



HOE WERKT DE PROGRAMMATISCHE AANPAK STIKSTOF (PAS)?

Ruimte maken voor economische ontwikkeling met behoud van de natuurdoelen van Natura 2000, het Europese beleid om natuur en biodiversiteit te beschermen. Dat is waar het om gaat bij de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). In Nederland zijn 166 Natura 2000-gebieden aangewezen.

In 133 daarvan is stikstof in meer of mindere mate een probleem. De neerslag van stikstof is er zo hoog dat de toekomst op het spel staat van een aantal habitats: leefgebieden van vogels en planten. Daardoor worden in en rond die Natura 2000-gebieden vergunningen die zijn verleend voor activiteiten die nieuwe stikstofuitstoot meebrengen, steeds vaker met succes bij de rechter aangevochten. De economische ontwikkeling rond die gebieden dreigt dus vast te lopen.

Doel van de Programmatische Aanpak Stikstof is om de vergunningverlening weer vlot trekken: zeker stellen van de Natura 2000-doelen en tegelijk weer ruimte maken voor nieuwe economische activiteiten.





■ HR
 ■ VR
 ■ VR+HR

Het Natura 2000-netwerk omvat gebieden die worden beschermd op grond van de Vogelrichtlijn, van de Habitatrichtlijn of van allebei.

HET ZEKER STELLEN VAN DE NATUURDOELEN

Het zeker stellen van de natuurdoelen - instandhoudingsdoelen, in Natura 2000-termen - gebeurt op twee manieren die onderling stevig met elkaar zijn verbonden. De eerste manier om de habitats te laten opleven is, ervoor te zorgen dat er minder stikstof wordt aangevoerd.

De neerslag van stikstof, die hier verder wordt aangeduid als (stikstof)depositie, moet dus dalen; niet alleen vandaag maar ook op lange termijn. Het positieve effect hiervan zal echter pas na verloop van tijd te zien zijn, temeer omdat er in de voorafgaande periode al heel veel stikstof in de bodem terecht is gekomen. Daarom is er ook de tweede manier waarop de natuurdoelen worden veiliggesteld: actief verbeteren van de andere levensomstandigheden voor de bedreigde habitats. Voor een groot aantal bedreigde habitats worden in dat kader herstelstrategieën opgesteld. Dat zijn praktische beheersmaatregelen in en rond de Natura 2000-gebieden, bedoeld om meteen effect te sorteren.

Voorbeeld: stikstofgevoelige habitattypen



- 1 Grijs duinen | 2 Zandverstuivingen | 3 Zwakgebufferde vennen | 4 Stroomdalgraslanden
 5 Heischrale graslanden | 6 Blauwgraslanden | 7 Actieve hoogvenen | 8 Overgangs- en trilvenen
 9 Eikenhaagbeukenbos | 10 Oud eikenbos

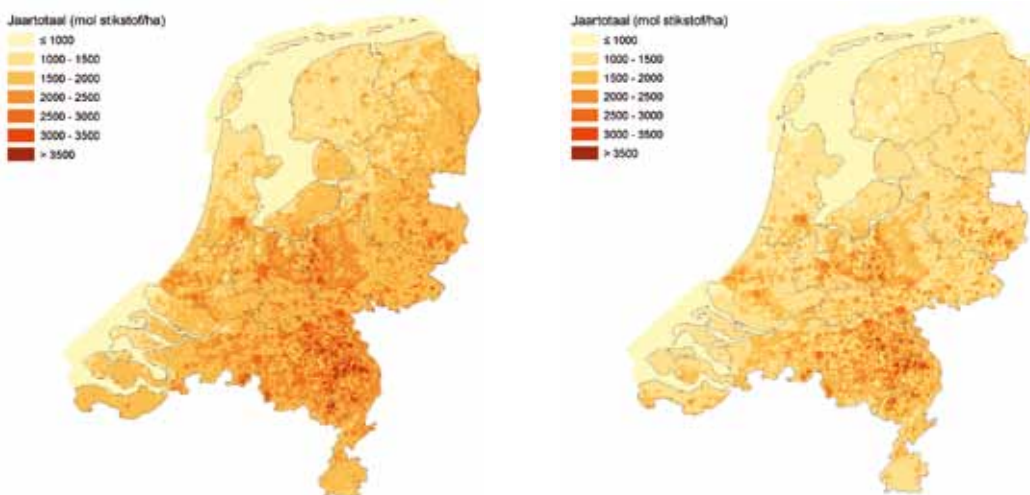
RUIMTE VOOR NIEUWE ONTWIKKELINGEN

In de PAS worden die twee manieren om de natuurdoelen zeker te stellen, als voorwaarden gesteld om weer ruimte te maken voor economische ontwikkelingen: als er wordt voldaan aan die twee voorwaarden, dan ontstaat er ruimte om vergunningen te verlenen voor nieuwe economische initiatieven waar stikstofuitstoot aan te pas komt: ontwikkelruimte.

De eerste voorwaarde, een blijvend dalende depositie, betekent dat de daling moet blijven doorgaan óók als er ontwikkelruimte wordt toegeedeeld. De tweede voorwaarde, goede herstelstrategieën, brengt mee dat de voor een gebied gekozen herstelstrategieën worden onderworpen aan een ecologische toets: wetenschappelijke ecologen moeten van oordeel zijn dat bij de ter plaatse verwachte depositiedaling de herstelstrategieën inderdaad het beoogde effect zullen hebben. Is dat laatste het geval en is de uitvoering van de maatregelen geborgd, dan kan er ontwikkelruimte worden uitgegeven. De vraag blijft intussen wel: hoeveel ontwikkelruimte, en hoe wordt die verdeeld over de tijd en over het betreffende Natura 2000-gebied? Over het antwoord leest u verderop in deze brochure.

Depositie van stikstof in 2009 en 2020, zoals voorzien door het Planbureau voor de Leefomgeving.

Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, 2010.

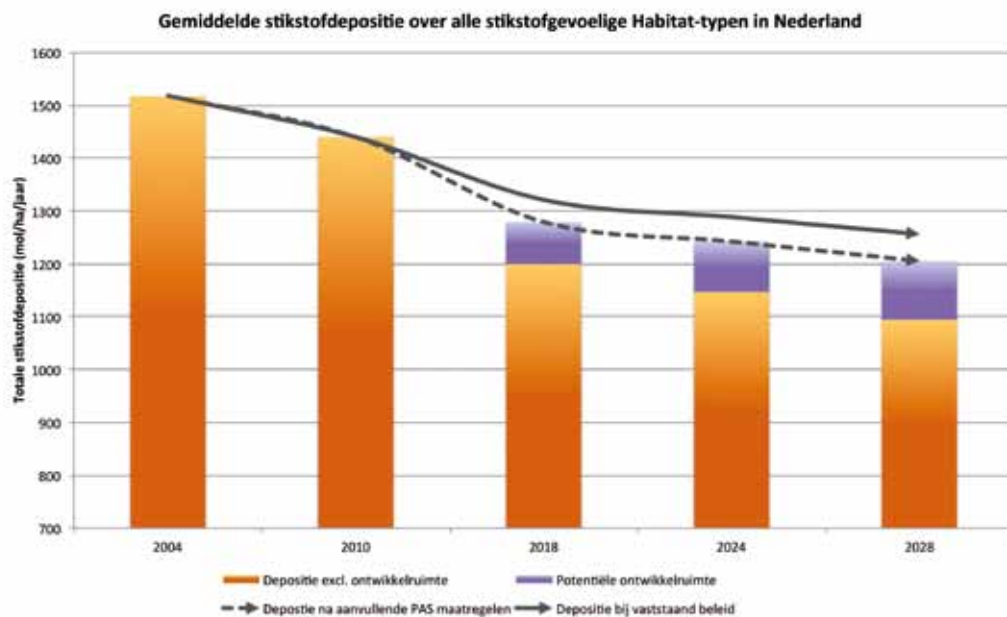


DE DEPOSITIE VAN STIKSTOF DAALT

Landelijk gezien daalt de stikstofdepositie al jaren. Dat is een gevolg van eerder vastgesteld beleid. In 2001 werden bijvoorbeeld binnen de EU nationale emissieplafonds afgesproken - dus maximale hoeveelheden uitstoot van stikstof.

Eerder al werd door nieuwe regels voor bijvoorbeeld het uitrijden van dierlijke mest de uitstoot van ammoniak in de landbouw teruggedrongen. Ook worden de motoren in het verkeer steeds schoner. Voor de komende decennia wordt een verdere terugloop voorzien. De daling door bestaand beleid zal namelijk nog vele jaren doorgaan. Bovendien worden in het kader van de PAS zowel landelijk als provinciaal nog extra maatregelen genomen om de stikstofdepositie terug te dringen.

Het principe van ontwikkelruimte is nu dat van die trendmatige daling en van het effect van de bijkomende nationale en provinciale maatregelen in de komende periode een deel kan worden gebruikt als ontwikkelruimte. De PAS zorgt dus dat de depositie extra daalt, en haalt van die daling ook weer een beetje af om te gebruiken als ontwikkelruimte. In de situatie die uiteindelijk ontstaat, neemt de depositie van stikstof nog steeds af. Dat was immers ook een voorwaarde voor het realiseren van de doelstellingen van Natura 2000.



HET ONTSTAAN VAN ONTWIKKELRUIMTE

Hoe groot is de ontwikkelruimte die dan vrijkomt? De omvang daarvan, die wordt uitgedrukt in hoeveelheid (Mol) stikstofdepositie per oppervlakte (ha), bestaat uit drie bestanddelen.

- **Het eerste bestanddeel** wordt bepaald door de verwachte economische groei. De verwachte daling van de stikstofdepositie is namelijk gebaseerd op berekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving. In die verwachte daling is al rekening gehouden met een gemiddelde economische groei van 2,5% - een groei die trouwens ook gewenst is voor technische innovatie en het ontwikkelen van schonere technologie. Die groei geldt dus eveneens voor de sectoren die stikstofdepositie veroorzaken zoals landbouw, industrie, verkeer en scheepvaart. Gemiddeld gesproken zal er dus ruimte zijn voor 2,5% nieuwe economische activiteiten met stikstofuitstoot, zonder dat dit afbreuk doet aan de reeds verwachte daling van de depositie.

- **Het tweede bestanddeel** komt voort uit extra nationale maatregelen in het kader van de PAS: nieuwe emissiereducerende maatregelen in de landbouw zullen naar verwachting een extra depositiedaling meebrengen van tien kiloton stikstof, waarvan de helft ten goede van de natuur moet komen en de andere helft mag worden gebruikt voor extra ontwikkelruimte.
- **Het derde bestanddeel** bestaat uit het eigen stikstofbeleid van enkele provincies, waarmee ter plaatse nog een verdere verlaging van de depositie wordt bereikt.

Aanvullend Rijksbeleid

Extra nationale maatregelen in het kader van de PAS:

- Nog beter emissie-arm aanwenden van mest
- Verder verminderen van emissie vanuit nieuwe stallen door hogere eisen in de AMVB Huisvesting.
- Nieuwe maatregelen op het gebied van veevoer en bedrijfsmanagement.
- Totaal resultaat 10 kiloton minder uitstoot van stikstof. De helft daarvan komt beschikbaar voor de natuur, de andere helft voor ontwikkelruimte.

WAT DOEN HERSTELSTRATEGIEËN?

Voorwaarde voor het uitgeven van ontwikkelruimte is het bestaan van ecologisch getoetste herstelstrategieën voor de stikstofgevoelige habitats in het betreffende Natura 2000-gebied. In het kader van de PAS zijn er 55 habitattypen vastgesteld die in veel gebieden gebukt gaan onder de te hoge uitstoot van stikstof, en nog eens veertien afzonderlijke diersoorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Samen worden die habitattypen en de leefgebieden voor de dieren door ecologen aangeduid als habitats. Landelijk is voor elk van die habitats een pakket aan mogelijke maatregelen samengesteld om, samen met een lagere depositie, te zorgen dat de zogenaamde instandhoudingsdoelen op termijn worden gehaald. Zo'n pakket heet een

herstelstrategie. De maatregelen kunnen erop gericht zijn de effecten van te hoge stikstofdepositie tegen te gaan. Voorbeelden van zulke effectgerichte maatregelen zijn maaien en afsteken van plaggen. Met dat laatste wordt de in de bovenlaag van de grond aanwezige stikstof versneld verwijderd. Het kan ook de bedoeling zijn om op een andere manier de omstandigheden te verbeteren voor de betreffende habitattypen of soorten - dan wordt er gesproken van systeemgerichte maatregelen. Een voorbeeld daarvan is het verhogen van het waterpeil: ook zonder dat er iets aan de depositie van stikstof verandert, worden de omstandigheden voor sommige habitattypen beter. De landelijk opgestelde herstelstrategieën moeten worden toegepast in de afzonderlijke Natura 2000-gebieden. Per gebied moet een samenhangend pakket aan maatregelen worden opgesteld voor de habitats in dat gebied. Daarvoor is een internetgereedschap (<http://pas.natura2000.nl>) beschikbaar.

Voorbeeld: herstelmaatregelen voor Stroomdalgraslanden

MAATREGELLEN	DOEL
Toevoegen basische stoffen - zand	Herstel buffercapaciteit
Toevoegen basische stoffen - bekalken	Herstel buffercapaciteit
Begrazing - jaarrond	Afvoeren van voedingsstoffen
Begrazing - jaarrond	Vorkomen van verzuuring
Begrazing - seizoen	Afvoeren van voedingsstoffen
Begrazing - seizoen	Vorkomen van verzuuring
Maaien en afvoeren + nabeweiding	Afvoeren van voedingsstoffen
Maaien en afvoeren + nabeweiding	Vorkomen van verzuuring
Afgraven deel uiterwaard: verjongen	Herstel sedimentatie/erosie/buffering
Verlagen deel oeverwal/rivierduin	Herstel sedimentatie/erosie/buffering
Aanleg nevengeul	Herstel sedimentatie/erosie/buffering
Kribverlaging	Herstel sedimentatie/erosie/buffering
Verwijderen oeverbestorting	Herstel sedimentatie/erosie/buffering
Hermeandering kleine rivieren	Systeemherstel stroomgebied

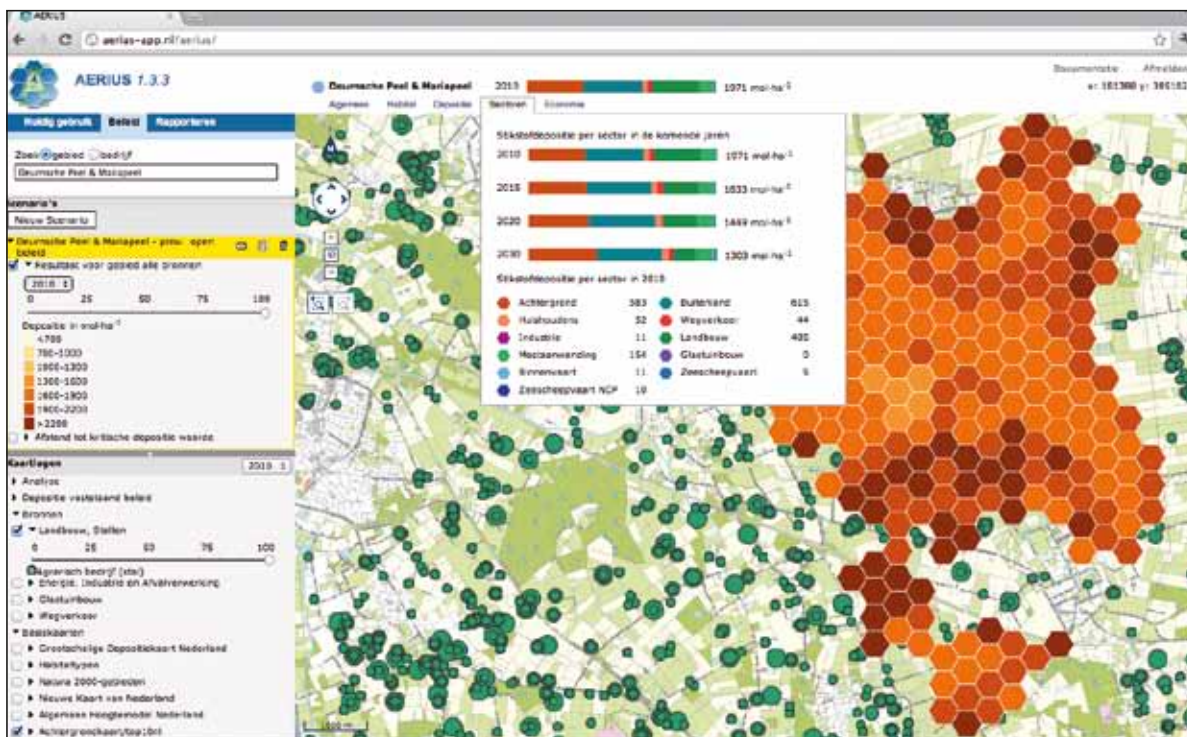
HET BEOORDELEN VAN ONTWIKKELRUIMTE IN EEN NATURA 2000-GEBIED

Om vergunningen te kunnen verlenen voor activiteiten die depositie meebrengen, moet de ontwikkelruimte in een Natura 2000-gebied bekend zijn. Daarbinnen moet de nieuwe depositie immers passen.

De berekening van de ontwikkelruimte levert voor elk gebied een andere uitkomst op, afhankelijk van de voorziene daling van de depositie ter plaatse (waarvan dus een deel als ontwikkelruimte mag worden gereserveerd) en van het eventuele beleid van de betreffende provincie om stikstofdepositie terug te dringen.

Is de ontwikkelruimte voor een bepaald Natura 2000-gebied eenmaal bekend, dan kan die niet gelijkmatig over dat gebied worden verdeeld. Er moet rekening worden gehouden met de verdeling van de reeds bestaande depositie en met de verspreiding van de bedreigde habitats over het gebied.

Om daartoe de situatie te beoordelen is speciaal voor de PAS het rekeninstrument AERIUS ontwikkeld. Dat geeft aan of en hoeveel ontwikkelruimte er is in een bepaald gebied, en hoe die is verdeeld. AERIUS berekent ook hoeveel depositie een nieuwe bron van stikstofemissie (= uitstoot) veroorzaakt en waar die terecht komt. In AERIUS zijn bovendien precies de locaties van de kwetsbare habitats opgenomen, zodat het instrument kan aangeven of een nieuwe emissiebron tot extra depositie leidt op die habitats en zo ja, hoeveel. Dan blijkt meteen of die nieuwe bron op deze plaats past in de beschikbare ontwikkelruimte. Dit alles wordt getoond in de vorm van kaartbeelden. Zo biedt het rekeninstrument objectieve en controleerbare informatie aan de instantie die de vergunning moet verlenen, en aan de ondernemer die wil investeren of aan zijn adviseur.



Een schermfoto uit AERIUS 1.3.3 van het Natura 2000-gebied Deurnse Peel en Mariapeel, waarin de stikstofdepositie per ha wordt afgebeeld in de bruine zeshoeken (van 1000-1300 tot > 2200 Mol/ha). Een van de tabbladen met extra informatie over dit gebied staat uitgeklikt en toont de verdeling van de stikstofdepositie over de verschillende sectoren. Daaruit blijkt dat de totale depositie daalt, en daarbij het aandeel van de lokaal relevante bijdragen uit de sectoren afneemt ten opzichte van het totaal.

VERKENNING VAN DE PAS IN DE PROVINCIES

In de voorbereidingen van de PAS hebben medewerkers van provincies en rijk voor alle 133 relevante Natura 2000-gebieden verkend of er ontwikkelruimte kan worden vastgesteld en uitgedeeld. Met andere woorden: of er een combinatie van depositiedaling en herstelstrategieën kan worden gevonden, die het vertrouwen geeft dat de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 worden gehaald.

Daarbij werd gebruik gemaakt van beide internetgereedschappen: Herstelstrategieën en AERIUS. Met de toen beschikbare gegevens bleken in bijna alle gebieden herstelstrategieën te kunnen worden opgesteld die voldoende vertrouwen gaven om ontwikkelruimte uit te kunnen geven. Voor de vijf gebieden waar het niet meteen lukte is het de bedoeling dat er alsnog een oplossing wordt gevonden. Binnen de PAS zijn er ook individuele maatwerkoplossingen mogelijk voor gebieden waar de economische ontwikkeling anders helemaal stil zou komen te liggen. Ook wordt aan een oplossing gewerkt voor een aantal van de gebieden die wel voor de test slaagden, maar op grond van een onderbouwing die nog niet waterdicht was. In 120 van de 133 gebieden bleek de ontwikkelruimte voldoende te zijn om tegemoet te komen aan de voorziene ontwikkelbehoefte. Voor de andere dertien gebieden wordt nog onderzocht of met aanvullende maatregelen meer ruimte kan worden gemaakt.

HOE GAAT DE VERGUNNINGVERLENING IN EEN NATURA 2000-GEBIED IN ZIJN WERK?

- Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening
 - de provincie, het ministerie van I&M of het ministerie van EL&I
 - heeft in het voortraject voor het Natura 2000-gebied herstelstrategieën opgesteld die in orde zijn bevonden door een ecologische toets.
- In de ecologische toets wordt, met behulp van AERIUS, de vraag betrokken of de depositie in het gebied in de komende periode voldoende zal dalen om het behoud van de bedreigde habitats te garanderen.
- Het bevoegd gezag garandeert de financiering en de uitvoering van de herstelmaatregelen.
- Als de ecologische toets positief is uitgevallen kan er ontwikkelruimte worden vastgesteld.
- Met de volgende versie van AERIUS waaraan momenteel hard wordt gewerkt, AERIUS II, wordt gekeken of de ontwikkelruimte de te vergunnen emissiebron toelaat. Dat kan trouwens de aanvrager van de vergunning of zijn adviseur ook van te voren doen. AERIUS laat dan meteen zien wat er aan ontwikkelruimte overblijft na implementatie van die bron, of hoe eventuele alternatieve oplossingen uitpakken.

Is aan al deze voorwaarden voldaan, dan kan de vergunning worden verleend - tenminste voor zo ver het om de stikstofdepositie gaat.

MONITORING

Een belangrijk onderdeel van de PAS is de monitoring: het voortdurend blijven volgen van de depositiedaling, de ontwikkelruimte, de uitvoering van de herstelmaatregelen en de kwaliteit van de natuur in de Natura 2000-gebieden.

- Als er een vergunning is verleend worden de gevolgen daarvan meteen opgenomen in de basisgegevens van AERIUS voor het betreffende gebied, zodat deze depositieruimte niet nog eens kan worden toegeedeeld.

- Daarnaast worden met behulp van gegevens van verschillende overheden en overheidsinstellingen alle andere emissiebronnen aan AERIUS toegevoegd, zodat steeds het actuele niveau van de depositie op iedere locatie te zien is.
- Ook wordt jaarlijks bijgehouden of de herstelstrategieën worden uitgevoerd, en op wat langere termijn (drie tot zes jaar) of ze de gewenste effecten opleveren.
- Zo is altijd duidelijk hoeveel ontwikkelruimte er nog over is om in de lopende beheerplanperiode te worden toegedeeld.

Op deze manier wordt erop toegezien dat de PAS het effect heeft waarvoor hij is bedoeld: ruimte maken voor economische ontwikkeling met behoud van de natuurdoelstellingen van Natura 2000.

EEN DOORWROCHTE EN FIJNMAZIGE AANPAK

Zo biedt de Programmatistische Aanpak Stikstof een doorwrochte en fijnmazige aanpak om ecologie en economie door één deur te laten gaan, maar ook de instrumenten om die aanpak in de praktijk te laten slagen en de resultaten te controleren. Er is een heldere definitie van ontwikkelruimte.

Er is een internetgereedschap, AERIUS, om het ontstaan en de omvang van die ruimte in elk gebied en rond elke habitat te volgen en te controleren. Er is een uitgebreid internethulpmiddel, Herstelstrategieën, om te bepalen welke maatregelen mogelijk en nodig zijn om bepaalde habitats er weer bovenop te helpen. AERIUS en de Herstelstrategieën zijn in de zomert van 2011 in de gebieden toegepast en verder uitgewerkt, en meer dan eens door externe deskundigen getoetst en aan de hand daarvan verder verbeterd. En omdat het bij de ontwikkeling van natuur en economie steeds om de toekomst gaat, is er tenslotte een degelijk apparaat om de resultaten te monitoren. Zo wordt de zekerheid geboden dat er ruimte zal zijn voor ecologie en economie, en dat die ruimte voor de een niet op enig moment ten koste zal gaan van de ander.

Natuur, scheepvaart, havens en industrie: de PAS schept voorwaarden voor goede nabuurschap.

Colofon

De Programmatistische Aanpak Stikstof is een verantwoordelijkheid van de Programmadirectie Natura 2000 van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie <http://pas.naturaz000.nl> | pasmail@minlnv.nl

Tekst martijndegroot.communicatie | **Vormgeving** Zeevonk grafisch ontwerp, Den Haag

Foto's Rita van Biesbergen (pagina 8), Martijn de Groot (pagina 3, foto 4), Miratio (pagina 1 en pagina 3, overige foto's)

Projectbegeleiding DB Huisstijlmedia, ministerie van EL&I | **Druk** OBT bv, Den Haag | **Oplage** 3000 ex.

Den Haag, december 2011