vergunning vrijgestelde activiteiten, die thans alsnog een vergunning behoeven. Daarbij wijst het Adviescollege erop dat het hierbij gaat om maatwerk, waarbij reeds gedane investeringen of andere uitvoeringshandelingen in beschouwing moeten worden genomen. Mede om die reden adviseert het Adviescollege om de beoordeling van latente ruimte – als het gaat om niet-gerealiseerde vrijgestelde ruimte – te laten plaatsvinden bij het alsnog vergunnen van deze gevallen en in overige gevallen te laten plaatsvinden in het kader van interne of externe saldering.

Voor vergunningen, die zijn verleend voorafgaand aan het PAS, geldt de termijn van twee jaar niet. Ook hier moet worden onderzocht of er mogelijkheden zijn om latente ruimte terug te nemen (omdat het hier gaat om aantasting van bestaande rechten, lijken deze mogelijkheden echter beperkt).

Zoals ook aangegeven in paragraaf 2.2 is prioritering in de aanpak van knelpunten een bestuurlijke keuze. Aanbeveling van het Adviescollege in dit verband is deze ruimte in ieder geval te benutten om knelpunten op te lossen die betrekking hebben op:

- Activiteiten die onder het PAS waren vrijgesteld van een vergunning (activiteiten onder grenswaarden). Op beweiden en bemesten wordt hierna afzonderlijk ingegaan.
- Tijdelijke emissies indien na realisatie sprake zal zijn van een lagere emissie of nul-emissie. Het Adviescollege wijst erop dat in bepaalde gevallen mogelijk ook een ecologische onderbouwing kan worden gegeven waaruit volgt dat tijdelijke emissies, gelet op het lange-termijn-effect van de activiteit, aanvaardbaar zijn.
- Vernietigde vergunningen, waarvoor opnieuw een aanvraag moet worden ingediend bij het bevoegd gezag. Het is denkbaar dat via beleidsregels voorrang wordt gegeven aan deze aanvragen ten opzichte van andere nieuwe aanvragen.

Beweiden en bemesten

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 volgt uit de uitspraak van de Raad van State over beweiden en bemesten dat het categoriaal vrijstellen van beweiden en bemesten van de vergunningplicht in strijd is met de Habitatrichtlijn. Omdat beweiden en bemesten als vergunningvrije activiteiten in het PAS-traject zijn meegenomen, heeft de PAS-uitspraak ook tot gevolg dat beweiden en bemesten opnieuw moeten worden beoordeeld.

Weidegang is een maatschappelijke wens inzake grondgebonden melkveehouderij, ook vanuit het oogpunt van landschapsbeleving. Bovendien geldt dat de ammoniakemissie bij weidegang gereduceerd is omdat de urine plaatselijk gescheiden van de feces in de bodem doordringt. Pas bij menging van urine met feces (zoals in drijfmest) wordt de ureum (een voor plantengroei waardevolle stikstofverbinding) volop omgezet in ammoniak. Mest uit beweiding kent dan ook een lagere ammoniakemissie dan mest die in de stal is opgevangen en opslagen, en vervolgens op land wordt uitgereden.

Op grond van de uitspraak van de Raad van State is beweiden een onlosmakelijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Dat betekent dat beweiden in samenhang met het agrarisch bedrijf moet worden beoordeeld en vergund. Een generieke regeling via het beheerplan past hiervoor niet. Wel kan het beheerplan op dit punt nader beleid formuleren.



Het Adviescollege wil hier nader onderzoek naar doen en zal voor het eind van 2019 over dit onderwerp een tussentijds advies uitbrengen. Het Adviescollege adviseert in afwachting van dit advies de huidige gedoogstatus te handhaven.

Bemesten van landbouwgronden is essentieel voor de voedselproductie. Met de uitspraak van de Raad van State dreigt de situatie dat elke individuele boer een vergunning voor bemesten moet aanvragen, op basis van een passende beoordeling. Dit is niet werkbaar en leidt tot veel bureaucratie. Mogelijk kan een regeling via het beheerplan worden getroffen of een andere meer generieke oplossing worden gevonden. Daarvoor dient echter meer inzicht te worden verkregen in de haalbaarheid en de mogelijke effecten van de verschillende oplossingsrichtingen.

Het Adviescollege zal ook hier nader onderzoek naar verrichten en daarover eind 2019 nader adviseren. Het Adviescollege adviseert ook voor bemesten de huidige gedoogstatus te handhaven, in afwachting van het tussentijdse advies eind 2019.

4.5. Juridische aspecten

Voor de korte-termijn-aanpak van knelpunten en het weer op gang brengen van toestemmingverlening komt het Adviescollege tot onderstaande aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn aanvullend op de reflectie op de notities van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof (zie hoofdstuk 5).

Het toepassingsbereik van de AERIUS Calculator 2019 is nog beperkt. Allereerst moet ervoor worden gezorgd dat AERIUS zo snel mogelijk ook operationeel is voor het doorrekenen van activiteiten in de agrarische sector.

Het Adviescollege is van mening dat een duidelijke neerwaartse lijn moet worden ingezet als het gaat om emissies van NH₃ en NO_x. Van de emissiereductie, die wordt gerealiseerd met de te treffen maatregelen, dient een deel te worden afgeroomd, zoals eerder toegelicht. De mate van afroaming dient nader te worden bepaald en gemotiveerd in onderlinge afstemming tussen Rijk en provincies. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het Adviescollege de resultaten van gerealiseerde PAS-bron- en herstelmaatregelen niet in dit advies heeft betrokken of heeft kunnen betrekken, vanwege het ontbreken van informatie daarover. Het Adviescollege beveelt aan deze resultaten alsnog inzichtelijk te maken in de komende periode.

De emissiereductie dient per Natura 2000-gebied vast te staan en inzichtelijk te worden gemaakt. Het is aan het Rijk en de provincies om keuzes te maken als het gaat om de benutting van vrijgekomen ruimte. Er is al opgemerkt dat ruimte moet worden beschouwd op hectareniveau, in lijn met de uitspraak van de Raad van State. Het Adviescollege heeft op verschillende plaatsen in dit advies uiteengezet aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om ruimte te kunnen benutten.

Door verschillende stakeholders is nadrukkelijk de wens naar voren gebracht van het (opnieuw) introduceren van een drempelwaarde voor kleine deposities. Het Adviescollege staat hier op zich positief tegenover, mits het reductiebeleid daarvoor voldoende ruimte biedt. Vooral nog ontbreekt het aan een deugdelijke juridische onderbouwing hiervoor, daarom acht het Adviescollege dit op de korte termijn niet haalbaar. Een dergelijke systematiek is alleen haalbaar als wordt voldaan aan bepaalde condities. Op dit moment zijn deze condities nog onvoldoende scherp in beeld. Het Adviescollege beveelt aan deze condities op korte termijn nader te bepalen, voordat een dergelijke systematiek kan worden geïmplementeerd. Het Adviescollege gaat in het tweede advies nader in op dit onderwerp.

Het Adviescollege acht het, mede gelet op de administratieve lasten, niet wenselijk dat kleine bijdragen aan de depositie die onder het PAS waren vrijgesteld van een vergunning (dit betreft niet beweiden en bemesten) en tijdelijke emissies (zoals hiervoor omschreven in paragraaf 4.4) alsnog worden onderworpen aan langdurige vergunningprocedures. Aangezien de urgentie bij sommige projecten groot is, dient te worden gestreefd naar besluitvorming op korte termijn. Het Adviescollege beveelt Rijk en provincies aan beleid te formuleren langs de volgende lijnen.

Aanvraag

- bij gebreke van een vrijstellingsregeling zal met het oog op legalisering een vergunningaanvraag moeten worden ingediend;
- aanvragers moeten – na bekendmaking van het beleid – een redelijke termijn krijgen voor indiening van de aanvraag;
- aanvrager zal een nieuwe AERIUS-berekening moeten overleggen;
- aanvragers zijn gehouden om informatie te verstrekken over welke inspanningen zij verrichten om emissies zoveel mogelijk te beperken (toepassen van best beschikbare technieken);
- aanvrager dient inzicht te geven in de gerealiseerde activiteiten per 29 mei 2019. Latente ruimte komt niet in aanmerking voor legalisering (behoudens maatwerk, zie paragraaf 4.4).

Faciliteren individuele beoordeling

- er dient te worden gezocht naar een systematiek waarin de benodigde vergunningruimte wordt geïnventariseerd door de provincies;
- deze vraag wordt per activiteit inzichtelijk gemaakt en de totale vraag wordt gerelateerd aan de ruimte die na afroaming beschikbaar is. Het gaat daarbij om een collectieve passende beoordeling waarin individuele activiteiten inzichtelijk worden gemaakt. Voor de activiteiten waarvoor ruimte beschikbaar is, is naar de mening van het Adviescollege nader individueel onderzoek niet zinvol;
- gezocht moet worden naar een mogelijkheid om in lijn met het voorgaande een eenvoudige afdoening te bewerkstelligen, die leidt tot een vergunning;
- bij het ontbreken van voldoende ruimte kan aanvrager ervoor kiezen de stappen van salderen of de ADC-toets te doorlopen.

Bij de herbeoordeling van vernietigde vergunningen, bij een eerste beoordeling van situaties die als gevolg van de uitspraak van de Raad van State weer vergunningplichtig zijn geworden (anders dan de hiervoor genoemde vrijgestelde activiteiten, bijvoorbeeld omdat nog geen vergunning is verleend voor wijziging of uitbreiding ten opzichte van de referentiesituatie) adviseert het Adviescollege in het te ontwikkelen beleid aanvullend aandacht te besteden aan de volgende punten:

- Aanvraag (in aanvulling op hetgeen hiervoor is genoemd)
 - inzicht verschaffen in de situatie ten tijde van de referentiesituatie, behoudens voor zover de aanvraag (legalisering van) nieuwe activiteiten betreft;
 - aanvrager kan een voorstel doen voor intern of extern salderen overeenkomstig het door Rijk en provincies in onderlinge afstemming geformuleerde beleid. Het salderingsbeleid moet onder andere betrekking hebben op de mate van afoming (latente ruimte en reductie). Bij de formulering van het beleid dient acht te worden geslagen op de randvoorwaarden die door de Raad van State worden verbonden aan saldering;
 - aanvrager kan een voorstel doen voor een ADC-toets;
 - onderzoek moet – behoudens bij interne saldering – plaatsvinden in het kader van een passende beoordeling;
 - het beschikbaar komen van ruimte voor vergunningverlening uit (gebiedsspecifieke) reductiemaatregelen, kan tot aanpassing van beleid leiden. In dat geval moet inzichtelijk worden gemaakt wat van aanvrager wordt verlangd.
- Onderzoek ruimte vergunningverlening:
 - Er dient – evenals onder het PAS – een plafond te worden gesteld aan uit te geven ruimte. Daarbij moet wel worden voorzien in een hardheidsclausule voor bijzondere gevallen.
 - In de lijn van het voorgaande dient ook beleid te worden ontwikkeld voor de (her)beoordeling bestemmingsplannen en van nieuwe aanvragen.

Het is aan te bevelen afspraken te maken over een evaluatie van het te formuleren beleid.

Toetsen maatregelen aan staatssteunrecht

Bij de voorgestelde maatregelen kan op verschillende manieren sprake zijn van staatssteun. Een maatregel waarbij veehouderijbedrijven, die overlast veroorzaken, steun ontvangen om hun bedrijf te beëindigen, betreft staatssteun en deze moet worden getoetst aan de Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020. De belangrijkste voorwaarden voor een beëindigingsmaatregel op grond van deze richtsnoeren zijn:

- De capaciteit moet worden gesloten om dier-, plant- of volksgezondheidsredenen, sanitaire, ethische of milieuredenen, zoals een vermindering van de totale veebezetting, of om andere redenen zoals met het oog op de herstructurering van de sector, diversificatie of vervroegde uittreding.
- De begunstigde van de steun moet een tegenprestatie leveren, die erin bestaat dat definitief en onherroepelijk wordt besloten de betrokken productiecapaciteit (gronden, gebouwen, installaties, machines en uitrusting) te slopen of onherroepelijk te sluiten.

- In gevallen waarin de productiecapaciteit al definitief gesloten is of waarin een dergelijke sluiting onvermijdelijk lijkt, is er geen tegenprestatie van de begunstigde en mag geen steun worden verleend. Om dezelfde reden zijn ondernemingen, die niet aan die normen voldoen en hun productie hoe dan ook moeten stopzetten, uitgesloten van steun.

Een stoppersregeling naar analogie van de regeling die momenteel in het kader van een warme sanering van de varkenshouderij wordt ontwikkeld, behoeft de voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie.

Er kan ook sprake zijn van staatssteun bij het (her)verdelen van productiecapaciteit van overheidswege. Hierbij is van belang op welke wijze en onder welke voorwaarden de (al dan niet als gevolg van een stoppersregeling vrijkomende) productiecapaciteit door de overheid ter beschikking wordt gesteld. Als sprake is van het opnieuw verdelen van bestaande productiecapaciteit op basis van generiek vergunningenbeleid dat op alle ondernemingen gelijkelijk van toepassing is, en waarbij de overheid zelf geen nieuwe rechten creëert, zal minder snel sprake zijn van staatssteun dan in een situatie waarbij sprake is van het 'gratis' uitgeven van verhandelbare productieruimte door de overheid, op een wijze die vergelijkbaar is met het stelsel van fosfaatrechten, of waarbij bepaalde partijen voorrang krijgen bij de verdeling (een 'selectief voordeel' in staatssteuntermen). Indien sprake is van staatssteun of daarover twijfel bestaat, dan moet de maatregel worden getoetst aan de Richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van Milieubescherming en Energie en is voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie vereist.

Gelet op het bovenstaande zijn de mogelijkheden van overheidsinterventie bij verdeling van productieruimte op korte termijn vanuit het staatssteunrecht beperkt.

4.6. Organisatie, uitvoering en financiering

Gedeeld inzicht in de huidige situatie

Om maatregelen en prioriteiten te kunnen bepalen, is een overzicht van de huidige staat van instandhouding per gebied, de doelen, de geplande maatregelen voor herstel en de grootste belastingen op de gebieden van cruciaal belang. Per Natura 2000-gebied moet er een actueel beeld zijn hoe het gebied ervoor staat en welke bronnen in de omgeving van invloed zijn. Zoals eerder gezegd, ontbreekt dat inzicht nu.

Metten en monitoren

Het Adviescollege vraagt aandacht voor de verhouding tussen een modelmatige benadering en metingen. Beide spelen een belangrijke rol in de discussie, waarbij vooral aandacht is gevraagd voor het meten. Het is nodig te weten wat echte oorzaken zijn van de stikstofproblematiek. *Welke deposities hebben aantoonbaar nadelige effecten?* In de praktijk wordt al veel en steeds meer gemeten, en het verdient aanbeveling om meer gebruik te maken van validatie op basis van metingen.



Het Adviescollege wijst erop dat niet de indruk moet ontstaan dat een ander of beter model ertoe zal leiden dat er meer mogelijk is. In dit eerste advies doet het Adviescollege geen aanbevelingen over mogelijke verbetering van modellen en de techniek achter rekenmodellen. Tijdens de tweede fase van de opdracht zal het Adviescollege nadere aandacht besteden aan het gebruik van de modellen.

Kennisdeling en ondersteuning

Het is het Adviescollege gebleken dat er veel behoefte is aan feitelijke kennis over de stikstofproblematiek en de mogelijkheden om de huidige impasse te doorbreken. Het Adviescollege pleit er daarom voor een helpdesk in te richten waar betrokken partijen terecht kunnen met vragen en waar ook capaciteit beschikbaar is voor het wegwerken van het huidige stuwmeer aan aanvragen. Deze helpdesk zou de opvolger, danwel een aanvulling, kunnen zijn van het huidige PAS-programmabureau bij Bij12. Rijk en provincies kunnen deze helpdesk faciliteren, onder meer door te zorgen voor eenduidige informatie over bron- en herstelmaatregelen, duidelijkheid over afroaming van latente ruimte en gerealiseerde emissiereducties, eisen aan aanvragers/ecologische onderbouwing, randvoorwaarden voor interne en externe saldering en ADC-toets. Het Rijk moet daarnaast zorgen voor een snelle actualisatie van alle relevante informatie, zoals emissiefactoren, landgebruikskaarten en habitatkaarten en die informatie – via de helpdesk – beschikbaar stellen aan alle belanghebbenden.

Financiële consequenties

Het Adviescollege vindt dat financiële belemmeringen voor het uitvoeren van de korte-termijnmaatregelen weggenomen moeten worden, omdat anders onvoldoende ruimte ontstaat om de impasse in de vergunningverlening te doorbreken. Dit betekent een snelle en substantiële investering van het Rijk en de provincies om te zorgen dat er voldoende reductie van stikstofemissie plaatsvindt en dat voldoende natuurherstel mogelijk is. De maatregelen waarvoor financiering benodigd is, zijn hierna nader toegelicht.

Governance, rol van verschillende overheden

In het algemeen geldt dat het totale pakket aan maatregelen alleen kan worden uitgevoerd als de betrokken overheden intensief samenwerken. De voorwaarden daarvoor zijn gecreëerd door het inrichten van een interbestuurlijke programmadirectie stikstof (met de bijbehorende bestuurlijke structuur), waarin naast de verschillende betrokken departementen ook provincies, gemeenten en waterschappen acteren. In het Interbestuurlijke Programma (IBP) weten deze partijen elkaar ook al te vinden op enkele grote aanpalende opgaven, zoals toekomstbestendig wonen, vitaal platteland en klimaat. Het Adviescollege pleit voor een regionale gebiedsgerichte aanpak, met flankerend rijksbeleid op sectordoelstellingen en financiële ondersteuning.

Rol Rijksoverheid

Voor de Rijksoverheid is een belangrijke rol weggelegd voor het oplossen van het vraagstuk, door:

- Het waar nodig ontwikkelen van wet- en regelgeving en formuleren van beleid in afstemming met de provincies (waaronder het verankeren van de 'Algemeen Verbindend Verklaring best environmental means' in Rijkswetgeving, bijvoorbeeld in de vorm van een Besluit emissiearme bedrijfsvoering).
- Financiering van maatregelen; het Rijk stelt voldoende financiële middelen ter beschikking voor:
 - een intensivering en versnelling van maatregelen gericht op herstel van Natura 2000-waarden;
 - een door de provincies uit te voeren regeling voor gebieds- en doelgerichte verwerving of sanering;
 - stimulering van de toepassing van 'best environmental means' (praktijk en techniek) in alle sectoren;
 - de in te richten ondersteuningsstructuur (helpdesk), vanuit de systeemverantwoordelijkheid voor de stikstofproblematiek.
- Het goede voorbeeld geven met eigen projecten.
- Zorgdragen voor een snelle actualisatie van alle relevante informatie, zoals emissiefactoren, landgebruikskaarten en habitatkaarten en die informatie – via de helpdesk – beschikbaar stellen aan alle belanghebbenden.

Rol provincies

De provincies spelen in beleid en uitvoering een cruciale rol. Samengevat is voor de provincies in dit vraagstuk de volgende rol weggelegd:

- Optreden als gebiedsregisseur en vanuit die rol invulling geven aan gebiedsgerichte aanpak:
 - regie voeren voor verwerving of sanering (zie paragraaf 4.2.1);
 - in afstemming met het Rijk beleidsregels formuleren voor afroming van latente ruimte en gerealiseerde emissiereducties, prioritering bij aanpak knelpunten, eisen aan aanvragers/ecologische onderbouwing, randvoorwaarden interne en externe saldering;
 - intensivering en versnelling van maatregelen gericht op herstel van Natura 2000-waarden.
- Inzet van financiële middelen vanuit verantwoordelijkheid voor natuurbeleid.
- Uitvoering geven aan een landelijke systematiek voor monitoring, dataopslag en informatie, analyse en rapportages van natuurgegevens.
- Het goede voorbeeld geven met eigen projecten.

Een aantal terreinbeherende organisaties heeft aangegeven waar mogelijk te willen versnellen, natuur te versterken en eventueel ook te bezien waar terreinen kunnen worden uitgewisseld, bijvoorbeeld voor het creëren van nieuwe natuur en bufferzones. De provincies zijn als gebiedsregisseur de aangewezen partij om deze beweging op gang te brengen.



Rol gemeenten

De rol van gemeenten voor de aanpak van dit vraagstuk laat zich als volgt samenvatten:

- Bevoegd gezag (vergunningverlener en handhaver) voor (bouw)projecten en evenementen in het kader van de Wabo.
- Verantwoordelijkheid voor (de uitvoering van) gemeentelijke projecten.
- Inzetten van ruimtelijk beleid en voorwaarden formuleren in bestemmingsplannen.
- Het goede voorbeeld geven met eigen projecten.

5. Reflectie Adviescollege op notities interbestuurlijke programmadirectie stikstof

5.1. Inleiding

De interbestuurlijke programmadirectie stikstof heeft op 29 augustus 2019 vier notities ter advisering aan het Adviescollege voorgelegd. In deze notities zijn verschillende mogelijkheden of opties met voor- en nadelen uitgewerkt. De notities hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Sturen op stikstofdepositie.
- Intern en extern salderen.
- ADC-toets.
- Mogelijkheden afwegingskader projecten en plannen.

Dit hoofdstuk bevat de reacties van het Adviescollege op de eerste drie notities. De reactie van het Adviescollege op het afwegingskader komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

5.2. Sturen op stikstofdepositie

Notitie interbestuurlijke programmadirectie stikstof

De notitie 'Sturen op stikstofdepositie' heeft tot doel te verkennen hoe toestemmingverlening voor nieuwe activiteiten zonder het PAS mogelijk kan worden gemaakt. In de notitie komen drie oplossingsrichtingen aan de orde:

- *“Daling van bestaande emissies: Het grootste effect op korte termijn is te behalen met een daling van bestaande emissies. Dit betekent dat bovenop huidige herstel- en bronmaatregelen extra bronmaatregelen worden voorgesteld. Zowel op landelijk als lokaal niveau, met als voorwaarde dat ze direct uit te voeren en te monitoren zijn.*
- *Beperking toestemming nieuwe activiteiten: Nieuwe activiteiten dragen voor een zeer beperkt deel bij aan de gemiddelde totale depositie, maar kunnen wel een groot effect op de lokale depositie hebben. Het voorstel is om tot emissieverlaging te komen door het ambitieniveau van nieuwe activiteiten te verkleinen of door voorwaarden te creëren voor vergunningverlening. Daarbij kan gedacht worden aan het gebruik maken van de beste technieken of andere stikstofbeperkende maatregelen.*
- *Verminderen ambities natuurbehoud: Wanneer de doelen voor natuur lager zijn of er minder natuur is, zijn er meer mogelijkheden voor stikstofemissies. De opties zijn het verlagen van de ambitie voor natuur of het verkleinen van het aantal Natura 2000-gebieden. De uitspraak van de Raad van State en de jurisprudentie bieden hiervoor weinig tot geen aanknopingspunten. Aan de andere kant is er ook een mogelijkheid om natuurherstelmaatregelen uit te breiden, om zo sneller tot een gunstige staat van instandhouding te komen. Uitgevoerde natuurherstelmaatregelen waarvan de effecten zichtbaar zijn, mogen op die wijze worden betrokken bij de passende beoordeling zodra de positieve gevolgen vaststaan.”*

Reactie Adviescollege

De reactie van het Adviescollege op deze mogelijke oplossingsrichtingen laat zich als volgt samenvatten. De hoofdlijn van het advies van het Adviescollege betreft twee duurzame oplossingsrichtingen, namelijk emissiereductie en natuurherstel. Het Adviescollege beschouwt het verminderen van ambities in de vorm van wijziging van de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten en inperking van de voor de gebieden geformuleerde instandhoudingsdoelen als een niet-realistische oplossingsrichting. Dit zal op korte termijn weinig tot geen soelaas bieden. Op grond van de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie kan slechts in uitzonderingsgevallen tot intrekking of wijziging van de beschermde status van Natura 2000-gebieden worden overgegaan. Tijdens de tweede fase van de opdracht aan het Adviescollege zal wel nader worden verkend wat de eventuele bewegingsruimte is bij het behalen van de landelijk gestelde doelen.

5.3. Intern en extern salderen

Notitie interbestuurlijke programmadirectie stikstof

De notitie van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof 'Intern en extern salderen' bevat een toelichting op de bestuurlijke beleidskeuzes die moeten worden gemaakt voordat toestemmingverlening op basis van intern of extern salderen mogelijk is voor de korte termijn. Daarbij wordt opgemerkt dat een aantal beleidskeuzes van invloed kan zijn op duurzame oplossingen voor de langere termijn.

Intern salderen

De notitie geeft de volgende toelichting: Bij intern salderen leidt de beoogde situatie binnen de begrenzing van een project of locatie niet tot een toename van stikstofdepositie op alle relevante voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied (op hexagoonniveau⁹) ten opzichte van de vergunde situatie op die locatie. Of in geval van een plan, ten opzichte van de feitelijke, planologisch legale situatie. Voor intern salderen zijn twee mogelijke hoofdrichtingen voor de korte termijn beschreven. Richting 1: Interne saldering vindt plaats conform bestaande voorwaarden en jurisprudentie, zonder aanvullende regelgeving of eisen. Richting 2. Aan interne saldering worden, via beleidsregels of anderszins, nadere randvoorwaarden gesteld.

Extern salderen

In de notitie van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof worden verschillende mogelijkheden van extern salderen geschetst (individueel/depositiebank), worden mogelijkheden benoemd voor het vullen van een salderingsbank en wordt ingegaan op verschillende opties voor afkomen van de rechten van de saldo-gevende activiteit. Daarnaast bevat de notitie suggesties voor het formuleren van extra randvoorwaarden (beleidsregels) aan het extern salderen (bijvoorbeeld duurzaamheidseisen, uitsluiten van ongewenste categorieën, aanvullende onderbouwing over emissiebeperkende maatregelen of het gebruik van de best beschikbare technieken).

⁹ Bij intern salderen moet zijn gegarandeerd dat de toename van depositie door het ene onderdeel van het plan of project, op elk deel van het habitat waarop depositie neerkomt, volledig wordt goedge maakt door gelijktijdige afname van depositie door het andere onderdeel van het plan of project op exact hetzelfde habitat.

Reactie Adviescollege

Salderen is een beschikbaar juridisch instrument, dat kan worden ingezet. Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, is het Adviescollege van mening dat, gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren, in alle gevallen afoming moet plaatsvinden, dus ook bij interne of externe saldering.

Zonder aanvullende eisen of beleidsregels kan intern salderen leiden tot depositietoename, wanneer niet-benutte (latente) ruimte alsnog wordt benut. Omdat doelen gehaald moeten worden, is afoming van latente ruimte naast de reductie van emissies een leidend principe in dit advies. In antwoord op de vraag of in relatie tot dit punt aanvullende regelgeving passend zou zijn, adviseert het Adviescollege om de randvoorwaarden vast te leggen in beleid en bij intern salderen minder vergaand af te romen dan bij externe saldering.

Vanuit economisch perspectief is het Adviescollege voorstander van extern salderen omdat daarmee een prikkel ontstaat om zo efficiënt mogelijk met emissies om te gaan. Stikstof krijgt hierdoor een prijs waardoor er voor de vrager een financiële prikkel ontstaat om de stikstofuitstoot te verminderen en voor de andere partij om te stoppen met zijn activiteiten. Het marktmechanisme zorgt ervoor dat stikstof geprijsd wordt naar de schaarste die regionaal ontstaat.

Bij externe saldering zijn er in zijn algemeenheid twee mogelijkheden:

- Externe saldering tussen private partijen. Daarbij moet het in stand houden van piekbelastingen worden voorkomen. Dit kan door een plafond in beleidsregels op te nemen (bijvoorbeeld de maximering zoals onder het PAS, met een hardheidsclausule). Externe saldering bergt het gevaar in zich van verrommeling van locaties die zijn opgekocht. Indien op grotere schaal wordt gesaldeer, neemt dit probleem toe. Vanuit gemeenten en provincies dient te worden onderzocht hoe aandacht kan worden besteed aan de ruimtelijke kwaliteit.
- Een tweede mogelijkheid is saldering via overheidsinterventie, bijvoorbeeld door het (weer) oprichten van depositiebanken. Ook in dat geval moeten randvoorwaarden worden gesteld aan onder andere afoming en uitgifte.

Het realiseren van de natuurdoelen is essentieel. Differentiatie van de mate van afoming per Natura 2000-gebied kan daaraan bijdragen. Aangezien dit nader onderzoek vergt, is het voor de korte termijn aan te bevelen om aanvankelijk uit te gaan van hetzelfde afomingspercentage in alle gebieden en op een later moment invulling te geven aan gebiedsspecifieke afoming, waarbij bij extern salderen de dan geldende overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) als maatstaf kan worden gehanteerd voor het percentage dat wordt afgeroomd.

Verdeling van ruimte is een taak van de overheid. Regie is nodig, omdat schaarse ruimte zo goed mogelijk moet worden benut. Van belang is dat op dit gebied in alle provincies en door het Rijk dezelfde werkwijzen worden gehanteerd. Het Adviescollege beveelt Rijk en provincies aan hierover op korte termijn gezamenlijk beleidsregels te formuleren. Deze werkwijze betekent dat er op de langere termijn een depositiebank kan ontstaan. Het is zinvol hier nader onderzoek naar te doen.

Bij deze ontwikkeling dient ook goed te worden nagedacht over de juiste prijsprikkel zodat op de langere termijn prikkels blijven bestaan om zo efficiënt mogelijk met stikstof om te gaan. Zolang er geen depositiebank is ingericht, voeren de provincies – vanuit de rol van vergunningverlener – de regie op het extern salderen.

5.4. ADC-toets

Notitie interbestuurlijke programmadirectie stikstof

De notitie van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof beschrijft dat de ADC-toets een uitzondering is, die alleen onder strenge voorwaarden kan worden gebruikt, namelijk wanneer uit de passende beoordeling de conclusie wordt getrokken dat significant negatieve effecten niet (volledig) uitgesloten kunnen worden, ondanks het toepassen van mitigerende maatregelen én:

- 1) er geen Alternatieve oplossingen zijn;
- 2) het project nodig is om Dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard;
- 3) de nodige Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Het doorlopen van de ADC-toets is een complex proces. De eisen die aan een ADC-onderbouwing en de compensatie (moeten) worden gesteld, zijn hoog.

Reactie Adviescollege

De ADC-toets is opgenomen in artikel 6, vierde lid Habitatrichtlijn en op basis daarvan verankerd in artikel 2.8, vierde tot en met achtste lid Wet natuurbescherming. De mogelijkheid om deze toets uit te voeren, is dus onderdeel van de vigerende wetgeving. De uitspraak van de Raad van State verandert daar niets aan, maar de ADC-toets zal voor een aantal projecten in beeld gaan komen als significante effecten niet kunnen worden uitgesloten. Het is evident dat de ADC-toets in lang niet alle gevallen een begaanbare route vormt. Voor specifieke plannen en projecten van groot maatschappelijk belang zou het doorlopen van een ADC-toets op zichzelf een mogelijkheid zijn.

Voor zover de alternatieventoets en de dwingende redenen goed kunnen worden onderbouwd, zal echter compensatie in veel gevallen niet eenvoudig zijn. Allereerst zal ook compensatie in beginsel moeten worden gerealiseerd voordat de uitvoering van een plan of project kan starten. Ook zal een locatie moeten worden gezocht waar compenserende maatregelen kunnen worden uitgevoerd in de vorm van kwaliteitsverbetering of het creëren van habitats. In dit laatste geval is van belang dat de ruimte voor compensatie schaars is. Verder wijst het Adviescollege erop dat maatregelen die nodig zijn op grond van artikel 6, lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn, niet als compenserende maatregel kunnen worden ingezet.

De ADC-toets is daarmee geen oplossing voor de kern van de stikstofproblematiek onder meer niet omdat veel getroffen initiatieven en toekomstige initiatieven niet kunnen worden gekwalificeerd als dwingende reden van groot openbaar belang. Daarnaast biedt deze toets weinig soelaas voor de korte termijn, omdat compensatie in beginsel gereed moet zijn voordat de uitvoering van een project kan starten. En ruimte voor compensatie is zeer schaars in Nederland.



Het Adviescollege waarschuwt voor te hooggespannen verwachtingen van deze toets, want zeker niet alle vastgelopen projecten voldoen aan de criteria van de ADC-toets.

De notitie van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof bevat het voorstel een handreiking op te stellen. Het Adviescollege onderschrijft dit voorstel en beveelt aan daarbij rekening te houden met de volgende punten.

Er dient te worden verduidelijkt wat wordt verstaan onder compensatie en welke eisen daaraan worden gesteld. Compensatie *binnen* de grenzen van de bestaande Natura 2000-gebieden verdient de voorkeur, waar mogelijk door (herstel)maatregelen te intensiveren. Ook de Europese Commissie gaat ervan uit dat compensatie binnen de bestaande Natura 2000-gebieden de voorkeur verdient. Er is algemene consensus dat de lokale omstandigheden, die vereist zijn voor het herstel van de bedreigde natuurwaarden, zo dicht mogelijk bij het door het plan of project beschadigde gebied moeten liggen. Daarom verdient het de voorkeur compensatiemaatregelen toe te passen in of dichtbij het betrokken Natura 2000-gebied op een locatie waar de omstandigheden bevorderlijk zijn voor het welslagen van de compensatiewerkzaamheden. Dit is echter niet altijd mogelijk en bij het zoeken naar locaties die aan de vereisten van de Habitatrichtlijn voldoen, moet dan ook een lijst van de relevante prioriteiten worden gemaakt. Ook bij de prioriteiten ligt de eerste keuze binnen bestaande Natura 2000-gebieden.

Indien er geen mogelijkheden zijn binnen bestaande Natura 2000-gebied is de suggestie *zo dicht mogelijk bij, of aangrenzend aan* bestaande Natura 2000-gebieden te compenseren. Dit vereist wel het maken van heldere afspraken over wie dan zorgdraagt voor instandhouding. Het Adviescollege is hier op zich geen voorstander van omdat dit leidt tot het verschuiven van grenzen van Natura 2000-gebieden, hetgeen tot nieuwe complicaties kan leiden.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid tot compensatie buiten bestaande Natura 2000-gebieden op voorhand niet is uit te sluiten. De Europese Commissie gaat in meerdere handreikingen over art. 6 Habitatrichtlijn uit van de mogelijkheid om compenserende maatregelen te treffen *buiten* een Natura 2000-gebied waarna dit gebied onder het beschermingsregime voor Natura 2000 moet worden gebracht. Er zijn omstandigheden denkbaar, bijvoorbeeld ontwikkelingen die maatschappelijk van zeer groot belang zijn, waarin deze optie uitkomst kan bieden. Het Adviescollege adviseert hier de voorwaarde aan te verbinden dat een initiatiefnemer moet aantonen dat compensatie binnen bestaande Natura 2000-gebieden niet tot de mogelijkheden behoort. Indien vervolgens compensatie buiten Natura 2000 wordt voorgesteld, zou het bevoegd gezag in de overwegingen moeten betrekken of bestaande activiteiten of andere ontwikkelingen daardoor in hun mogelijkheden worden beperkt. Een aanpalende vraag is of de habitattypen waarover we hier spreken (stikstofgevoelige habitattypen) zo eenvoudig op een andere locatie zijn te ontwikkelen. Het Adviescollege beveelt aan deze vraag te laten beantwoorden door ecologen.

6. Afwegingskader voor prioritering

Notitie interbestuurlijke programmadirectie stikstof

Het adviseren over een afwegingskader is onderdeel van de opdracht aan het Adviescollege voor fase 1. De interbestuurlijke programmadirectie stikstof heeft hierover de notitie *'Mogelijkheden afwegingskader projecten en plannen'* aangeleverd. Doelstelling van deze notitie was het uitwerken van een afwegingskader waarmee het mogelijk is vanaf 1 oktober 2019 te prioriteren tussen plannen en projecten waarvoor toestemming in het kader van de Wet natuurbescherming is vereist.

De interbestuurlijke programmadirectie stikstof besluit in de notitie dat het creëren en implementeren van een compleet afwegingskader op de korte termijn niet realiseerbaar is door complexe beleidsmatige, juridische, bestuurlijke en uitvoeringstechnische aspecten. Wel is in de notitie onderscheid gemaakt in de mogelijkheden voor een afwegingskader op de langere termijn en wordt er een alternatieve aanpak geboden voor de korte termijn. De volgende uitwerkingen zijn gemaakt voor de korte termijn:

- Mogelijkheden alternatieve aanpak voor extern salderen op korte termijn.
- Mogelijkheden alternatieve aanpak voor ADC op korte termijn.
- Geen afwegingskader op korte termijn, maar uitgaan van de kracht en efficiëntie van de (vrije) markt, met als basis de huidige wettelijk beschikbare opties.

Reactie Adviescollege

Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht kan een kader voor prioritering gegeven worden voor de afhandeling van aanvragen of voor het uitgeven van schaarse compensatieruimte of andere ruimte.

Het bevoegd gezag hanteerde onder het PAS voor de afhandeling van aanvragen de volgorde van binnenkomst. Verder was er beleid over de inhoudelijke afhandeling, bijvoorbeeld voor de maximaal toe te kennen ruimte. Het bevoegd gezag kan ook informatie vragen aan aanvrager waaruit blijkt dat men inspanningen verricht om emissies te beperken.

Voor de langere termijn is een completer afwegingskader van belang. Het Adviescollege betreft dit in de opdracht voor fase 2. Dit kader vraagt om samenhang met het ruimtelijk beleid, vanuit een visie op de grote transities. Bestaande beleidskaders en akkoorden (zoals het Klimaatakkoord) lopen in de praktijk door elkaar. Advies is om de grote transities (zoals de transitie van de landbouw, energietransitie en de circulaire economie) als uitgangspunt te nemen, om te zorgen voor een meer integrale afweging.

Overigens biedt het ruimtelijk beleid reeds mogelijkheden voor het maken van afwegingen. Ruimtelijke ordening betekent: ver vooruitdenken en conflicterende belangen een plek geven binnen de schaarse ruimte die beschikbaar is in ons land. Hiervoor is de Omgevingswet in ontwikkeling. Daarbij is het Adviescollege van mening dat ruimtelijke ordening meer aandacht moet krijgen in de sectorale benadering van het Rijk. Immers, sectoraal beleid van het Rijk heeft ruimtelijke consequenties (denk bijvoorbeeld aan het melkquotum, maar ook de energietransitie). De politiek heeft op basis van het ruimtelijk beleid instrumenten om keuzes te maken.



Het Adviescollege adviseert de Omgevingswet en de (nationale en provinciale) Omgevingsvisies te benutten voor ruimtelijke voorsortering op de korte termijn, evenals de principes van de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Als op regionale schaal een bepaald project van groot belang is, kunnen de regionaal verantwoordelijke overheden besluiten nemen waarmee extra ruimte wordt gecreëerd. De regionale politiek kan hierin keuzes maken over waar emissiebeperking wordt gerealiseerd en wat daarmee wordt vlot getrokken.

Op dit moment is het te vroeg om te zeggen dat een nationaal coördinator voor deze problematiek de juiste manier is om regie te voeren. Met het aanstellen van een coördinator zonder geld of gezag, zijn in ons land weinig goede ervaringen opgedaan. Bovendien heeft het stikstofprobleem niet de kenmerken van een vraagstuk waarvoor bijv. de Deltacommissaris is aangesteld.

7. Doorkijk advies lange termijn

De opdracht aan het Adviescollege valt uiteen in twee fasen. Na de oplevering van dit eerste advies start het Adviescollege met de tweede fase, de opdracht voor de langere termijn. De opdracht voor fase 2 is als volgt geformuleerd:

“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.

Bij de formulering van deze aanpak worden zo mogelijk ook andere schadelijke emissies betrokken en wordt in ieder geval voorkomen dat de aanpak tot een toename van andere schadelijke emissies leidt.”

Tijdens de tweede fase zal het Adviescollege een beleidsreconstructie van het PAS opstellen, in de context van ontwikkelingen die voor het PAS relevant zijn geweest, zoals de aanwijzing en indeling van Natura 2000-gebieden. Daarnaast zal het Adviescollege zich nader verdiepen in de Europese regelgeving in relatie tot Nederlands beleid en Nederlandse keuzen, en in relatie tot keuzen die zijn gemaakt in ons omringende landen.

Conform de aan het Adviescollege verstrekte opdracht, zal tijdens de tweede fase nader advies worden uitgebracht over een afwegingskader en over een samenhangende lange-termijnaanpak van (aanvullende) bronmaatregelen voor bestaande activiteiten in alle sectoren, om tot verdere vermindering van emissie en depositie te komen. En zullen tegelijkertijd aanbevelingen worden gedaan voor maatregelen om de robuustheid van Natura 2000-gebieden te vergroten. Mogelijke onderwerpen die zullen worden betrokken in de afwegingen tijdens de tweede fase, zijn optimalisatie van het rekenmodel AERIUS, en de mogelijkheden om meer gebruik te maken van validatie op basis van metingen, de drempelwaarden, een nadere verkenning van een depositiebank (op landelijk of regionaal niveau) en de mogelijkheden van nieuwe technologische ontwikkelingen en innovaties.

Onderdeel van de samenhangende lange-termijnaanpak is een integrale aanpak van stikstofreductie met opgaven vanuit aanpalende agenda's op het gebied van klimaat, biodiversiteit en volksgezondheid, door middel van veehouderij die past in de kringlooplandbouw.

Zoals toegelicht in paragraaf 4.4 zal het Adviescollege voor het einde van 2019 een tussentijds advies uitbrengen over het vraagstuk van beweiden en bemesten.

Bijlage: overzicht gesprekspartners

Veel betrokkenen en belanghebbenden reikten schriftelijk hun ideeën en voorstellen aan. Het Adviescollege heeft deze input betrokken bij de afwegingen om tot dit eerste advies te komen. Daarnaast voerde het Adviescollege gesprekken met belanghebbenden vanuit de agrarische sector, het bedrijfsleven, natuur- en milieuorganisaties, met wetenschappers, praktijkdeskundigen, met de koepelorganisaties van de decentrale overheden (IPO, VNG, UvW) en met de vereniging van waterbedrijven (VEWIN). De uitkomsten van deze gesprekken zijn benut voor het opstellen van dit eerste advies. Het Adviescollege sprak met onderstaande organisaties en personen.

Agrarische ondernemers	
Boer en Natuur	Alex Datema, voorzitter
CUMELA (Brancheorganisatie voor ondernemers in groen, grond en infra)	Teun Jansen, adviseur ruimtelijke ordening en milieu
Land- en tuinbouw organisatie Nederland (LTO)	Trienke Elshof, portefeuillehouder gezonde leefomgeving Gerbrand van 't Klooster, medewerker natuur- en landschapsontwikkeling
Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP)	Aalt den Herder, secretaris Dick Schieven, algemeen bestuurslid
Peelhoender	Jurgen Driessen, agrarisch ondernemer
Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)	Wouter Oude Voshaar, lid dagelijks bestuur Marieke van Beers, beleidsadviseur
Stichting Brancheorganisatie Kalversector	Jacques de Groot, Van Driegroep Onno Hidding, PALI group
Zuivel NL	Janine Luten, directeur

Bedrijfsleven	
ANWB	Ronald de Jong, teammanager mobiliteit & verkeersveiligheid
Bouwend Nederland	Martijn Verwoerd, belangenbehartiger Anne-Marie Frissen, beleidsadviseur infrastructuur
Branche Organisatie Zeehavens (BOZ)	Eric van der Schans, directeur omgevingsmanagement, Haven van Rotterdam
Energie Nederland	Wouter Verduyn, programmamanager energietransitie
Neprom (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen)	Patrick Joosen, commissie woningmarkt Nicolette Zandvliet, commissie juridische zaken
VNCI (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie)	Jos Roosen, juridische zaken
VNO-NCW / MKB Nederland	Willem Henk Streekstra, senior adviseur Jan van de Broek, senior legal counsel

Natuur- en Milieuorganisaties	
Federatie Particulier Grondbezit	Janneke Snijder, bestuurslid
Landschappen.nl	Hank Bartelink, directeur-bestuurder
Mobilisation for the environment	Johan Vollenbroek, senior adviseur
Natuurmonumenten	Kirsten Haanraads, public affairs Fen van Rossum, teamleider projectmanagement
Staatsbosbeheer	Sylvo Thijsen, directeur
Werkgroep Behoud de Peel	Wim van Opbergen, voorzitter
Wösten juridisch advies	Valentijn Wösten, advocaat

Wetenschappers en praktijkdeskundigen	
Louis Bolk Instituut	Jan Willem Erisman, directeur
Tilburg University	Kees Bastmeijer, professor of Nature Conservation and Water Law
Wageningen University & Research	Wim de Vries, professor
Min. EZK/LNV	Bertram Burggraaf Staatssteundeskundige

Overheden & publieke organisaties	
Interprovinciaal Overleg (IPO)	Peter Drenth, gedeputeerde provincie Gelderland Hennie Schumann, hoofd eenheid Natuur en Milieu, provincie Overijssel
Unie van Waterschappen (UvW)	Albert Vermuë, algemeen directeur
Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin)	Hans de Groene, directeur
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Jantine Kriens, algemeen directeur Isabelle Wever, beleidsmedewerker leefomgeving