

redactionele bijdrage

1 Het stikstofdoolhof: Wat als de PAS omvalt?

Luuk Boerema¹

Veel natuurgebieden ondervinden al geruime tijd een zodanig hoge toevoer van stikstof dat kwetsbare flora en fauna worden bedreigd. Stikstof is daarmee een belangrijke oorzaak van de achteruitgang van de natuur in Nederland. De huidige overbelaste stikstofsituatie in Natura 2000-gebieden heeft ook gevolgen voor nieuwe ontwikkelingen, zoals de aanleg of verbreding van wegen en de uitbreiding van agrarische bedrijven. Voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied kan op grond van de Nbw 1998 alleen vergunning worden verleend als op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. Bij projecten die leiden tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden waarin reeds sprake is van een te hoge achtergronddepositie, is vergunningverlening nauwelijks mogelijk. Een zelfde problematiek speelt overigens voor (bestemmings)plannen: deze zijn alleen vast te stellen indien eveneens de zekerheid is verkregen dat aantasting van natuurlijke kenmerken is uitgesloten.

In dit artikel wordt de huidige situatie rond vergunningverlening als vertrekpunt gekozen waar vandaan een uitweg moet worden gezocht binnen de juridische kaders van de Vogelricht-

lijn (hierna: VRL) en Habitatrichtlijn (hierna: HRL). Er wordt stilgestaan bij de zogenaamde Programmatische Aanpak Stikstof (hierna: PAS), en het, hiermee samenhangende, op dit moment bij de Kamer in behandeling zijnde voorstel tot wijziging van de betrokken bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) en de oplossingsrichtingen uit de PAS. Daarna zal worden uiteengezet waarom dit systeem mogelijk ten onder zal gaan en geen oplossing voor de problematiek zal bieden. Er wordt tenslotte een mogelijk alternatief voorgesteld.

1. Onzekerheid bij vergunningverlening

Onder het huidige juridische gesternte lijkt vergunningverlening waarbij sprake is van toename van stikstof in door stikstof overbelaste situaties alleen mogelijk indien:

- a. een 'passende beoordeling' wordt opgesteld;²
- b. als gevolg van het nemen van gerichte (beheer)maatregelen op de betreffende voor stikstof gevoelige habitattypes per saldo meer stikstof uit de habitattypen afgevoerd zal worden dan er als gevolg van de vergunde activiteit bijkomt;³
- c. uit de passende beoordeling blijkt dat de verlening van de vergunning wordt voorafgegaan door de intrekking van een vergunning voor een ander stikstofveroorzakend bedrijf waardoor er per saldo op geen enkel punt in het Natura 2000-gebied een toename van stikstofdepositie plaatsvindt;⁴
- d. uit de passende beoordeling kan worden afgeleid dat ondanks de toename van stikstofdepositie de instandhoudingdoelstelling voor de voor stikstof gevoelige habitattypes zonder meer kan worden gehaald bij de huidige en voorziene stikstofdepositie.⁵

1 Zelfstandig adviseur omgevingsrecht en redacteur van het *Journal Flora- en fauna*. Met dank aan Bert Klijs (zaak Haveman), Olaf Slakhorst en Jan van Zweden voor informatie, commentaar en meedenken.

2 AbRvS 7 mei 2008, nr. zaak nr. 200604924/1.

3 AbRvS 24 augustus 2011, 200900425/1 en 200902744/1.

4 AbRvS 29 juni 2011, 200908730/1/R2.

5 AbRvS 27 december 2012, 201200294/1/A4.

- e. (onder omstandigheden) de toename van stikstof van tijdelijke aard is.⁶

2. Op naar de PAS

Met de PAS wordt beoogd de vergunningverlening voor projecten weer mogelijk te maken. De PAS is een gebieds- en sectoroverstijgend, integraal (landelijk) programma om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden. Daarmee wordt enerzijds beoogd de natuurdoelen voor Natura 2000 te kunnen verwezenlijken en anderzijds zogenaamde ‘ontwikkelingsruimte’ gecreëerd zodat duurzame economische ontwikkeling mogelijk blijft. De PAS heeft alleen betrekking op gebieden met stikstofgevoelige Natura 2000-doelen, waartoe meer dan 130 van de Natura 2000-gebieden in Nederland behoren. Daarbij kan het gaan om een of meerdere van de in totaal 69 stikstofgevoelige habitats. Nederland heeft ingevolge de VRL en HRL de plicht om maatregelen te nemen om Natura 2000-doelen te behalen.

Feit is dat in de huidige natuur sprake is van een chronische overbelasting door stikstof. Om een ingevolge de VRL en HRL gunstige staat van instandhouding te bereiken, zal het aandeel stikstof in de atmosfeer teruggebracht moeten worden tot onder de zogenaamde kritische depositiewaarde (verder: KDW). Met de term ‘KDW’ wordt bedoeld: de grens (de waarde) waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.⁷ Voor veel habitattypes is de achtergronddepositie (dat wat in de lucht zit aan stikstofverbindingen) al hoger dan de KDW.

De PAS beoogt, zoals vermeld, ontwikkelruimte te creëren voor nieuwe activiteiten die leiden tot een toename van stikstofdepositie, door een combinatie van generieke gerichte stikstof-

reducerende maatregelen te introduceren en herstelmaatregelen voor de natuur (via de Natura 2000-beheerplannen) te laten uitvoeren, die er voor zorgen dat de negatieve effecten van stikstof teniet worden gedaan. Een deel van de positieve effecten van de PAS mag echter worden gebruikt voor het toestaan van nieuwe economische ontwikkelingen die gepaard gaan met stikstofuitstoot en depositie.

3. Permanente Chw

Ten behoeve van de PAS werd op 31 maart 2010 de Nbw 1998 ingrijpend gewijzigd door de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet⁸ (verder: Chw). In de Nbw 1998 is toen een wettelijke basis gelegd voor het instrument PAS, waarmee generieke maatregelen alsmede maatregelen per afzonderlijk Natura 2000-gebied⁹ kunnen worden getroffen, om de stikstofproblematiek aan te pakken en ook om nieuwe economische ontwikkelingen te faciliteren. Inmiddels is onderkend dat de bestaande wettelijke basis van de PAS te kort schiet en is een wetsvoorstel in procedure om deze te wijzigen (zie hieronder onder 5).

4. Voorbereidend aan de slag met de PAS

De ministers van Economische Zaken (EZ) en Infrastructuur en Milieu (I&M) hebben gezamenlijk met de provincies werk gemaakt van het opstellen van een concept van de PAS. Dit concept is onderwerp geweest van een zogeheten ‘Voorlichting’ van de Afdeling advisering van de Raad van State.¹⁰ De Voorlichting van de Raad van State was kritisch ten aanzien van de inhoud van de PAS. De Afdeling advisering kwam tot de conclusie dat de voorgestelde aanpak niet helemaal past binnen de Nbw 1998. De voornaamste afwijking is de keuze om de

6 AbRvS 2 mei 2012, 201105967/1/R1.

7 Van Dobben e.a., *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura2000*, Alterra-rapport 2397, 2012.

8 Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet, *Stb.* 2010, 135).

9 Zie voor definitie art. 1, sub n, Nbw 1998.

10 Voorlichting van 11 april 2012, no. W15.12.0046/IV, *Kamerstukken II*, 2011/12, 30 654, nr. 102, bijlage.

minister van I&M bevoegd te maken zelf de ontwikkelingsruimte toe te wijzen aan nationale infrastructuurprojecten. Verder gaat het voorstel uit van een gefaseerde aanpak, terwijl de wet uitgaat van de vaststelling van een landsdekkend en meteen vastpasbaar programma. Wat de Europese wetgeving betreft, zag de Afdeling advisering geen bezwaren tegen een programmatische aanpak als zodanig. Wel wees zij erop dat voor de gekozen aanpak uiteenlopende randvoorwaarden gelden, die moeten worden nageleefd. Zo moet gegarandeerd zijn, dat Nederland de natuurdoelen van Natura 2000 binnen een redelijke termijn zal bereiken. De tijd die Nederland daarvoor neemt, moet ecologisch verantwoord zijn. Doorslaggevend voor het slagen van de programmatische aanpak is dat de voorgestelde maatregelen op de afgesproken tijd en wijze worden uitgevoerd. De Afdeling advisering benadrukte verder het belang van monitoring van de uitvoeringspraktijk en wees erop dat de programmatische aanpak de laatste stand van de wetenschap en techniek moet weerspiegelen.

Zowel de conclusies van de Afdeling advisering als de ervaringen van de bij het opstellen van het conceptprogramma betrokken bestuursorganen zijn de aanleiding geweest om te komen tot het hiervoor reeds aangehaalde voorstel voor aanpassing van de Nbw 1998. Dit wetsvoorstel 'Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)' werd op 19 juni 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹¹

5. Inhoud wetsvoorstel aanpassing PAS

Annelies Freriks heeft de inhoudelijke wijzigingen van dit wetsvoorstel hier eerder besproken.¹² Deze wijzigingen hebben vooral betrekking op het opnemen van Natura 2000-gebieden binnen het programma, de inhoud van het

programma en de verdeling van de 'ontwikkelingsruimte'. Een deel van de ontwikkelingsruimte wordt gebruikt voor projecten die, in plaats van in het beheerplan, in het programma zelf worden beschreven of genoemd. Verder wordt de rol van het beheerplan Natura 2000 kleiner gemaakt en wordt een bevoegdheid tot vaststelling van een grenswaarde geïntroduceerd. De grenswaarde kan een maximale toegestane hoeveelheid stikstof of een afstandsnorm betreffen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat wordt gedacht aan een algemene grenswaarde van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar.¹³ Indien een activiteit binnen de vastgestelde grenswaarde blijft, wordt de stikstofdepositie bij het nemen van een toestemmingsbesluit buiten beschouwing gelaten. Als een project of andere handeling geen andere gevolgen teweeg kan brengen dan stikstofdepositie, dan geldt een uitzondering op de vergunningplicht indien aan de grenswaarde wordt voldaan.¹⁴ Voor activiteiten die de grenswaarde niet overschrijden en daarmee niet vergunningplichtig zijn, wordt in het programma depositieruimte beschikbaar gesteld en is dus geen ontwikkelingsruimte nodig.¹⁵

6. De stand van zaken met betrekking tot de PAS

Volgens een Kamerbrief van 30 oktober 2013 van het ministerie van EZ¹⁶ hebben Rijk en provincies gezamenlijk geconcludeerd dat voor een zorgvuldige afronding van de PAS meer tijd nodig is. Dit geldt onder meer voor het doorlopen van de openbare inspraak en bestuurlijke besluitvormingsvormingsprocessen. Dat schrijft staatssecretaris Dijksema van EZ in een brief aan de Tweede Kamer. Het opstellen van de gebiedsanalyses door Rijk en provincies en de beoordeling hiervan door deskundigen heeft meer tijd gekost dan eerder

11 *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 669.

12 A.F. Freriks, 'Een nieuwe regeling voor de PAS', *JfF* 2013/7.

13 *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 669, nr. 3. p. 21.

14 Art. 19kh, lid 7, Nbw 1998, nieuw.

15 *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 669, nr. 3. p. 21.

16 *Kamerstukken II*, 2013/14, 32 670, nr. 83.

was voorzien. De voor de juridische houdbaarheid noodzakelijke onderbouwing van de maatregelen in de gebiedsanalyses is op dit moment nog niet in alle gevallen voldoende. De betreffende gebiedsanalyses worden momenteel aangepast. Ook het verzamelen van de benodigde gegevens om tot berekeningen voor ontwikkelingsruimte te komen heeft meer tijd gekost dan voorzien.

Provincies en Rijk hebben een gezamenlijk traject opgesteld om tot een zorgvuldige afronding van de PAS te komen. Daarin is het ontwerp PAS naar verwachting in het voorjaar van 2014 gereed. Wat vervolgens rest zijn de afrondende procedures. Deze procedures bestaan uit het doorlopen van de openbare inspraak en besluitvormingsprocedures door Provinciale Staten in een aantal provincies.

Afhankelijk van het moment waarop deze procedures zijn afgerond, kan het PAS worden vastgesteld en in werking treden. De provincies en staatssecretaris Dijkema streven ernaar dat dit in de zomer van 2014 zal zijn.

7. Leidt de PAS ergens toe?

Waar gaat het in feite om? Om een oplossing uit de stikstofklem: ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening die te combineren is met de kaders uit de VRL en HRL. De stikstofproblematiek is niet een typisch Nederlands probleem. De Europese natuurbeschermingsrichtlijnen zijn niet alleen in Nederland van toepassing. De vraag: "Hoe doen de andere lidstaten het dan?" is dus gerechtvaardigd. In dit artikel wordt in dit kader vooral ingezoomd op ons buurland, Duitsland.

Daarbij wordt niet vergeten dat de PAS ons in ieder geval een hele hoop kennis heeft opgeleverd over de N2000-gebieden, de staat van instandhouding van kwetsbare habitats en mogelijkheden voor herstel. Het is evident dat deze kennis bij iedere oplossingsrichting zou moeten worden betrokken. Dat is al gebeurd en zal ook in de toekomst moeten. Een voorbeeld

hiervan is de hierna aan bod komende uitspraak van de Afdeling in de zaak Haveman.

8. De zaak Haveman

Gedeputeerde staten van Drenthe (verder: GS) verlenen op 29 mei 2009 op grond van art. 19d Nbw 1998 vergunning voor de verplaatsing en uitbreiding van het bedrijf van Haveman. Onderstreept moet worden dat die verhuizing er is gekomen op aandringen van de provincie. De oude locatie bevond zich in de Oude Willem, een landbouwenclave in het hart van het Natura 2000-gebied Drents-Friese Wold. Na het vertrek van de landbouwers kan daar de hydrologie sterk worden verbeterd, omdat geen rekening meer hoeft te worden gehouden met het door de boeren gewenste grondwaterpeil. De nieuwe plek voor Haveman bevindt zich circa 1400 meter ten zuiden van het Drents-Friese Wold. Door die verplaatsing is het bedrijf dichterbij andere Natura 2000-gebieden komen te liggen, met name Havelte-Oost en Dwingelderveld. Tevens wordt om bedrijfseconomische redenen een uitbreiding van de vee­stapel vergund: van 80 melkkoeien en 60 stuks jongvee naar 120 melkkoeien en 84 stuks jongvee.

Van meet af aan is duidelijk dat de omwonenden niet blij zijn met de komst van hun nieuwe buurman. Iedere kans om te procederen tegen de verplaatsing wordt aangegrepen; zo wordt geprocedeerd tegen de vrijstelling¹⁷ op basis van art. 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) (oud), maar ook tegen de Nbw-vergunning.

De provincie neemt, gelet op het natuurbelang van verplaatsing van Haveman, het voortouw bij het laten opstellen van een passende beoordeling (hierna: PB).¹⁸ Verdroging is een voor­naam probleem binnen het gebied, dat door de verhuizing van Haveman kan worden aange-

¹⁷ Zie Vzng. Rb. Assen 1 oktober 2009, nrs 09/248 WW44 en 09/646 WW44.

¹⁸ Passende beoordeling verplaatsing veehouderij Haveman, 15 juni 2011, Grontmij.

pakt. Na de verplaatsing van Haveman kan direct worden begonnen met een nieuwe fase in het waterbeheer van het Drents Friese Wold en zo heeft verplaatsing een direct waarneembaar positief effect.

8.1 Depositieberekeningen in de PB

Qua stikstofberekeningen wordt een en ander in de PB nog verder verduidelijkt en toegelicht. In de Nbw 1998-vergunning zelve staat al dat de depositie op de rand van het Drents Friese Wold vanwege de verplaatsing per saldo van 431,56 mol per hectare per jaar daalt naar (gemiddeld) 5,07 mol. Het effect blijkt bij herberekening in de PB nog groter: de daling in depositie is niet van 431,56 mol naar 5,07 mol, maar naar 0,72 mol. En in die berekeningen zijn emissieverlagende factoren zoals een remmend ventilatiesysteem in de nieuwe stal en invang door bosaanplant door Haveman op de nieuwe locatie, niet eens meegerekend (omdat ze niet precies te berekenen zijn). Een zo forse daling mag je beslist bestempelen als een significante 'winst voor de natuur', nog los van de verbeteringen op het gebied van hydrologie. Inmiddels werd ook gewerkt aan de herstelstrategieën in het kader van de PAS. Ook voor het Drents Friese Wold. Deze informatie komt goed van pas en is ook ingebracht in de PB, want door de hydrologie op orde te brengen, krijgt de bodem een groter bufferend vermogen en heeft de vegetatie minder last van extra ammoniakdepositie. Dit is ook in de PAS-herstelstrategieën een belangrijke gevalideerde herstelmaatregel die bijdraagt aan verdere robuustheid van het systeem.

Enkele locaties met voor verzuring gevoelige habitattypen binnen het Drents-Friese Wold, die ver verwijderd zijn van Havemans oude locatie in het hart van het gebied komen door de verhuizing van Haveman dichterbij; op die specifieke locaties is er dus iets meer depositie. Die geringe toename, opgeteld bij de deposities op twee gebieden die in de oorspronkelijke situatie niet werden belast, namelijk Havelte-Oost

en Dwingelderveld, vormt in juridisch opzicht een groot probleem. In de PB is steeds getoetst op de locaties voor 'voor verzuring gevoelige' habitattypen. De PB is opgesteld, mede om de gevolgen ook voor de twee Natura 2000-gebieden beter in beeld te brengen. De effecten van de verhuizing van Haveman op Havelte-Oost (op circa 2100 meter) zijn uit te rekenen, maar de effecten op het Dwingelderveld (op meer dan 6 km) zijn met AAgro-stacks niet goed te berekenen (het rekensysteem kent een grid van 10x10 km, met de emissiebron in het midden) en zijn om die reden in de PB – zonder berekening – 'weggeschreven'. In dit dossier heeft de provincie al eerder aangegeven van mening te zijn dat significante effecten op in ieder geval het Dwingelderveld zijn uitgesloten, gelet op de grote afstand tot dit gebied en de (zeer) geringe emissie van het bedrijf van Haveman. Voor onderbouwing van dat standpunt verwijst de provincie naar twee uitspraken van de Afdeling.¹⁹

8.2 Een PB: geen PAS, maar wel de kennis uit de PAS

Voor het gebied Havelte-Oost blijkt uit de PB dat de toename van stikstofdepositie op vergelijkbare habitattypen als het Drents Friese Wold zeer gering is, n.l. max. 0,8 mol op droge heide. Over deze deposities concludeert de PB dat een dergelijk kleine toename – mede gelet op de onzekerheidsmarges in de rekenmodellen – niet aan te merken is als merkbaar op de kwaliteit van het betreffende habitat. Bovendien zal het Waterschap op korte termijn in het kader van het Natura 2000 Beheerplan voor Havelte-Oost uitwerken hoe het Gereguleerd Gronden Oppervlakteregime (GGOR) in Havelte-Oost eruit ziet. Op basis daarvan wordt een compleet maatregelenpakket opgesteld om verdroging in het gebied tegen te gaan ten behoeve van het realiseren van de Natura 2000-doelen. Binnen

¹⁹ 'Overdiepse Polder', AbRvS 21 april 2010, nrs 200905509/1/R3, 200906840/1/R1 en 200906847/1/R2; 'Valthermond', AbRvS 21 april 2010, nr. 200904821/1/R.

Havelte-Oost zijn al veel kleinschalige antiverdrogingsmaatregelen uitgevoerd die tot op de dag van vandaag positief doorwerken. Hierdoor zijn de betreffende habitats beter in staat om dergelijke verwaarloosbaar kleine toename van stikstofdepositie op te vangen zonder dat dit een merkbare invloed heeft op de kwaliteit van de betreffende habitattypes. De verplaatsing van Haveman leidt niet tot een extra beheerinspanning, want een effect van de toename is ecologisch niet merkbaar.

Zowel de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak als de Afdeling zelf gingen akkoord met vergunningverlening op grond van deze PB. Veelzeggend is vooral de redenering van de Voorzitter in zijn uitspraak van 1 september 2011, waarin feitelijk een herstelmaatregel op grond van de PAS wordt geaccepteerd: “De voorzitter ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich, op grond van de passende beoordeling, niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat de toename van de stikstofdepositie op enkele habitattypen niet zodanig is dat daardoor de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden zullen worden aangetast. Daarbij neemt de voorzitter in aanmerking dat uit de passende beoordeling blijkt dat de per saldo toename van stikstofdepositie op habitattypen H9190 in het Drents-Friese Wold & Leggelderveld zeer gering is. De positieve effecten van de grondwaterstandverhoging leiden tot verminderde gevoeligheid van het habitattypen voor stikstofdepositie. In dit verband vermeldt de passende beoordeling dat het habitattypen hierdoor beter in staat is om een dergelijk kleine toename van stikstofdepositie op te vangen zonder dat dit een merkbare invloed heeft op de kwaliteit van het habitattypen.”²⁰

8.3 Niet vooruitlopen op de PAS ...

Tijdens de zitting in het kader van de bodemprocedure op 24 september 2012 wordt de provincie uitvoerig bevraagd of de motivering en onderbouwing in de PB niet vooruitloopt op de

PAS. De verdediging is – voorzichtig formulerend – dat er in de PB wel naar de PAS werd verwezen, maar dat ook zónder de generieke PAS-maatregelen de verhuizing van Haveman een dikke plus voor de natuur zal opleveren. Niet ontkend kan worden dat ook in de PAS genoemde herstelmaatregelen zoals aanpassing van de hydrologie in dit geval door het verplaatsen van Haveman direct kunnen worden uitgevoerd. Specifiek in deze situatie echter kunnen beheermaatregelen (direct en los van de PAS) worden uitgevoerd die ook in de PAS als herstelmaatregel worden genoemd. Maar niet de PAS was dragend voor de vergunning, dat was de passende beoordeling, waarin concreet is neergelegd wat herstel van de hydrologie betekent voor effecten van stikstofdepositie. In de uitspraak van 3 oktober 2012, die zeer snel op de zitting volgt, wordt die redenering door de Afdeling bevestigd in r.o. 8. “Uit het verweerschrift en het verhandelde ter zitting blijkt dat het college mogelijke maatregelen op grond van het PAS niet bepalend heeft geacht voor zijn oordeel dat natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.”²¹

De geringe toename van depositie op Havelte-Oost wordt door de Afdeling ook geaccepteerd, mede omdat de eventuele gevolgen van deze deposities niet van invloed zijn op het natuurbeheer van het gebied. Tot slot zou je inzake het ‘wegschrijven’ van de effecten op het verder weg gelegen Dwingelderveld kunnen concluderen dat de Afdeling oog heeft voor de beperkingen van het rekenmodel AAgro-Stacks. In r.o. 14.1 stelt de Afdeling: “Ter zitting heeft het college verduidelijkt dat het gebied Dwingelderveld in ieder geval op meer dan 4 km afstand is gelegen. Gezien het feit dat Dwingelderveld veel verder weg ligt dan de twee wel beschouwde gebieden, kan ervan worden uitgegaan dat de stikstofdepositie op dit gebied – als die al te berekenen zou zijn – nog geringer is dan die op de twee wel onderzochte gebieden.”

20 Vz. AbRvS 1 september 2011, nr. 201107992/2/R2.

21 AbRvS 3 oktober 2012, nr. 201107992/1/A4.

9. Als de PAS faalt; wat dan?

De uitspraak in de zaak Haveman lijkt goed nieuws voor de PAS. Schijn bedriegt echter gemakkelijk. In de zaak Haveman was sprake van een directe koppeling tussen een positief effect ten gevolge van verplaatsing en het kunnen uitvoeren van herstelmaatregelen. Juist binnen de PAS zal een dergelijk direct verband veelal ontbreken. Er bestaan, met andere woorden, nog steeds meerdere onzekerheden met betrekking tot de juridische houdbaarheid van de PAS. De belangrijkste daarvan is dat wordt uitgegaan van de aanname dat sprake is van een stikstofdaling, die ook in de toekomst doorzet. Alleen daarom zou op voorhand een deel van de daling kunnen worden benut als ontwikkelingsruimte. Er is echter nog steeds geen feitelijk bewijs dat die daling daadwerkelijk doorzet. Daarnaast weten we wel dat een aantal ontwikkelingen mogelijke daling van de stikstofdeken in de weg zal gaan zitten: ecoloog Dolf Logemann van Arcadis publiceerde recent een BLOG waarin hij op basis van een onderzoek van Arcadis onderbouwt dat met het verlaten van de productielimitering van melk (melkquota) de druk naar grote melkveehouderijbedrijven toeneemt en veelal mogelijk wordt gemaakt door de bestaande 'ruimte' die binnen bestemmingsplannen zit (bv bouwblokken). Verder stelt Logemann dat de ammoniakemissie zal toenemen door gebrekkige handhaving en monitoring:

*“En juist in de groep met de meeste ruimte en de meeste ammoniakuitstoot, de melkveehouderij, is controle een zeldzaamheid. Daarmee zou de ammoniakemissie in absolute zin zelfs nog kunnen toenemen.”*²²

Als die daling zich feitelijk niet bewijsbaar (monitoring!) doorzet dan is de PAS gebaseerd op een fictie! Dat is dan tevens het einde van de mogelijkheid van vergunningverlening onder de PAS.

Een andere lastige juridische hobbel is het vooruitlopen op feitelijke daling van stikstofdepositie bij de verdeling van ontwikkelruimte: nu er een overbelaste situatie geldt kan worden volgehouden dat de daling van stikstof volledig ten goede zou moeten komen aan de natuur en de herstelmaatregelen dienen ter reparatie van 'achterstallig onderhoud'. Ontwikkelruimte zou in deze visie pas bestaan als de achtergronddepositie lager is dan de kritische depositiewaarden.

Wie de jurisprudentie van de Afdeling erbij betreft ziet, dat de Afdeling een samenhang eist tussen het project dat depositie veroorzaakt en het treffen van maatregelen die de effecten daarvan teniet moet doen. Daarvan is in de PAS expliciet geen sprake.

Stel dat het bouwwerk van de PAS te complex blijkt en de Afdeling bestuursrechtspraak haar straks niet accepteert, om welke reden dan ook? Welke opties zijn er dan nog om uit het stikstof doolhof te komen?

10. Wat zijn de opties?

Zonder de indruk te willen wekken volledig te zijn, zijn hieronder een aantal alternatieven globaal uitgewerkt.

10.1. De geaccepteerde methodes

Allereerst lijkt op grond van de stand van het recht nog steeds de mogelijkheid te bestaan dat vergunning wordt verleend onder de omstandigheden als genoemd onder 2. Onzekerheid bij vergunningverlening.

10.2 De Brabantse methode

In haar uitspraak van 19 juni 2013²³ accepteerde de Afdeling bestuursrechtspraak de wijze waarop de provincie Brabant haar stikstofverordening toepast. Met de stikstofverordening wordt beoogd de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant terug te drin-

22 www.dolfsnatuurblog.nl.

23 AbRvS 19 juni 2013, nr. 201200593/1/R2, 201205887/1/R2 en 201300402/1/R2.

gen onder meer door het stellen van technische eisen aan stallen en door het stellen van stikstofdepositie-eisen aan agrarische bedrijven. De stikstofverordening voorziet verder in de oprichting van een depositiebank. Daarin zijn stikstofdeposities opgenomen van milieuvergunningen die na 7 december 2004 zijn ingetrokken, van agrarische bedrijven die op 7 december 2004 nog aantoonbaar in werking waren.²⁴

De bouw van nieuwe stallen dient te worden gemeld bij het college. Het college beoordeelt of de stal aan de gestelde technische eisen voldoet, stelt een zogenoemd gecorrigeerd emissieplafond vast en beoordeelt of de stal leidt tot een toename van ammoniakemissie ten opzichte van het gecorrigeerd emissieplafond. Het gecorrigeerd emissieplafond is in de meeste gevallen de ammoniakemissie die voortvloeit uit de milieuvergunning die op 7 december 2004 gold, gecorrigeerd op basis van de eisen uit het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (AMvB Huisvesting).

Als de ammoniakemissie niet hoger is dan het gecorrigeerd emissieplafond dan wordt de melding voor kennisgeving aangenomen. Is de ammoniakemissie hoger dan het gecorrigeerd emissieplafond en neemt daardoor de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied toe, dan wordt bezien of de toename gesaldeerd kan worden door het onttrekken van saldo uit de depositiebank. Als het saldo aanwezig is, wordt dit voor één jaar gereserveerd. De onttrekking wordt definitief als de omgevingsvergunning voor bouwen in werking treedt. Het gecorrigeerd emissieplafond voor het bedrijf wordt

vervolgens aangepast aan de emissie na saldering.

10.3 Eigenstandige beoordeling via Verordening

Een salderingsbeslissing op grond van de stikstofverordening kan weliswaar worden gebruikt in een vergunningprocedure in het kader van de Nbw 1998, maar de salderingsbeslissing is niet slechts een beslissing ter voorbereiding van de vergunningverlening. Doel en functie van saldering op grond van de stikstofverordening en in het kader van de vergunning zijn volgens GS van Brabant zodanig verschillend, dat beide vormen van saldering volledig los van elkaar staan. De stikstofverordening, waarvan de saldering een onderdeel is, is bedoeld als passende maatregel in de zin van artikel 19ke van de Nbw 1998, terwijl de saldering in de vergunningprocedure als mitigerende maatregel wordt betrokken in de passende beoordeling op grond van artikel 19f Nbw 1998.

De saldering op grond van de verordening moet worden gezien als maatregel in het licht van artikel 6 lid 2 Hrl op grond waarvan het bevoegd gezag passende maatregelen moet nemen om onder meer verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats in een Natura 2000-gebied te voorkomen. Met het samenstel van de verplichtingen waarin de stikstofverordening voorziet, wordt beoogd een afname van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant te realiseren. De uitvoering van de verordening levert daarmee een bijdrage aan het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van de voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied.

Dit stelsel zou als de PAS niet functioneert breder kunnen worden toegepast bij vergunningverlening voor veehouderijen, omdat een daadwerkelijke daling van de depositie op deze wijze wordt bereikt. Het stelsel lijkt echter voor landelijke en provinciegrensoverschrijdende projecten en plannen lastiger toepasbaar en zou opnieuw aanpassing van de wet vergen.

²⁴ De uitspraak van de Afdeling van 13 november jl. over de verordening doet weer afbreuk aan de toepasbaarheid van de verordening, nu blijkt dat alleen ammoniakruimte uit ingetrokken vergunningen van na de datum van het vaststellen van de verordening mag worden gebruikt (vanaf 2009). Dit leidt er in Brabant toe dat de depositiebank nagenoeg leeg is ...

Verder blijkt uit recente uitspraken²⁵ dat Brabant alleen in haar depositiebank milieuvergunningen had mogen opnemen die op de referentiedatum vigerend waren en pas zijn ingetrokken nadat besloten was een depositiebank te gaan instellen (in Noord-Brabant was dat sept. 2009, namelijk het moment waarop het covenant is gesloten). De Raad van State oordeelt dat er pas vanaf dat moment sprake is van samenhang er dus pas vanaf dat moment sprake kan zijn van een mitigerende maatregel die bij de vergunningverlening had mogen worden betrekken. Dit betekent een forse vermindering van het saldo van de depositiebank.

10.4 Hoe doen de burens het?

Ook omringende landen hebben te maken met de gevolgen van vermistende stoffen. Hoe gaat bijvoorbeeld Duitsland om met stikstofdepositie en Natura 2000?

11. De Duitse methode van toetsing

11.1 Stap 1: het Abschneidecriterium (drempelwaarde)

In Duitsland wordt voor de beoordeling of een plan of project kan worden toegestaan in het licht van de instandhoudingdoelstellingen van Natura 2000-gebieden eerst vastgesteld binnen welk onderzoeksgebied zich mogelijke effecten kunnen voordoen. Voor de beoordeling van de gevolgen van stikstof betekent dit dat in de praktijk uitsluitend die Natura 2000-gebieden of delen daarvan in de beoordeling betrokken worden waarin de stikstofdepositie naar verwachting boven het in natuurgebieden gehanteerde afbakeningscriterium van 100 g N/(ha/jr) ligt. Dit is het equivalent van ongeveer 7 mol/ha/jr, de eenheid waarmee veelal in Nederland wordt gerekend. Feitelijk wordt hiermee gerekend met een grenswaarde van 7 mol, daar waar

de Nederlandse wetgever denkt aan introductie van een [niet in betekende mate (NIBM)] grenswaarde van 1 mol.

Opvallend is de onderbouwing van het gebruik van deze grenswaarde in Duitsland. Er wordt niet beweerd dat bijdragen van 7,14 mol of minder 'geen effect' zouden hebben, men staaft het gebruik ervan met een onderbouwing van de onzekerheidsmarges die inherent zijn aan het gebruik van de wetenschappelijke onderzoeksmodellen. De toepassing van deze drempelwaarde is gebruikelijk vanwege beperkingen in de rekenmodellen, waardoor de uitkomsten daarvan die zouden wijzen op een toename van depositie beneden een bepaalde depositiewaarde, dusdanig onbetrouwbaar zijn dat de stikstofdepositie fysiek niet meer betrouwbaar kan worden berekend.

Hoewel dit criterium binnen de Duitse praktijk van de vergunningverlening wordt toegepast, is nog niet door de Duitse bestuursrechter geoordeeld dat dit ook in overeenstemming is met de vereisten die in het kader van de Vrl en Hrl gelden. Het toepassen van deze wijze van beoordelen blijft daarom een juridisch risico, hoewel er argumenten voor pleiten dat het op deze wijze begrenzen van een onderzoeksgebied toelaatbaar zal worden geacht (zie hieronder).

Opvallend is dat in november 2013 een rapport van instituut BAST (onderzoeksbureau van het Duitse ministerie van Verkeer en Waterstaat) is gepubliceerd waarin een drempelwaarde van maar liefst 20 mol wordt bepleit.²⁶

11.2 Stap 2: Doortoetsen (niet in betekende mate)

Toepassing van het 'Abschneidecriterium' leidt tot de bepaling van een nader onderzoeksgebied (waarbinnen meer dan 7,14 mol/ha neer-

25 AbRvS 13 november 2013, nrs. 201303243/1/R2, 201303324/1/R2, 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2 (zie jurisprudentie nr. 8 in dit nummer).

26 Bundesanstalt für Straßenwesen, "Untersuchung und Bewertung von straßenverkehrsbedingten Nährstoffeinträgen in empfindliche Biotopie, nov. 2013" (www.bast.de).

slaagt). Waar meer depositie is moet diepgravender worden getoetst of de effecten in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen acceptabel zijn. Feitelijk betekent dit, in de Nederlandse context, dat een passende beoordeling pas aan de orde is als meer dan 7,14 mol depositie zal worden veroorzaakt op voor stikstofgevoelige habitattypen.

Voor deze diepgravender toetsing is meer informatie nodig over de specifieke habitattypen die geraakt worden, hun exacte ligging, de staat van instandhouding, en qua mogelijke effecten cumulerende projecten, of plannen. Binnen het onderzoeksgebied is een toename van depositie dus niet zonder meer acceptabel. Om toename van depositie op gevoelige habitattypen te kunnen accepteren is een nader onderzoek naar de ecologische omstandigheden nodig.

Het Bundesverwaltungsgericht heeft binnen deze stap in het kader van een passende beoordeling geaccepteerd dat een toename van de stikstofdepositie van niet meer dan 3% van de KDW in cumulatieve zin als een toename in 'niet in betekende mate' wordt beschouwd (verder NIBM).²⁷

Dit, onafhankelijk van de staat van instandhouding van het betrokken habitatype.

Verenigbaarheid met Habitatrichtlijn?

Hoewel het Abschneidecriterium binnen de Duitse praktijk van de vergunningverlening wordt toegepast is nog niet door een rechter vastgesteld dat dit ook in overeenstemming is met de vereisten die in het kader van de Vrl en Hrl gelden. Op grond van artikel 6 lid 3 Hrl mag toestemming voor een project door een lidstaat alleen worden gegeven indien de zekerheid is verkregen dat het project in kwestie de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Het toepassen van deze wijze van beoordelen blijft daarom een juridisch risico, hoewel er

argumenten voor pleiten dat het op deze wijze begrenzen van een onderzoeksgebied toelaatbaar zal worden geacht door het Hof van Justitie, nu het wordt toegepast binnen het kader van een concrete beoordeling van de emissies van een concreet initiatief. De begrenzing van het onderzoeksgebied door middel van de drempelwaarde wordt per individuele casus bepaald op basis van de kenmerken van het specifieke initiatief (bijvoorbeeld de emissie, heersende windrichting en morfologische omstandigheden). Dit is een fundamenteel verschil met de situatie waarin het HvJ EU²⁸ zich uitspraak over de toelaatbaarheid van het toepassen van een NIBM criterium bij een passende beoordeling, waarbij de NIBM-waarde louter werd bepaald op basis van abstracte technische criteria op grond van de toepassing van technische circulaire, zonder nader naar de omstandigheden van het geval te kijken. Een ander argument zou mogelijk kunnen worden ontleend aan het Kokkelvisserij-arrest.²⁹ Daarin stelt het Hof, samengevat, dat bij twijfels over de schadelijke effecten een project niet onmiddellijk is verboden, maar dat er een verplichting is om de effecten te onderzoeken "op basis van de best wetenschappelijke kennis". Tot de grenzen van die wetenschappelijke kennis behoort ook dat modellen waarmee effecten worden voorspeld beperkingen hebben. Het is te verdedigen dat een initiatiefnemer geen vergunning zou moeten worden geweigerd omdat een mogelijk effect louter zou bestaan uit een modelmatig berekend effect dat ligt binnen de foutmarge van een model, als het met zekerheid gaat om een niet toxische of milieubelastende stof. Stikstof is immers niet alleen een 'slechte' stof; in zekere mate is het juist een goede meststof die positief werkt op habitats en soorten. Dit leidt er in ieder geval toe dat een berekende toename van stikstofdepositie op een niveau dat blijkt te liggen binnen de foutmarge van een

27 BVerwG 14 april 2010, ref. nummer 9 A 5:08, 93 f.; OVG Nordrhein-Westfalen, 1 december 2011, ref. 8 D 58/08. AK, nummer 602.

28 HvJ EG 10 januari 2006 (C-98/03).

29 HvJ EG 7 september 2004 (C-127/02), «JM» 2004/112 m.nt. Douma.

rekenmodel geen effect kan zijn dat als ‘mogelijk significant’ moet worden betiteld.

Dit laat naar mijn oordeel overigens onverlet dat het stikstofprobleem vooral een probleem is dat door de recente economische geschiedenis is veroorzaakt en heeft geleid tot ecologische problemen. Er is op grond van artikel 6 lid 2 Hrl dan ook alle redenen om ‘passende maatregelen’ te nemen. Dat is echter wat anders dan dat bij de beoordeling van nieuwe initiatieven op grond van artikel 6 lid 3 Hrl een project keihard moet worden afgerekend op stikstofdepositie, als effecten niet daadwerkelijk feitelijk aan het initiatief kunnen worden toegerekend! Het causaal verband tussen het project en de toename van depositie vanwege het project kan niet worden gelegd.

Anders ligt het met toepassing van het 3%-criterium van de KDW. Het BVerwG rechtvaardigt gebruik van de 3%-grens met het proportionaliteitsbeginsel en zijn eigen jurisprudentie over niet significante verliezen van oppervlakte, jurisprudentie waarbij je met het Sweetman-arrest³⁰ in het achterhoofd overigens Europees-rechtelijke vraagtekens kunt zetten. Backes c.s. vinden de redenering van het BVerwG niet steekhoudend en beargumenteren dat de door dit gerechtshof geaccordeerde wijze van toetsing niet ‘habitatrictlijnproof’ is. Onbepaalde toenames van 3% van de KDW leidt cumulatief tot verslechtering van de kwaliteit van stikstofbelaste habitats. Het is bovendien niet uitgesloten dat de 3%-regel met betrekking tot een en hetzelfde voor stikstof gevoelig habitat meerdere malen wordt toegepast.³¹

12. Vergelijking Duitse en Nederlandse methodes

De vergunningenpraktijk in Duitsland en Nederland leidt in vergelijkbare gevallen tot zeer verschillende uitkomsten in toetsing. Daar waar in Nederland geringe toenames van stikstofdepositie tot vernietiging van vergunningen leiden, kunnen in Duitsland pas problemen ontstaan als meer dan 7,14 mol depositie of cumulatief meer dan 3% van de KDW op een gevoelig habitat neerslaat. In Nederland worden de uitkomsten van AAgroStacks berekeningen absoluut gehanteerd en gezien als uitkomsten uit het best beschikbaar rekenmodel.³² Hierbij speelt ook een rol dat in Nederland de KDW van een habitatype als beoordelingsmaatstaf binnen de habitattoetsing als een vaste waarde wordt gepresenteerd, daar waar ecologisch feitelijk sprake is van een range. In internationale wetenschappelijke publicaties worden kritische depositiewaarden veelal beschreven in de vorm van ranges (bandbreedtes). Deze ranges beschrijven enerzijds de variatie in kritische depositiewaarden als gevolg van verschillen in gevoeligheid binnen een ecosysteem, anderzijds beschrijven zij de betrouwbaarheidsmarges als gevolg van methodische onzekerheden. In Nederland wordt, rekening houdend met deze ranges, een concrete waarde per habitat benoemd.³³ Dit is volgens Van Dobben e.a. mogelijk omdat in Nederland de habitatypen en leefgebieden zo concreet gedefinieerd zijn dat binnen de gegeven ranges van kritische waarden een nadere precisering mogelijk is, vooral door gebruik te maken van modeluitkomsten. “Voor het kunnen bepalen van (het risico op) verslechtering van habitats, bijvoorbeeld in vergunningprocedures, is het essentieel dat de KDW'en zijn vastgesteld als unieke waarden en niet in de vorm

30 HvJ EG 13 april 2013 (C-258/11), «JM» 2013/88 m.nt. Zijlmans.

31 Backes, van Dobben e.a. *Stikstofdepositie en Natura2000 een rechtsvergelijkend onderzoek*, Universiteit Maastricht en Alterra, mei 2011.

32 AbRvS 2 februari 2011, nr. 201003099/1/R2; zie r.o. 2.9.2.

33 Van Dobben e.a., *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof toegepast op habitatypen en leefgebieden van Natura2000*, Alterra-rapport 2397, 2012, p. 13.

van bandbreedtes of onzekerheidsmarges”, aldus Van Dobben e.a.

*“Deze unieke waarden moeten gezien worden als de meest waarschijnlijke waarde gezien de huidige stand van kennis. Wanneer de atmosferische depositie hoger is dan de KDW van het habitat bestaat er een duidelijk risico op een significant negatief effect, waardoor het instandhoudingsdoel voor een habitat (in termen van kwaliteit en oppervlakte) niet duurzaam kan worden gerealiseerd. Hoe hoger de overschrijding van het kritische niveau en hoe langduriger die overschrijding, hoe groter het risico op ongewenste effecten op de biodiversiteit.”*³⁴

Gevolg van deze benadering is wel dat modelmatige en ecologische onzekerheden over de effecten van stikstof vertaald in een KDW in Nederland niet binnen een bepaalde range worden beschreven, maar als absolute waarde worden gepresenteerd. Bovendien worden de uitkomsten van het rekenmodel als absoluut gepresenteerd en geïnterpreteerd. Pas zeer recent gaf de Afdeling blijk van erkenning van het feit dat er een zekere foutmarge is bij het toepassen van rekenmodellen.^{35,36}

In Duitsland zien we dat rekening wordt gehouden met een range binnen KDW's en met de beperkingen van rekenmodellen waarmee stikstofdepositie wordt berekend. Binnen Duitsland liggen overigens dezelfde (OPS) modellen aan de berekening ten grondslag als in Nederland.

13. Op een andere wijze werken aan een oplossing?

Uit het voorgaande blijkt dat de stikstofdiscussie onwaarschijnlijk complex is. Er wordt tel-

kenmale gezocht naar harde ecologische criteria en sluitende oplossingen. Die blijken er niet te zijn. Uit de PAS blijkt dat het feitelijk niet om de depositie van enkele of tientallen molen gaat: het enige sluitende verhaal is een combinatie van natuurherstelmaatregelen en een stevig dalende depositielijn van stikstof. Deze impasse leidt er echter wel toe dat concrete projecten waarbij sprake is van een verwaarloosbare toename in de stikstofdepositie feitelijk niet vergunbaar blijken. Voorgesteld wordt om op een veel eenvoudiger wijze met de beoordeling van stikstofdepositie om te gaan.

Daartoe zouden meerdere sporen naast elkaar moeten worden opgepakt, waarbij een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de aanpak van het 'geschiedenisprobleem' op basis van artikel 6 lid 2 Hrl en de projectbeoordeling op grond van artikel 6 lid 3 Hrl. Door een inzet op beide sporen zouden de doelen op grond van de Vrl en Hrl naderbij moeten worden gebracht.

13.1 Emissieplafonds

De enige echte oplossing voor de (te) hoge stikstofdepositie is het vaststellen van een substantieel lager nationaal emissieplafond. Een *National Emission Ceiling* of NEC-plafond is een emissieplafond dat de landen binnen de EU onderling in 2001 hebben afgesproken om de uitstoot van verzurende en luchtverontreinigende stoffen te beperken. Een NEC-plafond is vastgelegd op grond van de NEC-richtlijn.³⁷ Op 4 mei 2012 zijn in Geneve afspraken gemaakt over nieuwe emissieplafonds voor luchtverontreinigende stoffen in Europa.³⁸ Op grond van het zogenaamde Gothenburg-protocol zullen vanaf 2020 in Europa aangescherpte emissieplafonds per land gaan gelden voor, o.a. stikstof. Voor NO_x leiden de Gothenburg-doelstellingen voor Nederland tot een daling van 45%, voor Europa totaal 42% (t.o.v. 2005). Voor NH₃

34 Cursivering auteur.

35 AbRvS 19 juni 2013, nr. 201200593/1/R2, 201205887/1/R2 en 201300402/1/R2.

36 Binnenkort zal binnen Nederland met Aerius worden gerekend, het model dat ook de ontwikkelruimte gaat meeberekenen. Mij is niets bekend over mogelijke modelbeperkingen van Aerius.

37 Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, *PbEG* van 27 november 2001, L 309, p. 22.

38 *Tractatenblad* 2013, nr. 70.

(ammoniak) zijn de doelen veel minder ambitieus (Nederland daling emissie van 13%, Europa totaal 6%).³⁹ In Nederland blijkt gemiddeld de stikstofdepositie voor 58% van NH₃ (ammoniak en dus voornamelijk veehouderij) te komen, en slechts voor 29% door NO_x (en 12% onverklaard).⁴⁰

Binnen deze emissieplafonds zit geen reservering voor ontwikkelingsruimte zoals neergelegd in de PAS. Het zijn doelstellingen die via generiek milieubeleid moeten worden gehaald. Een scherper doel met name voor ammoniak dan in het Gothenburg-protocol afgesproken zou kunnen worden doorvertaald in beperkingen in vergunningverlening, gecombineerd met een aantal andere instrumenten.

13.2 Dierrechten

Een bepalende sleutel voor het terugdringen van de gevolgen van stikstof is dus het terugdringen van de ammoniakdepositie. Vee is een belangrijke bron van ammoniakuitstoot. Het beperken van de omvang van de veestapel is een belangrijke knop waaraan kan worden gedraaid. Pluimveerechten en varkensrechten zetten een rem op de groei van het aantal dieren binnen een bepaald gebied. Deze moeten worden gehandhaafd. Voor melkveehouderij moeten dierrechten worden geïntroduceerd. Dit kan worden gecombineerd met het inzetten op stevige generieke emissie beperkende maatregelen voor de veehouderijsector in Nederland, waarbij toepassing van de best beschikbare technieken moet worden voorgeschreven. Dat deze methode vruchten afwerpt is gebleken in Brabant en Limburg. De aanpak in deze provincies leidt tot een forse extra stikstofreductie ten opzichte van de PAS-maatregelen. Als alle 'zandprovincies' de Brabantse aanpak zouden volgen dan zou dit tot een forse extra daling ten opzichte van de PAS ambitie leiden.

13.3 Herstelstrategieën uitvoeren

Daarnaast dienen de PAS-herstelstrategieën voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden snel en onverkort te worden uitgevoerd. Dit is nodig om 'achterstallig onderhoud' te herstellen en om de habitats meer robuust en minder 'gevoelig' voor de effecten van stikstofdepositie te maken. De uitvoering van herstelmaatregelen zou in het kader van het meer robuust maken van de natuur tevens moeten worden uitgebreid tot natuurwaarden die buiten Natura 2000 zijn gelegen, bijvoorbeeld de EHS, mede in het licht van de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 10 Hrl.

13.4 Vergunningverlening

Het strenger aanpakken van de achtergronddepositie door emissieplafonds en het introduceren c.q. handhaven van dierrechten, gecombineerd met de uitvoering van herstelstrategieën voor de natuur zou een rechtvaardiging moeten zijn voor het vastleggen van instructieregels voor vergunningverlening voor projecten. Hiervoor moet een wettelijke basis worden gecreëerd.

Er kan een model worden opgesteld voor de wijze van uitvoering van een voortoets en passende beoordeling voor projecten die stikstofemissie en depositie veroorzaken, waarbij kan worden aangegeven welk rekenmodel moet worden toegepast. Zo wordt voor ieder project in beeld gebracht wat de mogelijke gevolgen voor de natuurwaarden zullen zijn.

Bij de toetsing kan, naar Duits voorbeeld, een grenswaarde worden ingevoerd van 7 mol/ha jr. Onder deze waarde wordt, evenals in Duitsland, geen causaal verband aangenomen tussen project en bron en volgt de conclusie dat het project op het aspect stikstof met zekerheid geen effecten veroorzaakt. Deze aanname kan slechts eenmaal in de zes jaar voor een inrichting/project worden gedaan. Ze wordt gekoppeld aan de duur van de beheerplanperiode. Door stringent generiek beleid (dieraantallen, voorschrijven van de best beschikbare technieken m.b.t. ammoniakemissie) wordt daarnaast

³⁹ Te raadplegen op: <http://www.unece.org/>.

⁴⁰ www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500088007.pdf; zie fig. 3.6, p. 19 van het PBL-rapport over grootschalige stikstofdepositie in Nederland.

geborgd dat de emissie door de agrarische sector daalt.

Bij projecten, die volgens de voortoets (dus zonder rekening te houden met mitigerende maatregelen) leiden tot toenames van depositie tot boven de 7 mol, zou de depositie moeten worden berekend in een passende beoordeling rekening houdend met mogelijke cumulatieve effecten. In deze gevallen is vergunningverlening slechts mogelijk onder toepassing van de ADC-criteria, omdat mogelijk significante effecten niet uitgesloten kunnen worden.

Het systeem komt neer op een bundeling van de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Hrl met die van art. 6 lid 4 Hrl door onmiddellijk een significant effect aan te nemen als meer dan 7 mol depositie optreedt.

De gedachte aan introductie van een grenswaarde is ook al neergelegd in het eerdergenoemde wetsvoorstel ter aanpassing van de Nbw 1998. Op grond van deze voorgestelde wijziging kan een maximale toegestane hoeveelheid stikstof worden opgenomen, die bij de beoordeling van een vergunningaanvraag buiten beschouwing wordt gelaten. Ik zou aan de grenswaarde een andere conclusie verbinden, maar het voorstel is gebaseerd op vergelijkbare gedachten.

14. Afronding

De voorstellen zijn wat radicaal, maar ze hebben, in vergelijking met het bouwwerk van de PAS, de charme van de (relatieve) eenvoud. Toepassing ervan zou ervoor zorgen dat de Nederlandse depositie op termijn daadwerkelijk stevig afneemt. Concrete bedrijfsontwikkelingen die minder dan de drempelwaarde aan depositie veroorzaken kunnen plaatsvinden. Theoretische berekeningen van minimale toenames tot achter de komma zouden niet meer hoeven te leiden tot weigering van een vergunning.

De vraag blijft of de Afdeling bestuursrecht-spraak binnen de kaders van de Hrl een dergelijke ommezwaai richting een 'drempelwaarde' voor haar rekening zou kunnen nemen. In de

zaak Haveman accepteerde de Afdeling een geringe toename van depositie op het gebied Havelte-Oost onder de redenering dat de toename niet leidde tot de noodzaak van het treffen van aanvullende maatregelen. Ook gaf de Afdeling aan dat het model AAgro-Stacks beperkingen kende in de toepassing, door te accepteren dat een uitbreiding van een veehouderij op een afstand van meer dan 4 kilometer van het Dwingelderveld geen berekenbaar effect sorteert. De PAS-herstelstrategieën voor hydrologie binnen het Drents Friese Wold werden omarmd. Aanvaard werd dat de positieve effecten van de grondwaterstandverhoging leiden tot verminderde gevoeligheid van het habitattype voor stikstofdepositie. Daarmee werd een geringe toename van de depositie acceptabel.

Het lijkt me dat met een stringent generiek beleid (inzetten op emissieplafonds, max. emissiebeperkingstechnieken, vasthouden aan dieraantallen, gecombineerd met het treffen van de juiste herstel- en beheermaatregelen) dezelfde ecologische doelen kunnen worden bereikt met slechts een fractie van de juridische rompslomp en bureaucratie waar sprake van zal worden onder de PAS.

Daartegenover kan dan de geringe toename van depositie worden toegestaan door introductie van een drempelwaarde.

De twijfels over de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van de PAS rechtvaardigen in ieder geval dat er aan een 'plan B' wordt gewerkt.