

# Artikel

## Programma Aanpak Stikstof ter inzage

Spanning tussen natuur en economie

Mr. G.C.W. (Godert) van der Feltz\*

### 1 Inleiding

50

Na een introductie op de stikstofproblematiek ga ik in deze bijdrage in op de manier hoe we vaststellen hoe groot de stikstofdepositie (lokaal) is en waar zij schade aanricht (par. 2), en op het Europese kader (par. 3). Daarna zet ik in paragraaf 4 het systeem van PAS uiteen, vermeld ik in paragraaf 5 belangrijke punten uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) en beschrijf ik in paragraaf 6 de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998), die de weg voor de PAS moet banen. Dan ben ik toe aan het PAS (par. 7), het plan-MER (tevens: de passende beoordeling) opgesteld voor het PAS (par. 8) en de voorgenomen generieke maatregelen ter vermindering van stikstofdepositie (par. 9). Vervolgens ga ik in paragraaf 10 nader in op de verdeling van depositieruimte in het PAS (tevens op het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof en de Regeling programmatische aanpak stikstof, hierna: Besluit grenswaarden PAS en Regeling PAS), dit vanwege de juridische complexiteit ervan. In paragraaf 11 bespreek ik de monitoring van de effecten van het PAS en de borging van de bescherming van de natuurwaarden. Ik rond af met een bespreking van de rechtsbescherming tegen (wijzigingen in) het PAS (par. 12) en een slotparagraaf

\* Mr. G.C.W. (Godert) van der Feltz is advocaat bij Van der Feltz advocaten. Volgens het PAS (p. 1) en de passende beoordeling (p. 11) 'verbindt' de PAS ecologie en economie. De opsteller van de kennisgeving koos voor: 'Natuur en economie hebben elkaar nodig.' Dat de economie natuur nodig heeft, lijkt een nuttige erkenning. De omgekeerde stelling komt me nogal antropocentrisch voor.

waarin ik enkele hoofdpunten becommentarieer, zoals de vraag of het PAS richtlijnconform is en de verhouding tot het voornemen het gehele omgevingsrecht in een Omgevingswet onder te brengen (par. 13). Ik sluit af met een korte conclusie (par. 14).

'De activiteiten van de mens bedreigen op vele manieren de structuur en het functioneren van natuurlijke en halfnatuurlijke ecosystemen en daarmee ook de eraan gebonden variatie aan planten- en diersoorten. Eén van de belangrijkste antropogene bedreigingen in onze gematigde klimaatzone is de verhoogde luchtverontreiniging door zowel gereduceerde als geoxideerde stikstofverbindingen in de vorm van NH<sub>x</sub> en NO<sub>y</sub>. Ook in Nederland is onderkend dat hoge stikstofdepositie een belangrijke belemmerende factor vormt om gevoelige natuurgebieden in een goede staat van instandhouding te houden of te brengen. Als zodanig is stikstof (N) geen probleem. Integendeel, het is één van de onmisbare bouwstenen voor het leven op aarde. Het probleem zit hem in de mate waarin dit element in reactieve vorm in onze omgeving terecht komt.'<sup>1</sup>

De belangrijkste stikstofbronnen in Nederland zijn veehouderij, verkeer en 'buitenland'.<sup>2</sup> De omvang van de

1. Ontleend (zonder overname van bronnen) aan deel 2 (R. Bobbink e.a., De effecten van stikstofdepositie op de structuur en het functioneren van ecosystemen) van het bij het PAS ter inzage gelegde rapport 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats' (zie noot 5); voor de lijst van gevoelige habitats en leefgebieden van soorten, zie bijlage 1 bij het PAS.
2. Zie PAS, figuur 1.1 (p. 15), Achtergronddocument AERIUS, 2.0 (november 2012), tabellen 4.3 (NO<sub>x</sub>) en 4.4 NH<sub>3</sub>. Wat betreft dat buitenland: Nederland is netto exporteur van stikstof (PAS, p. 15). Zie voor de emissies in 2030 volgens het PAS: p. 71, tabel 8.1.

stikstofdeposities<sup>3</sup> en de kwetsbaarheid van een groot aantal Natura 2000-gebieden in Nederland<sup>4</sup> maken het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van bepaalde habitats problematisch en blokkeren nieuwe economische ontwikkelingen. Om zo doelmatig mogelijk te werken aan de instandhoudingsdoelstellingen en tegelijk maximaal ontwikkelingsruimte te creëren wordt de Nbw 1998 aangepast<sup>5</sup> en wordt gewerkt aan het PAS.

## 2 De feiten en hoe ze vast te stellen (AERIUS)

De ter inzage gelegde documenten zijn uitermate leesbaar en bevatten een schat aan concrete informatie. Vermeldenswaard is dat (na 'buitenland') de landbouw verreweg de belangrijkste bron van stikstofdepositie is, gevolgd door verkeer, vervoer en industrie.<sup>6</sup> Ik geef als voorbeeld van de meer gedetailleerde informatie pagina 12 van de achtergrondstudie bij het MER over methodiek, waaruit blijkt dat de meest gebruikte methoden van natuurherstel zijn: 'kappen, maaien, plaggen en begrazen', terwijl 'stoppen grondwateronttrekking' de laatste plaats inneemt. Die feitelijke informatie is van groot belang om de aanpak van de stikstofproblematiek te begrijpen, maar zij blijft in het kader van deze (juridische) bijdrage buiten beschouwing. Wel ga ik hier in op de wijze waarop de omvang van relevante stikstofdeposities moet worden vastgesteld.

De PAS functioneert op basis van een groot aantal feitelijke vaststellingen. Deze betreffen de stikstofdepositie, de herkomst en omvang van de (op 1 januari 2015) bestaande depositie, de depositieruimte, de vraag of een activiteit de relevante grenswaarde overschrijdt, enzovoort. Daarbij wordt uitgegaan van een economische groei van 2,5% per jaar.<sup>7</sup> Achtergrondconcentraties en deposities worden onder het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) al jaarlijks vastgesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

(RIVM),<sup>8</sup> onder meer ten behoeve van de monitoring van NSL en PAS. De regels voor feitenvaststellingen onder de PAS liggen vast in de Regeling PAS (par. 2) en (de rekenmodule van) het reken- en registratie-instrument AERIUS.<sup>9</sup> AERIUS (dat wordt beheerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken, EZ) geeft exact<sup>10</sup> weer waar de stikstof neerkomt en of zich aldaar een voor stikstof gevoelig habitattypen bevindt, of de kritische depositiewaarde (hierna: KDW) daardoor wordt overschreden, en dus of er sprake is van een overbelasting aan stikstof.<sup>11</sup> AERIUS berekent en verdisconteert ook deposities vanuit bronnen in het buitenland.<sup>12</sup> In opdracht van de minister van (destijds) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft het RIVM onderzocht of AERIUS 1.3 geschikt was voor het gestelde doel: afspraken maken tussen Rijk en provincie over de te bereiken doelen met betrekking tot de Natura 2000-gebieden. Het antwoord luidt bevestigend.<sup>13</sup> Het valt de leek op dat men in de wereld van de stikstofdepositie (net als rond het onderwerp luchtkwaliteit), ondanks deze 'exactheid', niet schrikt van onzekerheidsmarges van 70%.<sup>14</sup> Als die onzekerheid met toepassing van de beste beschikbare technieken (hierna: BBT) niet valt terug te dringen, moeten we haar aanvaarden, maar het is en blijft voor een burger, die gedwongen wordt tot aanpassingen van zijn onderneming of die vreest voor de kwaliteit van de natuur, bevreemdend dat de basis van het overheidshandelen zulke onzekerheidsmarges kent.

In het kader van de PAS is een prognose gemaakt van de ontwikkeling van de stikstofdepositie in de periode van zes jaar waarvoor het programma wordt vastgesteld en voor de lange termijn tot 2030. Bij het bepalen van de totale te verwachten depositie is in AERIUS – met de beste beschikbare methoden – rekening gehouden met de cumulatieve bijdragen van alle emissiebronnen in Nederland en het buitenland, gebaseerd op een scenario

3. Die overigens sterk is afgenomen. Tussen 1980 en 2007 met 45% (volgens het voorwoord bij achtergronddocument 'Herstelstrategieën, ecologische onderbouwing', deel 1, hoofdstuk 1) en/of met een derde (stikstofdepositie) respectievelijk de helft (verzurende depositie, volgens de passende beoordeling (p.15)); zie ook MER, p. 9 e.v.
4. Nederland telt 124 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (bron: Planbureau voor de Leefomgeving, Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof en persbericht van 21 oktober 2014). Volgens de Kamerstukken II 2012/13, 33 669, nr. 3 (hierna: MvT, p. 20) waren het er 133. Volgens de passende beoordeling (p. 17 en figuur 2.2 (p. 18)) zijn 117 gebieden relevant voor de PAS, terwijl er 43 zijn waar of de KDW niet wordt overschreden, en/of geen voor stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden voorkomen.
5. Kamerstukken II 2012/13, 33 669; deze wijziging staat los van de ombouw van een aantal wetten met betrekking tot natuur en landschap tot een Wet natuurbescherming (Kamerstukken II 2011/12, 333 48) en de herschikking van wetten uit het omgevingsrecht in de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962).
6. Passende beoordeling, figuur 2.1 (p. 16); MER, p. 30, figuur 3.2, p. 32 tabel 3.1 en p. 34, tabel 3.2 (effect van het PAS op de stikstofdepositie (vergelijking PAS en autonome ontwikkeling)).
7. PAS, p. 28.

8. Recentelijk: RIVM-rapport 680363002, Nieuwe concentratie- en depositiekaarten voor NSL en PAS.
9. PAS, par. 7.3; passende beoordeling, p. 19; bijlage 2 bij de passende beoordeling bevat de beleidsmatige uitgangspunten bij AERIUS.
10. Toelichting Regeling PAS, p. 12; nota van toelichting Besluit grenswaarden PAS, p. 8, 11 en 15.
11. De rekenkern van alle depositieberekeningen van AERIUS wordt gevormd door het Operationele Prioritaire Stoffen model (OPS) van het RIVM (passende beoordeling, p. 79). Bij AERIUS hoort een handboek, beschikbaar op [www.aerius.nl](http://www.aerius.nl); de resultaten van AERIUS worden weergegeven op kaarten (o.a. bij de gebiedsanalyses) die zijn verdeeld in zes hoeken (hexagonen), die naargelang de stikstofdruk een verschillende kleur hebben.
12. PAS, par. 5.7.3.
13. G. Velders e.a., Toelichting depositieberekeningen AERIUS, RIVM 23 september 2011.
14. 'De onzekerheden in berekende stikstofdeposities op 1x1 km<sup>2</sup> in GDN hebben een onzekerheid van ca. 70% (1 sigma). De onzekerheid in de berekende deposities op 100x100 m<sup>2</sup> in AERIUS is niet a priori in te schatten maar is ongeveer van dezelfde orde van grootte. Ook in het geval dat veel detailinformatie over bronnen nabij een natuurgebied beschikbaar is, zal de onzekerheid nog altijd enkele tientallen procenten bedragen en dus minimaal in de orde van honderden molen per hectare per jaar zijn. Deze onzekerheden spelen een grote rol indien AERIUS-deposities met absolute getallen vergeleken worden, zoals met kritische depositieniveaus.'

van hoge economische groei en vaststaand en voorgenomen beleid. De totale te verwachten depositie is betrokken in de passende beoordeling van het gehele programma. Als onderdeel van deze totaalprognose zijn de cumulatieve bijdragen van het wegverkeer en het scheepvaartverkeer aan de stikstofdepositie buiten de grenswaarden beoordeeld als onderdeel van de totale depositie. Bij het bepalen van de verwachte depositietrend is – onder andere – reeds rekening gehouden met de volledige realisatie en ingebruikneming van de projecten met betrekking tot rijksinfrastructuur die zijn opgenomen in het Meerjarenplan Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)-projectenboek. Op voorhand is met behulp van AERIUS een berekening gemaakt van de stikstofdepositie als gevolg van het wegverkeer en scheepvaartverkeer in zijn totaliteit – dus zonder ‘onderzoeksafbakening’. De conclusie uit de totaalprognose is dat bij de gegeven ontwikkeling van de stikstofdepositie de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.

Via monitoring bewaken de bestuursorganen die het programma vaststellen en mede vaststellen of de totale depositie, alsmede de emissies van de onderscheiden bronnen zich inderdaad ontwikkelen conform de prognoses waar in het PAS van uit is gegaan.<sup>15</sup> In deze bijdrage is het uitgangspunt dat AERIUS voldoet aan de eraan te stellen eisen.<sup>16</sup> Zou AERIUS onverhoopt gebrekkig zijn, dan geldt dat ook voor de passende beoordeling en is daarmee strijd met de Habitatrictlijn gegeven.<sup>17</sup>

52

### 3 De Habitatrictlijn

De Habitatrictlijn<sup>18</sup> en de implementatie ervan in de Nbw 1998<sup>19</sup> schrijven passende maatregelen voor om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de soorten waar een Natura 2000-gebied voor is aangewezen niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor die soorten (art. 6 lid 2 Habitatrictlijn).<sup>20</sup> Voor activiteiten met verslechtering of een significant verstoring effect op soorten als mogelijk gevolg is een vergunning vereist

15. Zie toelichting Besluit grenswaarden PAS, p. 9-10.

16. Zie ook Ministerie van EZ, Achtergronddocument AERIUS, 'bedoeld als verantwoording van en toelichting op de keuzes die in AERIUS zijn gemaakt'.

17. Het Wageningen Universiteit en Research Centre concludeerde dat AERIUS voldoet. Review of ammonia emission and deposition research and state of knowledge in relation to the models and factors used in policies, 11 april 2013. Zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 037, nr. 65; TNO concludeerde dat AERIUS geschikt is, TNO, Doelmatigheidsonderzoek AERIUS Calculator, 12 juni 2013. Te vinden via [www.aerius.nl/files/media/Informatie/Documenten/ut00240\\_tno\\_doelmatigheidsonderzoek\\_aerius\\_calculator\\_def.pdf](http://www.aerius.nl/files/media/Informatie/Documenten/ut00240_tno_doelmatigheidsonderzoek_aerius_calculator_def.pdf).

18. Richtlijn 2009/147/EG; besproken in het PAS op p. 7-8, par. 5.3 en 5.5.

19. Zie voor een beschrijving van het wettelijke systeem: MER, hoofdstuk 2 en bijlage 1.

20. Zie voor de benadering van 'de Natuur' in de PAS: MER, p. 49 e.v.; voor een beschrijving van de tendens: MER, p. 54 e.v. (huidige situatie en autonome ontwikkeling).

(art. 19d Nbw 1998<sup>21</sup>). Een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied wordt aan een passende beoordeling onderworpen (art. 6 lid 3 Habitatrictlijn; art. 19f). Toestemming voor zo'n plan of project kan alleen worden gegeven als het bevoegd gezag zeker weet dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten (art. 6 lid 3 Habitatrictlijn; art. 19g lid 1). Voor de toelaatbaarheid van een plan of project moet worden aangetoond dat geen sprake is van verslechtering enzovoort. In recente rechtspraak is verduidelijkt dat daarbij niet moet worden beoordeeld naar de 'gemiddelde' depositie of de gemiddelde staat van een bepaalde soort in een heel Natura 2000-gebied, maar op elke plaats waar die soort voorkomt binnen dat gebied (elke afzonderlijke habitat).<sup>22</sup> Daarmee is de speelruimte om binnen een groter verband te plussen en te minnen minimaal. Staat vast dat sprake is van een negatief effect, dan kan een vergunning alleen worden verleend wanneer voor die activiteit redelijkerwijze geen Alternatief is, terwijl er Dringende redenen zijn voor die activiteit en tijdige Compensatie kan worden geboden (ADC-traject, art. 6 lid 4 Habitatrictlijn; art. 19g-h). In de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) mogen activiteiten alleen worden opgenomen in een bestemmingsplan, wanneer redelijkerwijze te verwachten is dat ze binnen de planperiode (tien jaar) ook zullen worden gerealiseerd. Wanneer voor de realisatie een vergunning onder art. 19d is vereist en ter plaatse de voor relevante soorten vastgestelde KDW al wordt overschreden, bestaat er (hoe klein de nieuwe depositie ook is) geen zicht op een vergunning en is er dus onvoldoende basis voor opname in een bestemmingsplan. Pogingen van de minister om heel kleine toenames van de depositie buiten dit systeem om (dat wil zeggen: categorisch zonder vergunning) toe te laten, zijn door de Afdeling bestuursrechtspraak niet in overeenstemming met de Habitatrictlijn bevonden.<sup>23</sup>

## 4 Systeem van de PAS<sup>24</sup>

### 4.1 Programmatisch en allesomvattend, maar: alleen stikstof

Het systeem van de PAS laat zich als volgt samenvatten. Belangrijkste kenmerk van de PAS is het programmati-

21. Verwijzingen in deze bijdrage naar een artikel met nummer, maar zonder verdere vermelding betreffen de Nbw 1998.

22. HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, onder meer besproken in H.E. Woldendorp & H. Schoukens, 'De habitatrictlijn als Doos van Pandora', M en R 2015/2; de uitspraak van het Hof van Justitie is door de Afdeling bestuursrechtspraak onder meer toegepast in haar uitspraken van 24 december 2014, BR 2015/22, 23 en 24 m.nt. Woldendorp, JM 2015/41 en 42 m.nt. Zijlmans onder 2015/42, M en R 2015/52, 53 en 54 m.nt. Kaajan.

23. ABRvS 2 augustus 2013, BR 2014/6 m.nt. Woldendorp; zie verder R.H.W. Frins, Het onderscheid tussen mitigatie en compensatie, *alea iacta est*, BR 2015/37.

24. MER, p. 9: Korte introductie van de PAS: aanleiding en doelstelling; hoofdstuk 3: 'PAS'.

sche karakter ervan.<sup>25</sup> Het PAS (met de gebiedsanalyses<sup>26</sup>) is een (nationaal) totaalplan: het omvat alle Natura 2000-gebieden die (mede) zijn aangewezen vanwege het voorkomen van habitats<sup>27</sup> die gevoelig zijn voor stikstof,<sup>28</sup> en het strekt zich in principe uit tot elke activiteit in Nederland die kan bijdragen aan toename van de stikstofdeposities op die gebieden. Er wordt niet langer alleen gekeken naar het effect van individuele projecten en andere handelingen op één of meer Natura 2000-gebieden.<sup>29</sup> In plaats daarvan is een samenhangend geheel gecreëerd van generieke en gebiedsspecifieke maatregelen, zowel gericht op vermindering van de stikstofdepositie als ter versterking van natuurwaarden op andere wijze.<sup>30</sup> In de PAS wordt daarbij uitgegaan van een voortzetting van de trendmatige daling van de uitstoot van stikstof. Daarmee en met het bestaande systeem van vergunningen en verboden wordt aan het einde van de looptijd van het programma (over  $3 \times 6 = 18$  jaar) overal het doel van de Natura 2000 gehaald, terwijl gelijktijdig meer economische activiteit mogelijk wordt.<sup>31</sup>

De PAS betreft stikstofdepositie (via de lucht) als bron van mogelijke verslechtering van voor stikstof gevoelige soorten in Natura 2000-gebieden. Uit de lijst van toekomstige projecten waar ontwikkelingsruimte voor wordt gereserveerd (bijlage bij de Regeling PAS), maak ik op dat de door de PAS te creëren ontwikkelingsruimte uitsluitend wordt aangewend om lokale verhogingen in de stikstofdepositie op te vangen en niet ter opvang van vermindering van areaal aan voor stikstof gevoelige natuur door een fysieke ingreep zoals de verlegging van een fietspad.<sup>32</sup> De maatregelen ter verbetering van de situatie zijn voor een deel bronmaatregelen (vermindering stikstofemissies) en voor een deel fysieke herstelinsgrepen in Natura 2000-gebieden.<sup>33</sup> De PAS biedt geen ontwikkelingsruimte buiten Nederland, effecten op een

buitenlands Natura 2000-gebied zullen dus – met toepassing van het aldaar geldende toetsingskader – moeten worden getoetst.<sup>34</sup> Herstelmaatregelen die geen effect hebben op de Natura 2000-gebieden tellen niet voor het resultaat van de PAS.

#### 4.2 Van beoordeling per project naar: beoordeling in het kader van het PAS

Na invoering van de PAS is voor de per 1 januari 2015 bestaande activiteit in Nederland, die – na een gebiedsanalyse voor elk afzonderlijk Natura 2000-gebied dat in het PAS is opgenomen (art. 19kh lid 1 onder h) – in het PAS (met bijlagen) uitdrukkelijk is ‘beschreven of genoemd’ en/of in het PAS verdisconteerd (stikstofdepositie onder een grenswaarde), niet langer een vergunning nodig (art. 19kh lid 6). Het onderzoek en de (passende) beoordeling ten aanzien van deze activiteiten zijn verlegd naar het PAS (met name naar de gebiedsanalyses). Die activiteit kan daarmee (wat betreft haar stikstofdepositie) zonder Nbw 1998-vergunning worden uitgevoerd en in een bestemmingsplan worden opgenomen.

#### 4.3 Resultaat: instandhoudingsdoelstellingen halen ...

Het PAS schrijft het treffen van een aantal (generieke en specifieke) maatregelen voor, gericht op verbetering van de toestand van (stikstofgevoelige soorten in) Natura 2000-gebieden. Het resultaat van die maatregelen is dat de toestand van die soorten op termijn (gekozen is voor achttien jaar) in de gewenste mate verbetert.

#### 4.4 ... en depositieruimte creëren en verdelen

Daarnaast ontstaat er – ten opzichte van de ontwikkeling zonder die maatregelen – weer ruimte voor de ontwikkeling van economische activiteit (in PAS-termen: depositieruimte<sup>35</sup>). Hoe groot die ruimte is, wordt vastgesteld met behulp van de gebiedsanalyses en een aantal uitgangspunten.<sup>36</sup> De depositieruimte is beschikbaar voor nieuwe activiteiten (prioritaire activiteiten, in het PAS aangeduid als: segment I) en andere activiteiten (segment II), voor activiteiten onder de grenswaarde en voor autonome ontwikkeling (economische groei).<sup>37</sup> Activiteiten onder de grenswaarde kunnen zonder vergunning of passende beoordeling worden uitgevoerd. De autonome ontwikkeling betreft groei van bestaande activiteiten waarvoor evenmin toestemming onder de Nbw 1998 is vereist. De overige depositieruimte moet worden aangewend door haar in een expliciet besluit aan activiteiten toe te kennen. Voor initiatieven in segment I is bij de

25. Zie voor een recente bespreking van een programmatische aanpak: M.N. Boeve & F.A.G. Groothuise, *Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?*, TvO 2014, p. 71 e.v.
26. De gebiedsanalyses zijn opgesteld door de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het beheerplan van het desbetreffende Natura 2000-gebied, in samenspraak met de beheerder; zie zij gescreend door onafhankelijke deskundigen (passende beoordeling, p. 29).
27. Het gaat totaal om 60 (sub)habitattypen en 11 leefgebieden (passende beoordeling, p. 16).
28. Er is sprake van een voor stikstof gevoelig gebied bij een KDW van 2400 mol per hectare per jaar of minder (passende beoordeling, p. 16 en noten 5 en 13). Ter wille van de leesbaarheid zal ik verder de voor stikstof gevoelige en dus voor de PAS relevante Natura 2000-gebieden hierna aanduiden als Natura 2000-gebieden.
29. Zoals deze begrippen in de Nbw 1998 worden gehanteerd; voor de leesbaarheid verder tezamen ook aangeduid als activiteit.
30. MER, p. 10; te onderscheiden zijn maatregelen om stikstof versneld te verwijderen (maaien en/of plaggen), maatregelen die de omstandigheden van de natuur verbeteren (bijv. hydrologische maatregelen) en lokale bronmaatregelen, met name verplaatsing of aanpassing van bedrijfsactiviteiten.
31. Zie voor de verwachte situatie in 2030: Pas, par. 8, ‘doorkijk’. Daaruit (kaart 8.1) blijkt dat ook in 2030 nog rekening wordt gehouden met overschrijdingen van de KDW.
32. ABRvS 23 februari 2011, JM 2011/78 m.nt. Zijlmans.
33. MER voor het PAS, p. 9-10.

34. PAS, par. 5.7, p. 48 en bijlage 5 bij het PAS; de Nederlandse overheid overlegt met België en Duitsland over toepassing van het Nederlandse toetsingskader op negatieve effecten vanuit België respectievelijk Duitsland op Nederlandse Natura 2000-gebieden.
35. Zie achtergronddocument AERIUS, p. 10; toelichting Besluit grenswaarden PAS, p. 3; ontwikkelingsruimte en depositieruimte worden uitgedrukt in mol per hectare per jaar (PAS, p. 35; toelichting Regeling PAS, p. 4). Het PAS voorziet in ‘extra ontwikkelingsruimte’. Bespreking daarvan gaat het kader van deze bijdrage te buiten. Ik verwijs naar de passende beoordeling, p. 24.
36. Ik zie deze bijv. in het achtergronddocument AERIUS, p. 9-10.
37. Passende beoordeling, p. 23.

aanvang van het PAS ruimte gereserveerd (bijlage bij de Regeling PAS). Via een ‘toestemmingsbesluit’ kan deze ontwikkelingsruimte worden toegewezen. Ook voor segment II (projecten die in het PAS (bijlage bij de Regeling PAS) niet uitdrukkelijk zijn aangewezen) wordt ruimte via een toestemmingsbesluit toegewezen. Gelet op de krapte aan ontwikkelingsruimte valt overigens niet te verwachten dat er ontwikkelingsruimte zal komen voor segment II.

Deze hoofdlijn – die overeenkomt met de aanpak van de luchtkwaliteit in het NSL – is overzichtelijk. De rest (ook: van dit artikel) is uitwerking. Er is een overstelende hoeveelheid feitelijk onderzoek en spelregels nodig. Daarmee beoogt men vast te stellen of de sommetjes kloppen, welke maatregelen nodig en uitvoerbaar zijn, waar de ontstane ruimte aan kan worden besteed en wanneer nieuwe activiteit verantwoord is.

## 5 Advies van de Raad van State

De staatssecretaris van (destijds) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft in 2012 de Afdeling advisering verzocht hem voor te lichten over de systematiek van de PAS. De staatssecretaris heeft de Afdeling advisering daartoe een conceptprogramma, gedateerd 9 februari 2012, met bijlagen toegezonden. De Afdeling advisering acht in haar voorlichting van 11 april 2012 (par. 4.3.4) ‘het in de concept PAS ingenomen standpunt dat de te treffen brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen ervoor zorgen, dat voorkomen wordt dat projecten (...) schadelijke gevolgen hebben (...)verdedigbaar.’ Door dat ‘voorkomen’ kunnen ze worden opgevat als mitigerende maatregelen. De Afdeling advisering heeft op een aantal punten nadere borging gevraagd om zeker te stellen dat de PAS in overeenstemming is met de Vogelrichtlijn en (art. 6 van) de Habitatrichtlijn.<sup>38</sup> De staatssecretaris zegt de suggesties van de Afdeling advisering te hebben overgenomen.<sup>39</sup> Van bijzonder belang lijkt mij de aanbeveling van de Afdeling advisering om te waarborgen dat de ontwikkelingsruimte geleidelijk wordt toegedeeld, dat wil zeggen: niet sneller dan de resultaten van herstelmaatregelen en beperking van stikstofemissies rechtvaardigen. Paragraaf 4.2.6 van het PAS (verdeling van ontwikkelingsruimte over de eerste en de tweede helft van het tijdvak van zes jaar van het PAS, art. 19kn lid 3) vormt de uitwerking en reactie op dit onderdeel van het advies van de Afdeling advisering. Het in twee delen van drie jaren opsplitsen van de uitdeling van ontwikkelingsruimte is een stap vooruit, maar helemaal ‘geleidelijk’ zou ik dat toch nog niet willen noemen. De ‘borging’ lijkt mij sowieso onzeker (zie par. 11). De uiteindelijke opdracht aan de lid-

38. Zie advies W15.12.0046/IV, Kamerstukken II 2011/12, 30 654, nr. 102, bijlage, par. 2 en bijlage 2 (puntsgewijze samenvatting van de commentaren).

39. PAS, par. 10.2.3, p. 78-79.

staten is immers dat de natuur in een goede staat van instandhouding blijft/komt te verkeren. Dat zal vaak pas enige tijd na het intreden van een nieuwe situatie (herstelmaatregelen) kunnen worden vastgesteld. In het systeem van de PAS wordt met het uitgeven van ontwikkelingsruimte echter niet gewacht totdat experts in het veld hebben vastgesteld dat de desbetreffende habitats (weer) robuust genoeg zijn om enige extra depositie (uit de ontwikkelingsruimte) te kunnen incasseren.<sup>40</sup>

## 6 Wijziging van de Nbw 1998 als onderdeel van de PAS

De wijziging van de Nbw 1998 ter wille van de PAS<sup>41</sup> houdt – voor zover hier van belang – het volgende in:<sup>42</sup> de ministers van EZ en IenM stellen met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (art. 19kg lid 6) ten minste eens in de zes jaar voor een periode van zes jaar (art. 19kg lid 5) vast (art. 19kg lid 1): het PAS, gericht op een ‘ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen’ (art. 19kg lid 2). Het programma bevat (art. 19kh lid 1) een aantal onderdelen:

- per Natura 2000-gebied de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van het tijdvak;
- de te verwachten relevante autonome ontwikkelingen;
- de getroffen en te treffen maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie;
- de sociaaleconomische evaluatie en weging van haalbaarheid en betaalbaarheid van die maatregelen;
- de doelstellingen ten aanzien van de stikstofdepositie;
- de wijze en frequentie van verslaglegging;
- de getroffen en te treffen maatregelen ter verwezenlijking van de doelen van het Natura 2000-gebied;
- een inschatting van de resultaten van de maatregelen bedoeld onder c en g (rekening houdend met algemene trends) (art. 19kh lid 4);
- de uitgangspunten voor de bepaling en verdeling van (eventueel) gecreëerde ontwikkelingsruimte (art. 19kh lid 6); en
- projecten waar geen vergunning ingevolge art. 19d lid 1 voor is vereist, omdat ze – gegeven de uitvoering van het PAS – kunnen worden gerealiseerd zonder te leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

40. Zie ook A.A. Freriks, Juridisch gekissebis over mitigatie en compensatie: wankelt het fundament van de Programmatische Aanpak Stikstof?, in: T.W. Franssen e.a. (red.), *Op het Grensvlak, opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 267.

41. De Eerste Kamer heeft het voorstel aanvaard op 7 oktober 2014; zie voor de tekst van het gewijzigd voorstel van wet: Stb. 2014, 419, Kamerstukken I 2014/15, 33 669, nr. A. In deze bijdrage wordt uitgegaan van de nieuwe nummering van de Nbw 1998.

42. Par. 2a ‘nadere regels met betrekking tot stikstofdepositie’ heet voortaan ‘Programmatische aanpak stikstof’, par. 2a.1 (art. 19kd-kg) komt te vervallen.

Een vergunning onder art. 19d lid 1 Nbw 1998 is ook niet nodig voor projecten met een geringe stikstofdepositie en zonder andere ongunstige gevolgen.<sup>43</sup>

Voor de bepaling en verdeling van ontwikkelingsruimte kan een ministeriële regeling worden vastgesteld (art. 19kh lid 5). De ministers beoordelen na drie jaar de verder te verwachten ontwikkelingsruimte (art. 19kha). Het programma kan tussentijds worden aangepast (art. 19ki).<sup>44</sup> De ‘bestuursorganen die het aangaat’ zorgen voor tijdige uitvoering van de in het PAS opgenomen maatregelen ter versterking van de natuurwaarden (art. 19kj). De ontwikkelingsruimte die beschikbaar komt, gaat naar activiteit op aanvraag met een zogenaamd toestemmingsbesluit (art. 19km lid 1, inleiding, jo. lid 2). Dat kan zijn (art. 19km lid 1): (a) een beheerplan, (b) een vergunning onder de Nbw 1998, (c) een bestemmingsplan, (d) een omgevingsvergunning waarop hoofdstuk IX van de Nbw 1998 van toepassing is, (e) een tracébesluit, waarop art. 13 lid 7 van de Tracéwet van toepassing is, (f) een wegaanpassingsbesluit (Spoedwet wegverbreding (art. 9 lid 4)) of (g) een ander – bij ministeriële regeling aan te wijzen – besluit. De ruimte gaat bij voorrang naar projecten (van nationaal en provinciaal belang) die zijn genoemd in het PAS, in het bijzonder via reservering op een regelmatig te actualiseren lijst.<sup>45</sup> Reservering is mogelijk voor afzonderlijk of per categorie aangeduide projecten of andere handelingen (eventueel met een rangregeling) van nationaal of provinciaal belang, mits aannemelijk is dat er binnen de programmaperiode ruimte aan zal worden toebedeeld (art. 19kn). Wat resteert wordt door het ter zake bevoegde bestuursorgaan verdeeld op aanvraag.

Wordt een project of handeling voorbereid in verband met het exploiteren van een inrichting, dan mag de daarvoor nodige vergunning onder art. 19d Nbw 1998 niet worden verleend op de (enkele) grond dat op enige plaats buiten die inrichting een handeling wordt beëindigd (art. 19 km lid 3). Hiermee is de mogelijkheid van ‘salderen’ komen te vervallen. Door het systeem van het toedelen van ontwikkelingsruimte bestaat daaraan geen behoefte meer.<sup>46</sup> De uitgifte van ontwikkelingsruimte en de reservering van ontwikkelingsruimte worden geregistreerd door het betrokken bestuursorgaan (art. 19ko). Het gebod van art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn krijgt een concretisering in de Nbw 1998: het bevoegd gezag draagt zorg voor passende maatregelen om verslechtering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitat te voorkomen en om de resultaten te verwezenlijken

die op dat gebied in het relevante beheerplan zijn opgenomen (art. 19kp lid 1). Daar horen bevoegdheden bij ten aanzien van degene die stikstofdepositie op de relevante habitats veroorzaakt. Het bevoegd gezag (de minister respectievelijk gedeputeerde staten (GS) of provinciale staten (PS) (art. 19kp lid 6)) kan hem de verplichting opleggen om (a) maatregelen te nemen, (b) de handeling die de stikstofdepositie veroorzaakt, te staken of (c) informatie ter zake te verstrekken (art. 19kp lid 2, de echo van art. 19c). Betrokkene krijgt de gelegenheid om op daartoe strekkende besluiten een zienswijze te geven; hij is verplicht de bedoelde verplichting uit te voeren. Art. 19kr (met name lid 4) laat een mogelijkheid in stand voor externe saldering in uitzonderlijke gevallen.<sup>47</sup>

## 7 Het PAS

Het PAS wordt vastgesteld door de staatssecretaris van EZ, de minister van IenM in overeenstemming met de colleges van GS<sup>48</sup> en de minister van Defensie. Het PAS is algemeen en per gebied passend beoordeeld. De passende beoordeling is te vinden in het algemene deel van de passende beoordeling dat onderdeel uitmaakt van het plan-MER en in de gebiedsanalyses. In die passende beoordeling zijn de in het programma opgenomen maatregelen en de toedeling van ontwikkelingsruimte beoordeeld op hun gevolgen voor de Natura 2000-gebieden en de daarbinnen aanwezige habitattypen en leefgebieden van soorten. Op grond hiervan is de conclusie getrokken dat uitvoering van het PAS inclusief uitgifte van de erin opgenomen ontwikkelingsruimte niet leidt tot verslechtering of aantasting van de natuurlijke kenmerken, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. Bij de verlening van toestemming aan activiteiten kan derhalve voor de passende beoordeling van de stikstofdepositie gebruik worden gemaakt van het programma. Een afzonderlijke beoordeling van de effecten van de stikstofdepositie voor het betrokken Natura 2000-gebied door de initiatiefnemer is dan niet meer nodig. Bij de verlening van toestemming voor toedeling van de benodigde ontwikkelingsruimte verzekert het bevoegd gezag zich ervan dat een project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantast.<sup>49</sup> De mogelijkheid van het toedelen van depositieruimte staat in een zekere spanning tot het feit dat er in het PAS weliswaar een afname is geprognosticeerd van het oppervlak waar de KDW wordt overschreden, maar dat er volgens het PAS ook in 2030 nog sprake is van overschrijding van de KDW.<sup>50</sup>

In de bestuursrechtelijke instrumentenkist (algemeen verbindend voorschrift, besluit, beleidsdocument) heeft

43. De stikstof van deze activiteiten is in het PAS verdisconteerd. Om tot deze categorie te worden gerekend moeten projecten voldoen aan twee voorwaarden (art. 19kh lid 7 onder a en b): (a) de depositie die er het gevolg van is, blijft onder de bij AMvB vast te stellen grenswaarde en/of het project behoort tot een in een AMvB aangewezen categorie en ligt ten minste op een in diezelfde AMvB voor die categorie vastgestelde afstand tot enig Natura 2000-gebied, (b) het project heeft geen andere negatieve gevolgen op het desbetreffende Natura 2000-gebied dan de effecten als gevolg van de erdoor veroorzaakte stikstofdepositie.

44. MvT, p. 17-18.

45. Art. 19km lid 2: op te nemen in een bijlage bij een bij de PAS behorende ministeriële regeling.

46. MvT, p. 30.

47. PAS, par. 5.6, p. 46.

48. Dit ingevolge de Code interbestuurlijke verhoudingen, bijlage IV, Afspraken interbestuurlijke verhoudingen nr. 4.

49. PAS, p. 41.

50. Passende beoordeling, figuur 4.2 (p. 36).

het 'programma' geen eigen juridische kwalificatie gekregen. Het PAS is een beleidsregel.<sup>51</sup> Er kan dus van worden afgeweken, mits de afwijking goed wordt gemotiveerd. Een toereikende motivering lijkt mij – vanwege de alomvattendheid van het PAS – niet snel te vinden. De wettelijke bepalingen waarin naar het PAS wordt verwezen (bijvoorbeeld art. 19km), zijn gewone harde bepalingen en bieden geen ruimte om bij de toepassing ervan af te wijken van het PAS.

## 8 Het plan-MER, tevens passende beoordeling

Het PAS (nu: voor de periode 2015–2021) wordt op nationaal niveau vastgesteld. De opdracht ervoor is in de wet verankerd; het omvat maatregelen en maakt projecten mogelijk die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Het vormt het kader voor toekomstige vergunningen voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Het vereist daarom een strategische milieubeoordeling en een MER.<sup>52</sup> Omdat het programma projecten mogelijk maakt die stikstofdepositie veroorzaken, is ook een passende beoordeling noodzakelijk. Daarom<sup>53</sup> is er een plan-MER inclusief passende beoordeling opgesteld. Het doel van het plan-MER is de brede milieugevolgen van het programma in kaart te brengen voordat het besluit tot vaststelling wordt genomen. In de passende beoordeling van het programma, onderdeel van het plan-MER, wordt specifiek getoetst of uitvoering van het programma geen risico vormt voor de instandhoudingsdoelen van individuele Natura 2000-gebieden in Nederland en aangrenzende Natura 2000-gebieden in het buitenland (Duitsland en België).

### 8.1 Conclusies van de passende beoordeling

De passende beoordeling wordt ingevuld door de gebiedsanalyses – waarin de ecologische gevolgen voor elk individueel Natura 2000-gebied afzonderlijk worden getoetst – en een generiek deel dat betrekking heeft op de overkoepelende aspecten van het programma. De conclusie van de passende beoordeling is dat op basis van de gebiedsanalyses en het generieke deel van de passende beoordeling kan worden uitgesloten dat (1) de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied worden aangetast en (2) de instandhoudingsdoelen van het gebied in gevaar komen. In de gebiedsanalyses wordt onderbouwd dat ondanks de overschrijding van de KDW de doelen gerealiseerd worden, dat de realisatie van deze doelen door uitvoering van het PAS geen onevenredige vertraging oploopt en dat op geen enkel moment een verslechtering van de kwaliteit of achteruitgang van de oppervlakte van de habitattypen en leefge-

bieden aan de orde is. Dit positieve eindoordeel vloeit voort uit de volgende deelconclusies:

- het oordeel van de gebiedsanalyse voor elk Natura 2000-gebied dat er wetenschappelijk gezien geen twijfel is dat met het beschikbaar stellen van ontwikkelingsruimte en depositieruimte voor economische ontwikkelingen met het PAS de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten op termijn worden gehaald en/of behoud is geborgd, dus verslechtering wordt voorkomen. Daarbij is getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen, opgenomen in het aanwijzingsbesluit van het desbetreffende Natura 2000-gebied;
- een beoordeling van de ontwikkeling van de stikstofdepositie in het algemene deel van de passende beoordeling. In alle gebieden is sprake van een vermindering van de depositie ten opzichte van de situatie zonder PAS;
- de vaststelling dat het programma overigens voldoet aan voorwaarden die verzekeren dat de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komen, namelijk dat:
  - alle relevante Natura 2000-gebieden in het programma zijn opgenomen;
  - de inschatting van depositieontwikkeling en cumulatieve effecten van de stikstofdepositie op basis van huidige wetenschappelijke inzichten adequaat is;
  - er voldoende zekerheid is dat de effecten van de generieke maatregelen ook daadwerkelijk zullen optreden;
  - er voldoende zekerheid is dat de maatregelen (herstel en generiek) ook daadwerkelijk worden uitgevoerd;<sup>54</sup> en
  - de uitgifte van depositieruimte goed is afgestemd op het tempo van vermindering van de stikstofdepositie en – zoals beoordeeld in de gebiedsanalyses – de effecten van de herstelmaatregelen; en
  - de vaststelling dat bij nieuwe inzichten of ontwikkelingen op basis van adequate monitoring tijdig kan worden bijgestuurd.<sup>55</sup>

### 8.2 Het plan-MER

In het MER zijn het PAS en vier alternatieven onderzocht. Ze<sup>56</sup> wijken van elkaar af in emissiereductie, depositieruimte en herstelmaatregelen.<sup>57</sup> De referentiesituatie waarmee wordt vergeleken, is de huidige situatie met de autonome ontwikkeling. In die situatie kan binnen een straal van vijf kilometer rond Natura 2000-gebieden niet meer dan 15% van de overigens bij economische groei van 2,5% mogelijke toename van dierplaatzen worden gerealiseerd; daarbuiten: 80% van die toename.<sup>58</sup> In alle scenario's wordt de KDW in een deel

51. MvT, p. 34 ('een beschrijving van op uitvoering gericht beleid, en niet gericht op een rechtsgevolg').

52. MER, p. 21.

53. De opstellers van het MER stellen dat de overheden de m.e.r.-procedure ook vanuit de eisen van zorgvuldige besluitvorming wilden doorlopen, MER, p. 22.

54. Het Rijk stelt als uitvloeisel van het Onderhandelingsakkoord decentralisatie Natuur (2011) aan provincies jaarlijks middelen beschikbaar voor de uitvoering, zie MER, p. 27.

55. PAS, par. 10.3.

56. MER, p. 42 e.v.; PAS, p. 79 e.v.

57. MER, p. 11.

58. MER, p. 39-40.

van de Natura 2000-gebieden in 2030 nog overschreden. Daarom zijn (in alle scenario's) ecologische beheer- en herinrichtingsmaatregelen nodig.

In het MER<sup>59</sup> wordt geconcludeerd dat door het PAS de gemiddelde stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 10% daalt in achttien jaar. Dit is iets sneller dan de autonome ontwikkeling (8% in achttien jaar). De verschillen in effecten op stikstofdepositie tussen de alternatieven zijn beperkt.<sup>60</sup> Vergeleken met de huidige situatie vergroten alle alternatieven de oppervlakte waar wordt voldaan aan de KDW. Tegelijkertijd blijft bij alle alternatieven, ook met meer emissie maatregelen, een groot deel van de oppervlakte van de stikstofgevoelige habitats niet voldoen aan de KDW. Bij alle alternatieven is meer dan de helft van de oppervlakte stikstofoverbelast. De effecten van het PAS en de alternatieven 1, 2 en 4 zijn min of meer vergelijkbaar. Bij deze alternatieven voldoet vrijwel of geheel (tot de KDW + 35 mol/ha/jaar) tussen de 35% en 38% aan de KDW. Alternatief 3 scoort beter. Ongeveer 42% van het areaal voldoet hier vrijwel of geheel (tot KDW + 35 mol/ha/jaar) aan de KDW.

In het MER is onderzocht wat de lokale effecten zijn van de te nemen herstelmaatregelen op landschap, cultuurhistorie en archeologie.<sup>61</sup> Ook is gekeken naar de gevolgen voor bodem en water van de herstelmaatregelen, het vrijgeven van depositieruimte en generieke emissie beperkende maatregelen.<sup>62,63</sup> De uitvoering van de herstelmaatregelen leidt overwegend tot positieve milieueffecten: het water- en bodemsysteem verbetert op de meeste plekken en de herstelmaatregelen dragen op de meeste plekken bij aan landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Op geluidhinder, luchtkwaliteit en stofhinder hebben het PAS en de alternatieven 1 en 2 een beperkt negatief effect. Dit heeft te maken met de uitvoering van de maatregelen (geluidhinder en luchtkwaliteit) en de kans op meer stuifzand door sommige herstelmaatregelen (stofhinder). De effecten op geurhinder, energie en klimaat in de verschillende scenario's lopen enigszins uiteen.<sup>64</sup>

59. MER, p. 18-19, hoofdstuk 10: 'Conclusies en aanbevelingen'.

60. De effecten van alternatief 1 komen vrijwel overeen met de autonome ontwikkeling. In alternatief 2 blijkt dat minder uitgifte van depositieruimte gemiddeld genomen beperkte invloed heeft op de depositiedaling (9 mol/ha/jaar) ten opzichte van het planalternatief. Alternatief 3 leidt tot de hoogste daling, 90 mol/ha/jaar meer dan met het PAS. Hier zijn dan ook extra bronmaatregelen toegepast. Alternatief 4, het verwijderen van alle stalemissies in een straal van 250 meter van voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden, scoort in totaal beter dan de andere alternatieven en 17 mol/ha/jaar beter dan het PAS.

61. MER, hoofdstuk 6, p. 64 e.v.

62. MER, hoofdstuk 7, p. 73 e.v.

63. Van het beperken van de vervluchtiging van meststoffen gaat een negatief effect uit (in het worstcasescenario zelfs van 1:1) op de kwaliteit van grondwater, MER, p. 77.

64. MER, p. 18-19; hoofdstuk 8: 'Woon- en leefmilieu'; hoofdstuk 9: 'Biomassa, energie en klimaat'.

## 9 Generieke maatregelen

Het PAS stelt vast dat de Nederlandse landbouw mogelijkheden heeft om stikstofdeposities verder te beperken en dat hij daartoe – als veroorzaker van een groot deel van de landelijke stikstofdepositie – ook gehouden is. Het pakket nationale maatregelen om de ammoniakuitstoot uit de landbouw met 10 kiloton te reduceren in de periode tot 2030 bestaat uit het aanscherpen van de eisen van emissiearme aanwending van dierlijke mest, het beperken van stalemissies en voer- en managementmaatregelen.<sup>65</sup> Op 18 maart 2014 is tussen de ministers en een aantal organisaties in de landbouw de 'Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het programma aanpak stikstof' getekend.<sup>66</sup> Ingevolge deze overeenkomst krijgt de landbouwsector 56% van het effect van generieke brongerichte landbouwmaatregelen als depositieruimte, in segment II en incidenteel in segment I.<sup>67</sup> Ook is de depositieruimte die ontstaat door bedrijfsbeëindiging specifiek voor de landbouw beschikbaar. In juridische zin biedt deze 'overeenkomst' geen garanties, gelet op art. 12: 'deze overeenkomst is niet in rechte afdwingbaar'.<sup>68</sup> Nu de overeenkomst uitsluitend een politieke intentieverklaring blijkt te zijn, was het transparanter geweest daarvoor niet het woord 'overeenkomst' te gebruiken en er geen juridische noties (zoals ontbindings- en opzeggingsmogelijkheden) in op te nemen.<sup>69</sup> Voor zover de overige 44% van de beperking van de depositie door generieke maatregelen in het PAS al is ingeboekt, is hier sprake van een zwakke steen in het PAS.

## 10 Verdeling van de depositieruimte nader beschouwd, registratie en meldingen<sup>70</sup>

### 10.1 Uitgangspositie

Het PAS houdt rekening met een aantal generieke gegevens en met gegevens per gebied. In de gebiedsanalyses is vastgelegd wat de ontwikkelingsruimte is bij aanvang van het PAS.<sup>71</sup> Tot de algemene gegevens behoort de

65. Passende beoordeling, p. 7; zie voor de onderbouwing van de effecten ervan: passende beoordeling, p. 20 e.v.; MER, p. 10.

66. Stcr. 2014, 8347.

67. PAS, p. 33 en 55.

68. Volgens de passende beoordeling (p. 21) zijn de maatregelen rond stallen en aanwending van dierlijke meststoffen afdwingbaar, maar de voer- en managementmaatregelen niet.

69. Of zou het allemaal alleen terug te voeren zijn op onbekendheid bij alle betrokkenen met juridische eisen die men aan een 'afpraak' minimaal moet stellen? Zie noot 2.

70. PAS, par. 4.1 en 5.5.

71. PAS, par. 4.2.9.



generieke autonome ontwikkeling,<sup>72</sup> de verwachte ontwikkelingen vanuit het buitenland maken daar deel van uit.<sup>73</sup> Uitgangspunt binnen de PAS is de totale stikstofdepositie in de huidige, feitelijke situatie, behalve voor stallen, waar uitgegaan is van de vergunde activiteit.<sup>74</sup> Voor het PAS zijn met AERIUS de feitelijke emissies berekend per 1 januari 2015 op basis van het feitelijk gebruik door de verschillende sectoren, zoals dat blijkt uit de GCN-kaarten (concentraties) en GDN-kaarten (deposities) van het RIVM. De feitelijk veroorzaakte stikstofdepositie die een bestaande activiteit veroorzaakte vóór 1 januari 2015 is de stikstofdepositie die ten hoogste werd veroorzaakt in een kalenderjaar in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 op grond van het gebruik dat daadwerkelijk heeft plaatsgevonden binnen de kaders van een omgevingsvergunning voor een milieuvacature op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) of een vergunning of melding krachtens de Wet milieubeheer (Wm) of de daaraan voorafgaande Hinderwet.<sup>75</sup> De activiteit die aldus in het PAS is verdisconteerd (volgens de hiervoor besproken spelregels: op basis van vergunning of feitelijke depositie), valt onder de passende beoordeling van het PAS en kan dus – zo nodig – worden vergund, aangezien de uitkomst van die passende beoordeling van het PAS is dat geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied (art. 19g). Een vergunning is niet nodig voor activiteiten die aantoonbaar waren vergund ten tijde van de referentiedatum van de desbetreffende Natura 2000-gebieden (10 juni 1994 (of een latere datum van aanwijzing) voor Vogelrichtlijngebieden, 7 december 2004 voor Habitatrichtlijngebieden) en die nadien niet in latere vergunningen zijn beperkt.<sup>76</sup> Ook die activiteit is verdisconteerd in het PAS. Uitvoering van het PAS (met name de herstelmaatregelen en de algemene neerwaartse trend) veroorzaakt een lagere depositie, die voor een deel in ontwikkelingsruimte wordt vertaald. In de gebiedsanalyses is vastgelegd wat de ontwikkelingsruimte is bij aanvang van het PAS.<sup>77</sup> Er is in vastgelegd welke depositieruimte bij aanvang van het PAS beschikbaar is gesteld en hoe die zich (bij een economische groei van 2,5%) verhoudt tot de autonome (neerwaartse) ontwikkeling en het totale resultaat van uitvoering van de herstelmaatregelen van het PAS.<sup>78</sup> Voor de gedetailleerde uitgangspunten

voor de verdeling van depositieruimte volsta ik met een verwijzing naar het PAS (p. 35-38).

## 10.2 Vaststellen omvang benodigde ontwikkelingsruimte

Bij een nieuwe activiteit is het startpunt voor de berekening van de omvang van de benodigde ontwikkelingsruimte (uiteraard) een depositie van nul. Bij uitbreiding of wijziging van een bestaand project wordt eerst gekeken naar de eerder vergunde depositieruimte, hetzij in een art. 19d-vergunning, hetzij in een omgevingswet-vergunning, waarbij de vergunning onder art. 19d is aangehaakt of in een beheerplan. Activiteit van voor de referentiedatum die sindsdien niet is gewijzigd, wordt op dezelfde wijze beschouwd als activiteit die in de hier bedoelde zin is vergund. Bij uitbreiding behoeft alleen ontwikkelingsruimte te worden aangesproken voor de uitbreiding, ook als (alsnog) de gehele exploitatie moet worden vergund. De bestaande depositie maakt immers al deel uit van de achtergrondconcentratie waarmee voor het PAS is gerekend.<sup>79</sup> Ook voor bedrijven die na de referentiedatum zijn opgericht of gewijzigd, geldt dat hun emissies al onderdeel zijn van de achtergrondconcentratie in het PAS. Hun vergunning moet betrekking hebben op de gehele bedrijfsvoering, alleen voor toename van de depositie ten opzichte van 1 januari 2015 hebben ze ontwikkelingsruimte nodig. Het PAS biedt het bevoegd gezag nog wel enige ruimte om ondernemers zonder vergunning op een beleidsmatige basis minder ruimte te geven dan aan hen die op 1 januari 2015 beschikten over een art. 19d-vergunning.<sup>80</sup> De toename wordt afgezet tegen de stikstofdepositie die een bestaande activiteit feitelijk ten hoogste veroorzaakte vóór 1 januari 2015 (art. 5 lid 4 onder b Regeling PAS).

## 10.3 Toegelaten bijdragen aan de stikstofdepositie: autonome ontwikkeling

De autonome groei is de groei van activiteit die bij de aanvang van het PAS al zou plaatsvinden en waarvoor geen toestemming vooraf is vereist.<sup>81</sup>

## 10.4 Toegelaten bijdragen aan de stikstofdepositie: onder de grenswaarde

Een deel van de depositieruimte ('depositieruimte voor grenswaarden') is beschikbaar voor activiteit die slechts een geringe stikstofdepositie veroorzaakt.<sup>82</sup> Bij de bepaling van de omvang van de daarvoor beschikbare depositieruimte is in het PAS onderscheid gemaakt tussen enerzijds de stikstofdepositie die de in de bijlage bij de Regeling PAS genoemde of beschreven prioritaire projecten en andere handelingen bijkomstig veroorzaken op verder weg gelegen Natura 2000-gebieden en anderzijds de stikstofdepositie die andere, niet-prioritaire projecten of handelingen veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Voor de niet-prioritaire projecten en handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde

72. De verwachte economische ontwikkeling op basis van vaststaand en voorgenomen beleid, zonder PAS (zie passende beoordeling, p. 12 en noot 6).

73. PAS, par. 5.7.3.

74. Achtergronddocument AERIUS, p. 11 en 18, en hoofdstuk 5.

75. Daarbij moet worden onderscheiden tussen projecten en andere handelingen: voor projecten is de procedure van de passende beoordeling (art. 19f) van toepassing, voor andere handelingen geldt een (iets) ander toetsingskader. Ondanks het ontbreken van een passende beoordeling is in het PAS met de stikstofdepositie van andere handelingen deels rekening gehouden bij de bepaling van de beschikbare depositieruimte. Deels: met betrekking tot de rest moet het bevoegd gezag bij een verzoek om uitbreiding enz. naar bevind van zaken handelen. Zie par. 10.8.

76. PAS, par. 5.5.

77. PAS, par. 4.2.9.

78. PAS, p. 29 e.v., zie met name de tekening op p. 30.

79. PAS, p. 44.

80. PAS, par. 5.5, p. 46.

81. PAS, p. 31.

82. PAS, 4.2.2, nota van toelichting Besluit grenswaarden PAS, par. 3.4.1.

blijft, is de beschikbare hoeveelheid bepaald op 30% van de berekende ontwikkelingsruimte voor segment II (zie hierna), oftewel het verschil tussen enerzijds de omvang van de totale depositieruimte en anderzijds de som van de ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten en de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen. Wordt de bijlage bij de Regeling PAS met prioritaire projecten (zie hierna) gewijzigd, dan moet ook opnieuw worden berekend hoeveel depositieruimte voor grenswaarden nodig is.<sup>83</sup> Het percentage van 30% kan worden bijgesteld als het in bepaalde gebieden onvoldoende blijkt. Ingevolge art. 19kh lid 7, het Besluit grenswaarden PAS en de Regeling PAS zijn (wijziging en/of uitbreiding van) activiteiten die een geringe depositie veroorzaken toelaatbaar zonder vergunning onder art. 19d en zonder toedeling van ontwikkelingsruimte. Dit aspect van de PAS zorgt voor een beperking van administratieve lasten. In het Besluit grenswaarden PAS is vastgelegd dat deze grenswaarden zijn. In dat besluit wordt onderscheid gemaakt tussen een algemene grenswaarde, uitgedrukt in de hoeveelheid stikstofdepositie per hectare per jaar (art. 19kh lid 7 onder a sub 1°) en een specifieke grenswaarde voor categorieën projecten of andere handelingen, die is uitgedrukt in de afstand tussen een project of andere handeling en een Natura 2000-gebied (art. 19kh lid 7 onder a sub 2°). Deze grenswaarde is bedoeld voor infrastructurele projecten en handelingen van het Rijk.<sup>84</sup>

### 10.5 grenswaarde: segment I: prioritaire projecten

Een tweede deel van de te creëren depositieruimte gaat naar uitdrukkelijk in het PAS aangewezen projecten (art. 19kh lid 4 en 19kn, prioritaire projecten). Het deel van de ontwikkelingsruimte dat aldus is gereserveerd voor prioritaire projecten wordt aangeduid als segment I.<sup>85</sup> De projecten die bij voorrang aanspraak mogen maken op ontwikkelingsruimte (art. 19kn) staan opgesomd in de bijlage bij de Regeling PAS. De selectie van projecten is geschied op basis van nationaal (door de ministers van EZ, IenM en Defensie) respectievelijk provinciaal (colleges van GS) belang.<sup>86</sup> Dat belang moet daartoe in beginsel al uit eerdere documenten zijn gebleken. Een heel harde test is dit niet: Nederland kent geen formele procedure uitmondend in een besluit dat een bepaald project van nationaal respectievelijk provinciaal belang is. Van de rechter valt een vergaande toetsing van deze kwalificatie niet te verwachten.<sup>87</sup> In de reservering heeft de benodigde ontwikkelingsruimte per project nog niet te worden genoemd.<sup>88</sup> De lijst met prioritaire projecten wordt in ieder geval jaarlijks en mogelijk vaker

geactualiseerd.<sup>89</sup> Wie behoefte heeft aan ontwikkelingsruimte dient die aan te vragen. Er volgt dan een 'toestemmingsbesluit', in een van de vormen genoemd in art. 19km lid 1 (de belangrijkste zijn: art. 19d-vergunning, bestemmingsplan, beheerplan of omgevingsvergunning, alle met de normale regels van totstandkoming en rechtsbescherming). Bij het toestemmingsbesluit wordt alleen toestemming gegeven. Er is geen sprake van overdracht (laat staan van de mogelijkheid van verhandeling) van ontwikkelingsruimte, alleen van registratie van de toedeling. Voor verlening van het toestemmingsbesluit heeft geen passende beoordeling te worden gemaakt (dat wil zeggen: voor wat betreft de ervan te verwachten stikstofdepositie), zolang ervoor geput kan worden uit de ontwikkelingsruimte van het PAS<sup>90</sup> (de passende beoordeling heeft immers al plaatsgevonden in het kader van het PAS). Direct na het van kracht worden van het toestemmingsbesluit moet de overeenkomstige reservering worden doorgehaald (art. 19ko lid 4). Zie ik het goed, dan is de uitvoerbaarheid van een project met opname op de bijlage voldoende verzekerd om het eventueel in een bestemmingsplan op te nemen.<sup>91</sup>

#### 10.5.1 Toetsingskader toestemmingsbesluit

Ontwikkelingsruimte kan worden toegekend, wanneer (1) ook na die toekenning de stikstofdepositie blijft dalen, (2) de maatregelen voor behoud en – op termijn – zo nodig herstel voldoende effectief zullen zijn, en (3) de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen er niet onevenredig door wordt vertraagd.<sup>92</sup> Ik ga ervan uit dat het bevoegd gezag bij een besluit op een aanvraag om toestemming (wat betreft het stikstofaspect) dient te toetsen of de aanvraag een prioritair project betreft, en zo ja, of volgens de registratie van de ontwikkelingsruimte de nodige ruimte inderdaad beschikbaar is.<sup>93</sup> Worden deze vragen positief beantwoord, dan dient het bevoegd gezag te toetsen aan de hiervoor (1-3) omschreven materiële maatstaven (uitvoering van de verplichting van art. 6 lid 3 Habitatrictlijn). Ik neem aan dat (wat betreft het stikstofaspect) het bestuursorgaan overigens geen beleids- of beoordelingsruimte heeft om de aanvraag af te wijzen.

### 10.6 grenswaarde: segment II: niet-prioritaire projecten

Ook de ontwikkelingsruimte voor andere projecten dan de prioritaire wordt volgens het systeem van art. 19km (toestemmingsbesluit) verdeeld. Gelet op de krapte valt mijns inziens niet te verwachten dat er ontwikkelingsruimte zal overschieten voor andere projecten (segment II) na de aftrek voor autonome ontwikkelingen, activiteit onder de grenswaarde en de voor prioritaire projecten gereserveerde en uitgedeelde ruimte. GS kunnen beleidsregels vaststellen voor de toedeling van ontwikkelingsruimte in segment II. Daartoe hebben de provincies

83. Toelichting Regeling PAS, p. 12, nota van toelichting Besluit grenswaarden PAS, par. 3.4.4.

84. MvT, p. 21.

85. MvT, p. 13; met het systeem van reservering doorbreekt de wet (voor prioritaire projecten) toedeling op volgorde van binnenkomst van de aanvragen.

86. PAS, par. 4.2.7.

87. Dat leert de rechtspraak onder de Wabo: ABRvS 20 oktober 2010, AB 2010/298, BR 2011/4.

88. MvT, p. 31.

89. PAS, par. 4.2.3, toelichting Regeling PAS, p. 9.

90. PAS, p. 41.

91. MvT, p. 15.

92. Passende beoordeling, p. 8.

93. MvT, p. 30.

gezamenlijk uitgangspunten geformuleerd, met een ont-snappingsclausule.<sup>94</sup> Bij het ontbreken van zulke beleidsregels geldt de volgorde van ontvangst van de aanvraag.<sup>95</sup> De provincies kunnen ook ontwikkelingsruimte uit segment II reserveren.

### 10.7 Tijdelijke beperking toedeling ontwikkelingsruimte

Wanneer de minister van EZ constateert dat de werkelijke daling van de stikstofdepositie achterblijft bij de prognoses, of wanneer hij een verslechtering vaststelt van voor stikstof gevoelige habitats, kunnen de bevoegde gezagen de toedeling van ontwikkelingsruimte – zonder (voorafgaande) wijziging van het PAS – tijdelijk beperken.<sup>96</sup> Wanneer de reservering van depositieruimte voor grenswaarde onvoldoende blijkt te zijn, kunnen de ministers van EZ en IenM, in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan voor het Natura 2000-gebied vaststellen, de beschikbare depositieruimte voor dat gebied ophoven.<sup>97</sup>

### 10.8 Projecten versus andere handelingen

‘Andere handelingen’ vallen in de Nbw 1998 niet onder hetzelfde regime als ‘projecten’. Ze zijn onderworpen aan de vergunningplicht van art. 19d, maar niet aan de plicht ze aan een passende beoordeling (art. 19f) te onderwerpen. In plaats daarvan moet via art. 19e worden beoordeeld of ze verenigbaar zijn met de ter plaatse relevante instandhoudingsdoelstellingen. Er hoeft daarbij niet te worden gekeken naar de gevolgen van de andere handeling in combinatie met andere activiteit. Voor het vergunnen van een andere handeling is niet altijd een toekenning van ontwikkelingsruimte vereist. Met de ruimte die wordt opgeslorpt door ‘andere handelingen’ is in het PAS rekening gehouden bij de bepaling van de depositieruimte voor de autonome groei. Kan uit AERIUS (en de AERIUS-factsheets) worden afgeleid dat met een ‘andere handeling’ al rekening is gehouden bij de bepaling van de beschikbare depositieruimte, dan kan het bevoegd gezag in de andere handeling toestemmen zonder ontwikkelingsruimte te verlenen. In het andere geval zal het bevoegd gezag moeten beoordelen of aan de andere handeling ontwikkelingsruimte kan worden toegeedeeld.<sup>98</sup>

### 10.9 Fasering

De toedeling van ontwikkelingsruimte is – ter wille van een evenwichtige toedeling – ingedeeld in twee perioden: de eerste drie jaar van het PAS 2015–2021 en de tweede helft van drie jaar. Verwacht wordt dat weliswaar veel van de ruimte voor de prioritaire projecten (segment I) voor het gehele tijdvak al tijdens de eerste helft wordt uitgegeven, maar dat de realisatie van de projecten over de volle zes jaar zal zijn uitgesmeerd. Van eventuele ontwikkelingsruimte voor segment II is 60% beschikbaar voor toedeling in de eerste helft en 40%

94. PAS, par. 4.2.8 onder 3.

95. Toelichting Regeling PAS, p. 8, PAS, par. 4.2.8 onder 4.

96. PAS, par. 6.1.

97. PAS, par. 4.2.2, toelichting Regeling PAS, p. 14.

98. PAS, p. 42.

voor de tweede helft. Na drie jaar wordt (per Natura 2000-gebied en per hectare) gekeken hoeveel er beschikbaar is voor de tweede helft. Leidt dat tot aanpassing van de verdeling binnen één Natura 2000-gebied, dan is daar geen wijziging van het programma voor nodig.<sup>99</sup>

### 10.10 Registratie en melding

Nauwkeurige en snelle registratie van toegedeelde en gereserveerde ontwikkelingsruimte is een vereiste voor het naar behoren functioneren van het toedelingssysteem.<sup>100</sup> Deze geschiedt in AERIUS Register, de registratiemodule van AERIUS. Ter verificatie van de uitkomst van steekproeven en aannames die aan het systeem ten grondslag liggen, is (in art. 8 Regeling PAS) een meldingsplicht ingesteld voor activiteiten in de sectoren landbouw, industrie en infrastructuur (tezamen 90% van de in Nederland veroorzaakte depositie). De melding kan achterwege blijven bij activiteiten die een toename veroorzaken van minder dan 0,05 mol per hectare per jaar. In het PAS is het totaal van deze zeer geringe deposities verdisconteerd. Of een vergunningplicht van toepassing is of dat kan worden volstaan met een melding, kan door de ondernemer zelf worden vastgesteld met behulp van de rekenmodule AERIUS Calculator.<sup>101</sup>

## 11 Monitoring en borging

Met de keuze voor een programmatische aanpak laadt de overheid de verdenking op zich om de problemen voor zich uit te schuiven. Eerst mooi weer spelen met de uitdeling van berekende ontwikkelingsruimte en achteraf concluderen dat men toch iets te optimistisch is geweest. In het PAS wordt erkend dat er in de eerste periode van het PAS een tijdelijke toename van stikstofdepositie kan optreden, doordat uitgifte en feitelijke benutting van ontwikkelingsruimte sneller verlopen dan de daling van de stikstofdepositie. In de PAS wordt aangenomen dat zo'n tijdelijke toename niet zal leiden tot relevante verslechtering.<sup>102</sup> Vanwege deze gevaren van de programmatische aanpak wordt in het PAS nadrukkelijk aandacht besteed aan monitoring en de borging van de natuurkwaliteit.<sup>103</sup> Monitoring en rapportage moeten voldoende inzicht geven in de ontwikkeling van de stikstofgevoelige natuur, de ontwikkeling van emissies en depositie van stikstof, de beschikbare en uitgegeven depositieruimte en de uitvoering en de effecten van generieke maatregelen en herstelmaatregelen.<sup>104</sup> Drie jaar na inwerkingtreding wordt het PAS aan een tussen-evaluatie onderworpen (art. 19kha), in het zesde jaar volgt integrale beoordeling op basis van de resultaten

99. PAS, par. 4.2.6, p. 33–34.

100. Art. 19ko Nbw 1998 jo. art. 7 Regeling PAS.

101. Toelichting Regeling PAS, p. 13.

102. Passende beoordeling, p. 30–31.

103. PAS, hoofdstuk 6. Bijlage 6 bij het PAS geeft een overzicht van bijsturingmogelijkheden ('de wettelijke knoppen waaraan gedraaid kan worden', p. 56); zie verder passende beoordeling, p. 26.

104. MER, p. 36 e.v.

van de eerste vijf jaar. De bottomline van het PAS (in het bijzonder: het geven van toestemming) is dat het bevoegd gezag er zeker van moet zijn dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken plaatsvindt.<sup>105</sup> Deze zekerheid verkrijgt het bevoegd gezag op basis van een aanvullende gebiedsspecifieke ecologische beoordeling.<sup>106</sup> De uitgifte van ruimte voor activiteiten onder de grenswaarde kent een eigen begrenzing: is voor een Natura 2000-gebied 95% van de daarvoor beschikbare depositieruimte benut, dan wordt de grenswaarde voor niet-prioritaire projecten van rechtswege 0,05 mol per hectare per jaar (Besluit grenswaarden PAS, art. 2 lid 4).<sup>107</sup> De wet eist van de bij het PAS betrokken bestuursorganen dat zij zorg dragen voor tijdige uitvoering (art. 19kj) van de vastgelegde herstelmaatregelen. Met andere bestuursorganen, zij die niet formeel bij het PAS zijn betrokken, maar wel een rol hebben te vervullen, zal voor de vaststelling van het PAS een uitvoeringsovereenkomst worden gesloten.<sup>108</sup> Voor borging en monitoring zijn de Interbestuurlijke Adviesgroep PAS en het PAS-bureau (een onafhankelijke interbestuurlijke organisatie) in het leven geroepen.<sup>109</sup> De monitoring en rapportage zijn gericht op het bieden van inzicht in de ontwikkeling van de stikstofgevoelige natuur, de ontwikkeling van stikstofemissies en -deposities, de administratie van alle gegevens en in de uitvoering van de in het PAS opgenomen maatregelen. Er is voorzien in monitoring van de feitelijke ecologische ontwikkeling van de verschillende habitattypen.<sup>110</sup> Er komen een jaarlijkse monitoringsrapportage en jaarlijkse gebiedsrapportages.<sup>111</sup> Blijkt daaruit dat de doelen onvoldoende dichterbij zijn gekomen, dan kunnen de bij het PAS betrokken bestuursorganen besluiten tot bijsturing: deze is aan de orde wanneer niet kan worden uitgesloten dat de natuurdoelstelling van het programma in gevaar is.<sup>112</sup> In het zesde jaar (tegen het einde van de eerste programmeringsperiode, op basis van de resultaten van de eerste vijf jaar) volgt een eerste 'integrale evaluatie'. Ofschoon het PAS zegt te streven naar actualisering van de natuurgegevens, om steeds zeker te weten dat de passende beoordeling (immers voortdurend de basis voor toestemmingsbesluiten) nog actueel is, wordt ook erkend dat natuur over het algemeen met vertraging reageert op gewijzigde omstandigheden (met het hiervoor gesignaleerde gevaar).

105. Het beoordelingscriterium voor natuur is 'de mate waarin de ecologische verscheidenheid (biodiversiteit) toe- of afneemt' (MER, p. 50); zie MER, p. 114 e.v., Rode lijst, bedreigde soorten.

106. Passende beoordeling, p. 24 e.v.

107. Zie passende beoordeling, p. 25.

108. Passende beoordeling, p. 22 e.v., daar wordt ook aangegeven welk budget er is voor herstelmaatregelen.

109. PAS, par. 7.2.

110. Passende beoordeling, p. 47.

111. PAS, par. 6.4.3.

112. PAS, par. 6.2.1.

## 12 Rechtsbescherming

### 12.1 Het PAS

Op de voorbereiding van het PAS (en de achtergronddocumenten) is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard. Eenieder kon zijn zienswijzen geven op het PAS. Behalve het PAS zijn het Besluit grenswaarden PAS en de Regeling PAS ter inzage gelegd. Die zijn juridisch niet te kwalificeren als achtergronddocumenten van het PAS. Het zijn algemeen verbindende voorschriften en de rechtsbescherming van de Awb is er dus niet op van toepassing. In een bijlage bij de Regeling PAS is de lijst opgenomen van prioritaire projecten. Het is voor een ondernemer uiteraard van groot belang of zijn voorgenomen uitbreiding op de lijst prioritaire projecten wordt geplaatst. Het rechtsgevolg daarvan is immers dat hij met voorrang kan meedingen bij de verdeling van de ontwikkelingsruimte. Wordt op basis van de jaarlijkse gebiedsrapportage<sup>113</sup> geconstateerd dat de bevindingen (in ongunstige zin) afwijken van de verwachtingen, dan moet tussentijds worden beoordeeld of de natuurdoelen nog steeds haalbaar zijn en of het ecologische oordeel houdbaar blijft. Dat kan leiden tot aanpassingen.

Nadat de procedure van afdeling 3.4 Awb zal zijn doorlopen, zal het PAS worden vastgesteld. Rechtsbescherming tegen het PAS (in de zin van de mogelijkheid het PAS aan de bestuursrechter voor te leggen) is uitdrukkelijk uitgesloten door opname in art. 1 van bijlage 2 bij de Awb.

### 12.2 Het Besluit grenswaarden PAS

Het Besluit grenswaarden PAS is een algemeen verbindend voorschrift. Het kan bestuursrechtelijk alleen worden aangevochten via de band van een op basis van dat besluit genomen besluit. Mochten één of meer organisaties van mening zijn dat de grenswaarde te royaal is (en dat hantering ervan daarom in strijd zou komen met de Habitatrichtlijn), dan lijkt de route naar de burgerlijke rechter open te staan (als verder wordt voldaan aan de vereisten van art. 6:161 van het Burgerlijk Wetboek, BW).

### 12.3 De Regeling PAS

Voor de Regeling PAS zelf geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor het Besluit grenswaarden PAS. Ingevolge art. 39 lid 3 kan tegen *de bijlage* bij de Regeling PAS wel rechtsbescherming van de Awb (in ieder geval beroep) worden ingeroepen.<sup>114</sup>

Het ontwerp voor de Regeling PAS is tegelijkertijd met de terinzagelegging van het PAS, het plan-MER en de gebiedsanalyses openbaar gemaakt. Partijen zijn niet uit-

113. Passende beoordeling, par. 6.4.3.

114. Ook los van art. 39 zou rechtsbescherming hebben opengestaan tegen de bijlage met prioritaire projecten. Die zijn immers geografisch volledig concreet. zie bijv. ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4278, r.o. 3.2; ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2523, r.o. 10; ABRvS 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2100, r.o. 2.5. Meer algemeen: MvT bij de Awb Derde tranche, Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 105.

genodigd om op de regeling (of de bijlage) een zienswijze te geven.<sup>115</sup> In zoverre wordt bij de vaststelling van de (bijlage bij de) Regeling PAS de procedure van afdeling 3.4 Awb niet gevolgd. Dat zou betekenen dat belanghebbenden binnen zes weken na vaststelling van de Regeling veiligheidshalve zowel beroep zouden moeten instellen (op voet van afdeling 3.4 Awb) als bezwaar moeten maken tegen het onderdeel van (de bijlage bij) de Regeling dat hen aangaat.

#### 12.4 Registratie van stikstofdepositie en dergelijke

De wetgever ziet registratie van de afschrijving van ontwikkelingsruimte als feitelijke handeling. Daar staat dus geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen open.<sup>116</sup> De (juistheid van de) registratie kan wel ter discussie worden gesteld bij het toestemmingsbesluit waarmee ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld (of: waarbij die wordt geweigerd).<sup>117</sup>

De wetgever zal, neem ik aan, dezelfde opvatting hebben ten aanzien van de mogelijkheid om de registratie bij de inwerkingtreding van het PAS ter discussie te stellen. Het gaat dan om de feitelijke (bij stallen: de vergunde) stikstofdepositie die een bestaande activiteit veroorzaakte vóór 1 januari 2015. Deze wordt gelijkgesteld met de stikstofdepositie die ten hoogste werd veroorzaakt in een kalenderjaar in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 op grond van het gebruik dat daadwerkelijk heeft plaatsgevonden binnen de kaders van een omgevingsvergunning voor een milieuvacature op grond van de Wabo of een vergunning of melding krachtens de Wm of de daaraan voorafgaande Hinderwet. De initiatiefnemer moet aantonen welke binnen deze kaders de hoogste feitelijke stikstofdepositie als gevolg van zijn bestaande activiteit was in de jaren 2012 tot en met 2014.<sup>118</sup> Stel dat een ondernemer van mening is dat de door hem veroorzaakte stikstofdepositie per 1 januari 2015 te laag is ingeschat. Als hij – zoals zovelen – werkt op basis van een (oude) omgevingsvergunning en geen Nbw 1998-vergunning nodig heeft, is het voor hem van belang dat de registratie wordt gecorrigeerd. Hij heeft dan immers – bij een eventuele uitbreiding of intensivering van zijn activiteiten – meer ontwikkelingsruimte nodig, mogelijk meer dan hem is toegedacht. In de uitleg van het systeem door de wetgever moet deze ondernemer wachten totdat hij eraan toe is ontwikkelingsruimte te vragen (als er minder is geregistreerd dan hij feitelijk nodig heeft, komt dat moment direct, zou ik menen) en in dat verband wijzen op de verkeerde registratie van de depositie per 1 januari 2015.

#### 12.5 Gebiedsanalyses

De gebiedsanalyses behoren tot de ter inzage gelegde stukken. Ze worden (derhalve) vastgesteld met inachtneming van afdeling 3.4 Awb. Ze zijn integraal onder-

deel van de passende beoordeling (daartoe wordt in de gebiedsanalyses de bestaande situatie vergeleken met die waarin de PAS wordt uitgevoerd).<sup>119</sup> De gebiedsanalyses houden ook vaststellingen in over de bestaande deposities en de ontwikkelingsruimte. De vraag is vervolgens of bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat tegen de vaststelling van de gebiedsanalyses. Een ondernemer kan het niet eens zijn met een gebiedsanalyse. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat uitgangspunt in de analyse is dat een bepaalde habitat aan de rand van het Natura 2000-gebied voorkomt, maar dat dat eigenlijk maar zeer gedeeltelijk (namelijk op een klein deel van het oppervlak, verspreid, in kleine vlakken) het geval is. Het belang van de ondernemer bij een correctie is ook hier evident, maar dat is onvoldoende om te kunnen zeggen dat tegen de gebiedsanalyse bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Nu de gebiedsanalyse alleen indirect juridische gevolgen heeft (welke maatregelen zijn nodig, welke ontwikkelingsruimte is er?), zal de ondernemer zich mijns inziens hetzij tot de burgerlijke (vangnet)rechter moet wenden, hetzij moeten wachten totdat hij de gebiedsanalyse kan aanvechten in het kader van een besluit dat hem aangaat en dat (mede) op die gebiedsanalyse steunt.

## 13 Commentaar

### 13.1 Is de PAS in overeenstemming met de Habitatrichtlijn?

Het probleem dat men met de PAS beoogt op te lossen is tweeledig: (dreigende) strijd met de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en onvoldoende bewegingsruimte voor nieuwe plannen met stikstofdepositie. Formeel lijkt het PAS in overeenstemming met de Habitatrichtlijn.<sup>120</sup> Materieel is in het PAS echter de grens opgezocht van een economische ontplooiing die nog juist verenigbaar is met de Habitatrichtlijn. Daarmee is gegeven dat het vooraf onzeker is of het PAS in de huidige vorm toereikend is om (tijdig) de doelstellingen van de Habitatrichtlijn te halen. Daarom zijn de monitoring en eventuele bijsturing van het PAS cruciaal. De landbouw is een belangrijke bron van stikstof. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (2012) stagneert de afname van stikstofdeposities sinds 2002. Het PAS maakt op een tamelijk groot aantal plaatsen nog geen einde aan de overschrijding van de KDW. Voor nieuwe ontwikkelingen wordt enige ruimte geschapen. In de passende beoordeling<sup>121</sup> wordt uitgelegd dat het resultaat van de PAS (tot 2030) zeer bescheiden is.<sup>122</sup> Men acht het voldoende dat de situatie niet verslechtert ten opzichte van de uitgangssituatie. Het doel is echter het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Op zich zijn (met actief beheer) instandhoudingsdoelen ook met (blijvende)

115. Zie Ministeries van EZ en IenM, Inspraakwijzer ontwerp PAS, op internet.

116. MvT, p. 16.

117. Toelichting Regeling PAS, p. 11.

118. Toelichting Regeling PAS, p. 7.

119. Passende beoordeling, p. 13.

120. Zie par. 5 (advies van de Raad van State).

121. Passende beoordeling, p. 38-39.

122. Zie ook MER, p. 34, tabel 3.2: effect van het planalternatief ten opzichte van de autonome ontwikkeling.

overschrijding van de KDW haalbaar. Haalbaar, maar daarmee lijkt het systeem nog niet echt robuust. Het PAS is voorts onder meer gebaseerd op verwachtingen omtrent factoren die door Nederland niet kunnen worden beïnvloed (zoals buitenland en scheepvaart). De onzekerheid over een aantal van de gebruikte cijfermatige gegevens (in dat verband wordt bijvoorbeeld een marge van 30% van de berekende deposities genoemd) is tamelijk groot, zeker in verhouding tot de stelligheid over de conclusies over herstel. De overheid heeft geen instrumenten om de omvang van deposities onder de grenswaarde nog te beïnvloeden. Dit alles kan tot gevolg hebben dat de werkelijke ontwikkelingen gaan afwijken van de verwachtingen, waar het PAS op is gebaseerd. Men kan zich daarom afvragen of met de PAS voldaan wordt aan de eisen van art. 6 lid 2 en 3 Habitatrichtlijn. Anders gezegd: of er gelet op de Ausgangssituation (2015) van Nederland niet moet worden gevegd dat het een robuuster PAS opstelt, bijvoorbeeld voorlopig zonder toedeling van depositieruimte (zie ook de in het MER onderzochte alternatieven). Ook het formuleren van aanvullende maatregelen voor het geval de doelen van het PAS buiten bereik lijken te komen, lijkt een noodzakelijke maatregel om het PAS robuuster te maken. Het PAS toont de eindigheid aan van het creëren van nieuwe ruimte voor economische activiteit door herstelmaatregelen: veel herstelmaatregelen kunnen op één plaats maar één keer effectief worden genomen. Wat betreft de snelheid waarmee de PAS wordt verwacht effectief te zijn: voor de uitvoering van de PAS (en dus het behalen van de doelstellingen) is een periode van achttien jaar uitgetrokken. Ik neem aan dat de Europese Commissie (als hoeder van de naleving van art. 6 Habitatrichtlijn) bij de bepaling van de lengte van die periode is betrokken en er haar zegen aan heeft gegeven.

### 13.2 Zijn er betere alternatieven?

Het lijkt erop dat verbijsterende ingewikkeldheid en onzekerheid niet als bezwaar worden gezien in het Nederlandse natuurbeleid, als er maar enige kans is om kool en geit te sparen. Hoofdoorzaak van de stikstofproblematiek is de landbouw. Daadwerkelijke stagnatie door de gevolgen van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats is ook alleen in de landbouw voelbaar.<sup>123</sup> In het MER<sup>124</sup> wordt er daarnaast op gewezen dat de landbouw in Nederland ook resulteert in een nitraatbelasting van het grondwater in Nederland die veel groter is dan in de andere EU-lidstaten. Het lijkt derhalve in de rede te liggen om de kosten en de baten van een sterke reductie van de intensieve veehouderij in Nederland onbevangen op een rijtje te zetten en ‘nu eens grootschalig en drastisch te investeren in natuurmaatregelen, die zoden aan de dijk zetten’.<sup>125</sup>

123. MER, p. 12.

124. P. 118: door de zeer intensieve landbouw in ons land dreigt het nitraatgehalte van oppervlakte- en grondwater te hoog te worden.

125. Woldendorp in zijn noot onder ABRvS 24 december 2014, BR 2015/22.

### 13.3 Voldoet de passende beoordeling?

Het is (mij) niet duidelijk of in de passende beoordeling naar behoren aandacht is besteed aan de cumulatie van effecten door stikstofdeposities en andere ongunstige factoren op voor stikstofgevoelige habitats. De passende beoordeling van het PAS heeft zich niet uitgestrekt tot effecten van Nederlandse bijdragen op die buitenlandse gebieden.<sup>126</sup> De passende beoordeling moet ook actueel blijven. Dat is een opgave, want zowel de feitelijke gegevens als de inzichten over het berekenen van deposities en hun effecten lijken voortdurend aan verandering onderhevig.

### 13.4 Is de PAS in overeenstemming met de rechtspraak over mitigerende maatregelen?

Over de verenigbaarheid van de PAS met de uitspraak Briels van het Hof van Justitie zijn serieuze twijfels geuit, met name omdat niet zonder meer zeker is dat de herstelmaatregelen in het PAS kunnen gelden als maatregelen gericht op het voorkomen van schade (mitigerende maatregelen). Ook lijkt niet overal recht te worden gedaan aan de eis van het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak dat een mitigerende maatregel schade voorkomt op precies dezelfde plek als waar het negatieve effect voelbaar is.<sup>127</sup> Zouden de maatregelen als compensatie moeten worden beschouwd, dan zouden nieuwe projecten het ADC-traject moeten doorlopen.<sup>128</sup> Als de conclusie van de passende beoordeling voor het PAS (‘geen significante gevolgen’) overeind blijft, kan die activiteit zonder passende beoordeling worden voortgezet en vergund. Hetzelfde geldt voor nieuwe activiteit, waarvoor gebruik wordt gemaakt van in het PAS berekende aanwezige ontwikkelingsruimte. Meer toelaten lijkt niet mogelijk: alle denkbare herstelmaatregelen zijn al in het PAS verwerkt, verdere mitigatie is derhalve niet mogelijk. Het PAS zal worden getest, in ieder geval wanneer er toestemmingsbesluiten voor prioritaire projecten komen. Dan zal moeten worden aangetoond dat door de PAS – lokaal! – geen sprake is van significante gevolgen en dat dat voldoende is aangetoond in (het voor die locatie relevante deel van) de passende beoordeling van het PAS.

### 13.5 Natura 2000-gebieden over de grens

De PAS kan niet worden gehanteerd met betrekking tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten Nederland. In die gevallen moet dus alsnog een passende beoordeling worden gemaakt (art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn).

126. Zie voor nadere gegevens over de relevante natuurgebieden in België en Duitsland: MER, p. 113-114 (‘Natura 2000 in het buitenland’).

127. Zie bijv. de opmerking (naar aanleiding van een eventueel ‘tekort aan ontwikkelruimte’ (hoezo: tekort? GF) : ‘Er wordt dus zodanig uitgemiddeld per habitattypen en leefgebied van soorten in het Natura 2000-gebied dat de gemiddelde afname van de depositie op het betreffende habitat even groot blijft’ (PAS, p. 24).

128. Zie o.m. Freriks 2014, Frins in zijn noot onder HvJ EU 15 mei 2014, AB 2014/189 (Briels) en L. Boerema, Het stikstofdoolhof: wat als de PAS omvalt?, *Journal Flora en Fauna* 2014, afl. 1 p. 3 e.v.

### 13.6 Rechtszekerheid en transparantie, mogelijkheid van rechtsbescherming

Belanghebbenden aan beide zijden (de drijver van een inrichting, maar ook de verdediger van de instandhoudingsdoelen) moeten kunnen zien wat voor emissie per bron is gehanteerd als uitgangssituatie en hoe het effect van hun emissie op de stikstofgevoelige natuur is berekend. Het moet duidelijk zijn of een project onder het PAS 'is beschreven of benoemd'. Hetzelfde geldt voor de verwachte en gemeten resultaten van maatregelen gericht op beperking van de depositie en – meer algemeen – voor de vraag of de uitvoering van het PAS lokaal op koers ligt. Ik vraag mij af of voor betrokkenen voldoende helder is of hun activiteit is verdisconteerd in het PAS, hetzij 'bij name', hetzij meegenomen in een generieke ontwikkeling (zoals projecten onder de grenswaarde). Het lijkt mij ingewikkeld om te controleren wat de ontwikkelingen lokaal zijn. Ook ontbreekt een mogelijkheid om aan bestuur en rechter voor te leggen of er geen voorwaarden zouden moeten worden gesteld aan de hoeveelheid bronnen met een depositie onder de grenswaarde, die hun invloed op een bepaald Natura 2000-gebied doen gelden.

### 13.7 Bevriezing van de verhoudingen

Het gekozen systeem impliceert een complete zuivering van de bestaande activiteit; die is passend beoordeeld, en zie: het kan. Voor nieuwe activiteit is ruimte verzekerd, echter alleen voor zover die van nationaal of provinciaal belang is. Er is juridisch geen mogelijkheid om nieuwe initiatieven, die mogelijk nuttiger en zuiniger zijn dan bestaande activiteiten (maar niet van provinciaal of nationaal belang), te laten 'concurreren' met bestaande activiteit. Aan elke activiteit – ook die onder de grenswaarde – zou de eis moeten worden gesteld dat zij ten minste met BBT wordt uitgevoerd en dat zo nodig kosteneffectieve maatregelen ter besparing van stikstof kunnen worden opgelegd. De mogelijkheid daartoe is geborgd in het Activiteitenbesluit milieubeheer c.a. Correcte uitvoering vereist dat nieuwe technieken snel worden vertaald in het Activiteitenbesluit en dat het bevoegd gezag actief omgaat met de mogelijkheden om via maatwerk incidenteel verdere besparing op stikstofemissies voor te schrijven.

### 13.8 Maatregelen

Art. 19kp vervangt art. 19ke en vormt net als het al langer bestaande art. 19c de basis voor het bevoegd gezag om maatregelen voor te schrijven indien de dreiging bestaat dat 'de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones (...) verslechtert en er (...) storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren gelet op de doelstelling van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben'

(art. 6 lid 2 Habitatrictlijn).<sup>129</sup> Zulke maatregelen kunnen voor de aangeschrevene grote nadelen en/of hoge kosten meebrengen. Het lijkt mij niet vanzelfsprekend dat de betrokken ondernemer die kosten (geheel) draagt. De Nbw 1998 kent nu nog art. 31, dat voorziet in een naar billijkheid te bepalen vergoeding van schade die hij lijdt ten gevolge van een besluit 'genomen krachtens hoofdstuk III' ('Beschermd gebied') van de Nbw 1998. Dat is in het ontwerp van de Wet natuurbescherming vervuurd voor een verwijzing naar de algemene compensatieartikelen in de Awb (en het BW). Indien sprake is van een activiteit die voor de referentiedatum is gestart, heeft het Europese Hof die ondernemer een sterke positie te geven met de vaststelling dat dan alleen aan art. 6 lid 2 (en niet art. 6 lid 3 en 4) Habitatrictlijn behoefte te worden voldaan.<sup>130</sup> Daartegenover zou men kunnen stellen dat landbouwers in de omgeving van een Natura 2000-gebied al heel lang rekening moeten houden met de bijzondere beperkingen die uit kunnen gaan van de nabijheid van voor stikstof gevoelige habitats. Vanuit de Kamer zijn zorgen geuit over de gevolgen voor ondernemers wanneer de aanschrijvingsbevoegdheid van art. 19kp wordt toegepast. De Kamerleden verlangen meer duidelijkheid over de rechtspositie van deze ondernemers.<sup>131</sup> Samengevat is de reactie van de staatssecretaris van EZ dat toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid niet mag leiden tot onduidelijke situaties voor ondernemers.<sup>132</sup> Bij onverwachte ecologische ontwikkelingen of het uitblijven van verwachte effecten kunnen aanvullende maatregelen nodig zijn. Het bevoegd gezag dient de betrokken ondernemers tijdig bij de voorbereiding hiervan te betrekken en ze in de gelegenheid te stellen nut en noodzaak en verwachte effecten van deze maatregelen met het bevoegd gezag te bespreken. De ondernemers dienen een redelijke termijn te krijgen om hun bedrijfsvoering hieraan aan te passen. De parlementaire geschiedenis houdt geen algemene vuistregels in die in een dergelijke situatie zouden moeten worden gehanteerd ten aanzien van kosten en nadelen van de betrokken ondernemer (landbouwer, want daar zal het in de praktijk meestal wel om gaan).

### 13.9 De PAS en de Omgevingswet

De PAS is het resultaat van een poging om zo veel mogelijk economische activiteit overeind te houden in een situatie van (hier en daar vergaande) verdragsrechtelijke beperkingen (art. 6 Habitatrictlijn). Net als de Omgevingswet klopt (volgens mij) het theoretische concept, is het alomvattend en dreigt het in zijn uitwerking onoverzienbaar ingewikkeld en daarmee onuitvoerbaar

129. Zie Planbureau voor de Leefomgeving, Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof: de verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening, 2014, p. 44; zie voor de meerwaarde (volgens de staatssecretaris) van art. 19kp boven art. 19c: Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 6 (art. 19kp).

130. HvJ EU 14 januari 2010, C-226/08 (Stadt Papenburg, zie met name r.o. 48), besproken door J.M. Verschuuren in M en R 2010, p. 312-316.

131. Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 5.

132. Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 6.

te worden.<sup>133</sup> De PAS toont de vergeefsheid aan van het streven naar vereenvoudiging, dat ook aan de basis ligt van de nieuwe Omgevingswet. Voor ingewikkelde problemen bestaat zelden een simpele oplossing, en nog minder vaak een eenvoudige oplossing die op draagvlak kan rekenen. Verplaatsing van uitvoerige regelingen naar een AMvB (Omgevingswet) of de creatie van één art. 19 met 32 ondernummers (art. 19–19l) en nog veel meer sub-subbepalingen, Nbw 1998, regeling voor stikstof) wekt hoogstens de schijn van eenvoud.

## 14 Conclusie

De PAS is ontwikkeld vanuit de wens om economie en natuur met elkaar te verzoenen. Was men op zoek geweest naar een simpele en effectieve manier om te voldoen aan de eisen van de Habitatrictlijn, dan zou er denk ik iets anders uit zijn gerold: beperking van emissies uit de landbouw in Nederland. De wens om de belangen van de landbouw in Nederland maximaal te dienen heeft een prijs: de regeling is zeer complex en stelt hoge eisen aan uitvoering en actualisering. Achter je bureau (en zonder verlangen naar de gunst van de kiezer) denk je dan twee dingen: hoe kunnen we – mede vanuit het perspectief van de Habitatrictlijn – de veehouderij op Europese schaal optimaal spreiden? En: hoe zouden we de effecten op natuur en milieu van de voedselproductie op een evenwichtige manier in de prijzen van melk en vlees kunnen laten doorwerken?

133. Wie door deze bijdrage nog niet overtuigd is van de ingewikkeldheid van de PAS verwijs ik ter verificatie naar de factsheets van AERIUS ([www.airius.nl/factsheets](http://www.airius.nl/factsheets)).