



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

4 juni 2013 / rapportnummer 2753-70



1. Hoofdpunten van het MER

De staatssecretarissen van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu willen een Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) vaststellen. Voor de besluitvorming over de PAS wordt een planmilieueffectrapport (MER) opgesteld om de milieugevolgen voorafgaand aan de besluitvorming in kaart te brengen. De Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')¹ is gevraagd om een advies te geven over de reikwijdte en het detailniveau van de te onderzoeken milieuaspecten in het MER.

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport (MER). Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- Geef aan welke ontwikkelingen te verwachten zijn als de PAS niet wordt vastgesteld. Dit geldt zowel voor de consequenties voor economische ontwikkelingen als voor de verschillende milieuaspecten. Hiermee kan het nut en de noodzaak voor een programmatische aanpak inzichtelijk worden gemaakt en wordt de referentiesituatie gevormd voor de effectbeoordeling van de PAS.
- Geef zo concreet mogelijk aan wat de PAS inhoudt en met welk instrumentarium men de doelen wil bereiken. Geef aan hoe de ontwikkelingsruimte wordt uitgegeven, hoe wordt omgegaan met onzekerheden en hoe monitoring plaatsvindt en hoe wordt bijgestuurd als de resultaten afwijken van de verwachtingen. Ga daarbij in op de aanbevelingen van de Commissie uit eerdere adviezen.
- De opzet van de alternatieven uit de concept-notitie reikwijdte en detailniveau biedt een goede aanzet om in het MER te onderbouwen welke aanvullende of andere mogelijkheden bestaan om de doelen van de PAS (in meer of mindere mate) te behalen. Werk deze verder uit in het MER zodat duidelijk wordt voor de besluitvorming wat er te kiezen valt.
- Geef op basis van in het beoordelingskader genoemde milieuaspecten de milieugevolgen aan op een globaal detailniveau dat past bij een landelijk programma. Werk voor de Passende beoordeling minimaal een *worst case* uit van het voorkeursalternatief en vergelijk de effecten daarvan met de huidige feitelijke situatie.
- Maak voor de verschillende alternatieven inzichtelijk wat het doelbereik is en welke kosten en baten deze alternatieven opleveren zodat inzichtelijk wordt in hoeverre de investeringen opwegen tegen de verwachte opbrengsten.
- Geef voor elk alternatief aan binnen welke termijn verwacht wordt dat de stikstofdepositie voldoende gedaald is om geen beperking meer te zijn voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

Gezien de voorliggende opgave en het belang om tot een goed werkende en robuuste PAS te komen adviseert de Commissie om de zorgvuldigheid te laten prevaleren boven de planning.²

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de concept-notitie reikwijdte en detailniveau (NRD).

² Zie ook de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam waarin wordt aangegeven dat de planning erg ambitieus is.

2. Achtergrond, probleemanalyse, doelstellingen en besluitvorming

2.1 Achtergrond en probleemanalyse

De probleemstelling van de PAS is volgens de NRD dat de overbelasting van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in Nederland er toe leidt dat het moeilijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en tegelijkertijd voldoende mogelijkheden voor duurzame economische ontwikkeling te creëren.

De achterliggende problematiek is dat de stikstofdepositie op de meeste Nederlandse Natura 2000-gebieden (veel) te hoog is en dat bij iedere toename van de stikstofdepositie de kans op significante gevolgen toeneemt. Bij de vaststelling van plannen en in de vergunningverlening moet hiermee rekening worden gehouden. Een veel geuite stelling waarvan ook de PAS lijkt uit te gaan is dat momenteel geen plannen en vergunningen voor concrete projecten kunnen worden vastgesteld, respectievelijk worden verleend vanwege deze problematiek.

Tegelijkertijd lijkt de staatssecretaris aan te geven dat met de PAS voor nagenoeg alle gebieden voldoende ontwikkelingsruimte voor duurzame economische activiteiten beschikbaar is of komt.³ Indien dit het geval is, vraagt dit om een andere probleemanalyse. Het onderliggende probleem betreft immers niet zozeer de hoeveelheid ontwikkelingsruimte maar het feit dat een particulier moeilijk kan onderbouwen dat sprake is van ontwikkelingsruimte.

Vanuit haar praktijkervaring onderkent de Commissie de complexiteit en weerbarstigheid die de stikstofdepositie heeft op plannen en projecten en de problemen van initiatiefnemers om zelf de meest gewenste maatregelen te nemen. Aan de andere kant ziet de Commissie dat bij plannen en projecten allerlei mogelijkheden worden gevonden om ook zonder de PAS om te gaan met deze problematiek zoals: provinciale verordeningen, saldering op plan- of projectniveau of regionale afspraken tussen bedrijven in de Rotterdamse haven met de provincie Zuid-Holland om te investeren in effectgerichte maatregelen.

Om de meerwaarde (nut en noodzaak) van de PAS in beeld te krijgen is het wenselijk om in beeld te brengen welke huidige mogelijkheden bestaan en waarin deze tekortschieten.
--

³ Brief van de staatssecretaris van Economische zaken d.d. 16 april 2013, TK 2012-2013, 32670, nr. 70.

2.2 Doelstelling

De PAS heeft twee doelen volgens de NRD:

- Het voorkomen van achteruitgang van de biodiversiteit verbonden met de stikstofgevoelige habitats en het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000.
- Ruimte scheppen voor duurzame economische ontwikkeling doordat vergunningverlening voor stikstofemitterende activiteiten in de buurt van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wordt vlotgetrokken.

Om een helder kader te krijgen voor de afbakening waar de PAS over gaat – en waarover niet – is een nadere uitwerking van deze doelen noodzakelijk. Deze uitwerking is van belang omdat deze de reikwijdte van het alternatievenonderzoek bepaalt. Maak daarbij een onderscheid tussen de twee onderdelen van de doelstelling: duurzame economische ontwikkeling en Natura 2000.

Duurzame economische ontwikkeling

Uit de eerder genoemde brief van de staatssecretaris leidt de Commissie af dat voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar komt met de PAS voor de gewenste economische activiteiten. Geef een analyse waaruit blijkt dat dit het geval is, voor welke termijn dit geldt en hoe na deze termijn wordt omgegaan met nieuwe ontwikkelingen. Geef daarbij een uitleg van 'duurzame economische ontwikkelingen' en geef aan welke economische activiteiten als duurzaam worden gezien en welke niet.

Onderdeel van de PAS is om depositieruimte te reserveren voor autonome ontwikkelingen en ontwikkelingen die 'Niet Lokaal Relevant' zijn. Hoe de overige ontwikkelingsruimte wordt verdeeld is voor de Commissie nog niet duidelijk. Binnen de beschikbare ruimte kan een optimalisatie plaatsvinden naar het meest duurzame economische rendement. Ook kan met meer bronmaatregelen aan de voorzijde meer ontwikkelingsruimte worden gecreëerd of kan – bij het uitblijven van het gewenste herstel – bijgestuurd worden. Met sturing aan de uitgifte kant kan een voorkeur voor bepaalde ontwikkelingen worden aangegeven.

Gekozen kan worden voor sturing vanuit de vraag ('door de markt') dan wel door gerichte interventies vanuit de overheid. Een systeem waarin sturing aan 'de markt' wordt overgelaten vraagt om een andere aanpak dan een sturingsysteem waarin vergaand wordt bepaald aan welke sectoren de ruimte wordt toebedeeld. Daarom adviseert de Commissie om in het MER duidelijk te maken op welke manier sturing wordt gegeven om de doelen voor economie en natuur te behalen. Leg daarbij een relatie met te verwachten duurzame economische activiteiten met daaraan gekoppelde milieugevolgen. In de NRD wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende segmenten van economische activiteiten. De milieugevolgen van deze segmenten zullen verschillen. Geef aan hoe in de verdeling tussen deze segmenten met deze verschillen rekening is gehouden.

Geef aan welke vorm van sturing van duurzame economische ontwikkelingen wordt gehanteerd en geef de milieugevolgen aan (anders dan stikstofdepositie).

Natura 2000

In haar advies⁴ over de PAS van vorig jaar heeft de Commissie aangegeven dat een aanpak kan worden voorgestaan waarbij gestuurd wordt op de (abiotische) randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor het kunnen behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Gelet op de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer⁵ lijkt de doelstelling van de PAS om de instandhoudingsdoelstellingen (op termijn) te realiseren ingeperkt tot het op termijn op orde krijgen van de randvoorwaarde 'stikstof' in Natura 2000-gebieden. Hoewel daarmee niet gegarandeerd wordt dat instandhoudingsdoelstellingen binnen een bepaalde termijn worden gehaald, kan wel getoetst worden of de (abiotische) randvoorwaarde stikstof voor het gewenste natuurherstel aanwezig is.

In de NRD wordt de reikwijdte voor het MER ingeperkt tot maatregelen die bijdragen aan het verminderen van de (gevolgen van) stikstofdepositie op Natura 2000. Ook de maatregelen op het gebied van waterhuishouding en beheer zoals opgenomen in de herstelstrategieën worden volgens de NRD ingezet om de natuur bestendiger te maken tegen stikstof. Andere maatregelen die noodzakelijk zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 – zoals versnippering en verstoring– worden niet in de PAS meegenomen. Anders gezegd: voor Natura 2000 lijkt het doel te zijn om de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet te laten struikelen op stikstof.^{6, 7}

De Commissie adviseert om in het MER de voorwaarden uit te werken die nodig zijn om de alternatieven te kunnen toetsen aan het doelbereik van de PAS:

- een zo kwantitatief mogelijke opgave van de minimaal gewenste randvoorwaarden. Er is voldoende wetenschappelijke kennis voorhanden om te bepalen wanneer voor verschillende soorten en habitattypen sprake is van de juiste randvoorwaarden;
- een tijdspad waarbinnen deze randvoorwaarden zullen worden gerealiseerd.

2.3 Besluitvorming

Geef aan hoe de besluitvorming over de PAS (inclusief vervolgbesluiten) eruitziet. Ga in ieder geval in op de aangekondigde wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 die betrekking heeft op de PAS. Maak duidelijk welke rol het MER speelt in de besluitvorming. Specificeer hoe de te verwachten milieugevolgen van de PAS, en eventuele maatregelen om deze te voorkomen, worden meegenomen in de besluitvorming.

De uitgifte van ontwikkelingsruimte, monitoring en bijsturing zijn een essentieel onderdeel van de PAS (zie ook paragraaf 3.4 van dit advies). Geef aan hoe deze besluitvorming verloopt en welke bestuursorganen hierin een rol hebben. Geef daarbij aan hoe niet-ondertekenende

⁴ Advies over de concept-definitieve PAS van 12 juli 2012, kenmerk 2540-168.

⁵ Brief d.d. 4 februari 2013 (Beantwoording Schriftelijk Overleg Natuur- en milieueffecten veehouderij inclusief PAS; zie o.a. de reactie van de staatssecretaris onder punt 57.

⁶ Vervolgens moet de berekende stikstofdepositie per gebied – in een beheerplan – in samenhang worden beoordeeld met andere factoren die van invloed zijn op de instandhoudingsdoelstellingen.

⁷ Ga daarbij ook in op de opmerking uit de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam waarin gesteld wordt dat de probleemstelling te eenzijdig is.

bestuursorganen en andere actoren (zoals bedrijfsleven en NGO's) betrokken worden bij de PAS en hoe gegarandeerd wordt dat zij de noodzakelijke maatregelen uitvoeren.⁸

Beschrijf in het MER hoe de toestemmingverlening voor plannen en projecten na het van kracht worden van de PAS verloopt. Geef daarbij aan hoe rekening wordt gehouden met 'bestaande rechten' (eerder verleende Nbw-vergunningen en toestemmingen op de referentiedatum).⁹

De Commissie merkt daarbij op dat volgens de NRD in AERIUS wordt gerekend met feitelijk gebruik. Onder het huidige recht (en zonder de PAS) zal bij de toestemmingverlening ook rekening moeten worden gehouden met al verleende vergunningen en vastgestelde plannen die nog niet zijn gerealiseerd.

Naast de landelijke PAS hebben de afgelopen jaren ook provinciale stikstofregelingen (zowel verordeningen als beleidskaders) het licht gezien. Deze bevatten veelal naast brongerichte maatregelen ook een eigen salderingsregeling en ook drempelwaarden. De eerdere adviezen van de Commissie noemden de afstemming al als aandachtspunt. Geef aan hoe de afstemming tussen de PAS en deze provinciale regelingen zal zijn.

3. Referentie, de PAS en alternatieven

3.1 Referentiesituatie

Om de milieugevolgen van de PAS goed te kunnen bepalen moet duidelijk zijn welke ontwikkelingen doorgang vinden zonder de PAS. Hiervoor is ook in paragraaf 2.1 aandacht gevraagd. Beschrijf daarvoor in het MER de bestaande toestand van het milieu en de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling, als referentie voor de te verwachten milieueffecten. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen PAS of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Ga bij deze beschrijving uit van ontwikkelingen van de huidige activiteiten en van nieuwe activiteiten waarover al is besloten.¹⁰

Bij de PAS wordt als referentie uitgegaan van vaststaand beleid. Deze referentie gaat uit van een autonome daling van de stikstofdepositie als gevolg van inzet van schonere techniek bij economische groei. Deze transitie is mogelijk maar de ervaring van de Commissie is dat de vrijgekomen 'ruimte' momenteel via saldering deels weer wordt ingezet voor nieuwe activiteiten, waardoor feitelijk minder afname plaatsvindt. Dit lijkt ook het uitgangspunt van (de

⁸ In de huidige Natuurbeschermingswet 1998 bestaat uitsluitend de verplichting voor bestuursorganen om de in de PAS beschreven maatregelen uit te voeren voor zover ze daarvoor verantwoordelijk zijn. Maar zo'n verplichting bestaat niet voor andere actoren.

⁹ Zie daarvoor ook de Praktijktroets PAS, Aanbevelingen om te komen tot een programmatische Aanpak Stikstof die werkt in de praktijk van de vergunningverlening. Provincie Overijssel en Noord-Brabant. April 2012, die aanbeveelt extern salderen wettelijk uit te sluiten (pagina 16).

¹⁰ Zie ook de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam waarin vragen worden gesteld over de activiteiten die worden opgenomen in de referentiesituatie en de borging daarvan.

recente wijziging van) artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 te zijn.^{11, 12} Daarbij is van belang dat saldering plaatsvindt op basis van de vergunde situatie, die regelmatig afwijkt van de feitelijke situatie.^{13, 14}

Een scenario van 2,5% economische groei maakt volgens de NRD onderdeel uit van sommige alternatieven en niet van de referentie. De Commissie is van mening dat de economische groei behoort tot de autonome ontwikkeling en niet tot het voornemen of de alternatieven daarvoor. Het valt niet te verwachten dat de economische groei in de referentie substantieel afwijkt. De Commissie adviseert om in de referentie uit te gaan van 2,5% groei. Daarnaast adviseert de Commissie een gevoeligheidsanalyse uit te voeren door ook rekening te houden met andere scenario's. Overwogen kan worden uit te gaan van twee WLO-scenario's van het CPB, bijvoorbeeld GE en RC.

Voor zover in het voornemen of alternatief vanwege de extra economische ontwikkelingsruimte wordt uitgegaan van een ander groeipercentage (dan 2,5%) dient dit duidelijk te worden beschreven en onderbouwd. Tevens adviseert de Commissie duidelijker te omschrijven wat wordt bedoeld met het aanmerken als depositieruimte van de depositie behorend bij een economische groei van 2,5%, zoals dit is opgenomen in het planalternatief en de alternatieven 1 en 2.

In natuurgebieden worden al sinds jaren maatregelen genomen om de gevolgen van stikstofdepositie waar mogelijk te voorkomen en herstellen. Deze herstelstrategieën zijn ook gebaseerd op de kennis en ervaring die daarover zijn opgedaan. Door bezuinigingen is minder budget beschikbaar voor dit regulier beheer. Onder invloed van de huidige overbelasting en door erfennissen uit het verleden is de verwachting dat veel gebieden autonoom (verder) verslechteren. Voor de referentie is het nodig om inzichtelijk te maken wat de huidige staat van de natuur is en wat autonome ontwikkelingen daarvan zijn, waarbij rekening gehouden wordt met de maatregelen in de verschillende natuurgebieden die onder regulier beheer vallen. Daarbij is het van belang om de gevolgen van beheer breed te bekijken: vermindering van beheer buiten de Natura 2000-gebieden kan gevolgen hebben voor instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Maak daarbij duidelijk welke maatregelen zonder de PAS ook wel zouden worden genomen.

De Commissie adviseert de referentiesituatie nader te onderbouwen, waarbij aandacht geschonken wordt aan:

- De economische ontwikkeling met aansluiting op bestaande scenario's van het CPB en een gevoeligheidsanalyse op de uitkomsten;

¹¹ De wijziging van de werkingssfeer van het artikel per 25 april jl. heeft de implicatie van dit artikel uitgebreid.

¹² Vanwege de interpretatieruimte die het gewijzigde artikel biedt, heeft de Commissie aan de betrokken bewindspersonen om een nadere interpretatie van het artikel gevraagd ([zie brief en bijlage](#)).

¹³ De ervaring in recente bestemmingsplannen buitengebied van de Commissie is dat de verschillen tussen de vergunde of bestemde situatie en de actuele situatie doorgaans groot is. Deze nog niet ingevulde, latente, ruimte bleek in het buitengebied veelal 20-30% en kan oplopen tot bijna 50%. Het salderen met niet-ingevulde vergunningen of bestemmingen betekent alleen een daling van de latente ruimte, maar betekent in feite een actuele toename als gevolg van het nieuwe initiatief.

¹⁴ Zie ook de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam waarin wordt aangegeven dat de vergunde ruimte nu op elk moment gebruikt kan worden en dat de feitelijk beschikbare ontwikkelingsruimte dus deels buiten de PAS-systematiek valt.

- De huidige feitelijke situatie en de autonome ontwikkeling in de depositie van stikstof;
- Autonome ontwikkeling in instandhoudingsdoelstellingen, waarbij rekening gehouden wordt met het reguliere beheer en trendmatige veranderingen daarin.

3.2 De PAS

De Commissie is zowel in 2011¹⁵ als in 2012¹⁶ gevraagd om advies te geven over de PAS. Deze adviezen waren gericht om inzicht te verkrijgen en te adviseren over de opzet, werking en effectiviteit van de PAS. De aard van deze adviezen verschilt van het onderhavige advies. Dit advies is specifiek gericht op de reikwijdte en het detailniveau van de milieu-informatie in het op te stellen plan-MER.

Er was voor het schrijven van dit advies nog geen nieuwere versie van de PAS beschikbaar dan de concept definitieve PAS (DPAS) uit 2012. Voor het MER is van belang om zo duidelijk mogelijk aan te geven waaruit de PAS is opgebouwd en welke wijzigingen er zijn doorgevoerd ten opzichte van de DPAS. Beschrijf daarbij de werking van de diverse elementen van het gebruikte (model)instrumentarium (AERIUS) en welke versie hiervan in de definitieve PAS wordt toegepast. Ga daarbij in op de aanbevelingen van de Commissie uit eerdere adviezen.¹⁷

Niet lokaal relevant

Een toegevoegd onderdeel van de PAS dat naar voren komt uit de NRD is de zogenaamde 'Niet lokaal relevant' grenswaarde. Hieronder worden kleine ontwikkelingen verstaan die, omdat ze onder deze grenswaarde vallen, niet toestemmingsplichtig zijn op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

Geef aan hoe niet-toestemmingsplichtige ontwikkelingen zijn gedefinieerd, waarom hiervoor is gekozen en hoeveel extra depositie als gevolg hiervan wordt verwacht (respectievelijk binnen de beschikbare depositieruimte dient te worden gereserveerd). Geef aan of dit een uniforme ondergrens is en/of dat er per gebied wordt gedifferentieerd (bijvoorbeeld binnen bepaalde afstanden van Natura 2000-gebieden of op basis van de stikstofgevoeligheid van een gebied). Geef bij de bepaling van depositieruimte respectievelijk de uitgifte van ontwikkelingsruimte steeds expliciet aan welk deel hiervan bestemd is voor deze ontwikkelingen.¹⁸

¹⁵ Advies over de VPAS van 30 juni 2011, kenmerk 2540-67.

¹⁶ Advies over de concept-definitieve PAS van 12 juli 2012, kenmerk 2540-168.

¹⁷ Geef daarbij ook aan wat de vrijgekomen ontwikkelingsruimte in Nederland betekent voor de stikstofbelasting in en van het buitenland. Zie de zienswijze van het Belgische agentschap voor natuur en bos en de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam.

¹⁸ Zie ook de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam waarin wordt gevraagd duidelijk te maken welke activiteiten mogelijk worden gemaakt, wat de toebedeelde ontwikkelingsruimte is, welke voorwaarden gelden en hoe de handhaving verloopt met name waar het gaat om de veronderstelde daling van de stikstofdepositie.

3.3 Alternatieven

De gekozen doelstellingen voor de programmatische aanpak bepalen de reikwijdte van het alternatievenonderzoek in het MER. In paragraaf 2.2 van dit advies constateert de Commissie dat de in de NRD genoemde dubbeldoelstelling (voorkomen achteruitgang biodiversiteit en ruimte scheppen voor duurzame economische ontwikkeling) nader is ingeperkt tot het op termijn realiseren van de (abiotische) randvoorwaarden voor natuurherstel om duurzame economische ontwikkelingen mogelijk te maken.

Het alternatievenonderzoek is bedoeld om inzicht te bieden in de verschillende manieren waarop de doelstelling kan worden bereikt. Om het volledige speelveld in beeld te krijgen, moet langs verschillende lijnen naar mogelijke oplossingsrichtingen worden gezocht. De opzet van de alternatieven uit de NRD biedt volgens de Commissie een goede aanzet om in het MER te onderbouwen welke aanvullende of andere mogelijkheden bestaan om de doelen van de PAS (meer of minder) te behalen. Werk dit verder uit in het MER zodat duidelijk wordt voor de besluitvorming wat er te kiezen valt.

In de NRD wordt naast het 'planalternatief PAS' een zestal basisalternatieven geschetst. Daarbij lijkt niet te worden gevarieerd op herstelstrategieën. Een aantal alternatieven gaat uit van 2,5% economische groei. De Commissie merkt hierover op dat de economische groei tot de autonome ontwikkeling behoort en niet tot het voornemen of de alternatieven daarvoor (zie ook paragraaf 3.1 van dit advies).

De alternatieven variëren in de mate van emissiereductie en het deel van de daling dat weer als depositieruimte wordt uitgegeven. De herstelstrategieën volgen (per alternatief) uit de gebiedsanalyses. Naarmate de (netto) reductie van de depositie groter is kan in principe met minder herstelmaatregelen worden volstaan. Met het maximaal inzetten op herstelstrategieën kan 'achteruit' bepaald worden hoeveel reductie aan de voorkant nodig is.

Maak in het MER per alternatief duidelijk hoeveel wordt ingezet op extra emissiereductie en hoeveel op herstelstrategieën.

De lijnen langs welke in de NRD naar alternatieven is gezocht zijn:

1. inzet op extra emissiereductie (al dan niet landelijk of lokaal) en
2. de uitgifte van de depositieruimte.

Bij deze alternatievenontwikkeling heeft de Commissie een aantal opmerkingen:

- Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven zal eerst duidelijk moeten worden gemaakt op welke manier de doelstellingen worden uitgewerkt zodat de reikwijdte van het alternatievenonderzoek duidelijk is.
- De alternatieven die inzetten op emissiereductie waarbij in 90% van alle Natura 2000-gebieden de KDW in 20 jaar wordt behaald worden ten onrechte bij voorbaat als feitelijk niet haalbaar bestempeld vanwege kosten en de emissie vanuit het buitenland. Het is volgens de Commissie juist om de kosten niet leidend te laten zijn in dit alternatievenonderzoek. De haalbaarheid en betaalbaarheid zal in grote mate afhangen van het econo-

misch rendement van de activiteiten die mogelijk worden gemaakt.¹⁹ Voor besluitvorming is het wenselijk om over informatie te beschikken om deze afwegingen te kunnen maken. Beschrijf daarom in het MER de mogelijke maatregelen, de kosten en ook de opbrengsten.

- Bij het maximaal inzetten op maatregelen hoort volgens de Commissie ook dat gekeken moet worden naar het versneld saneren van activiteiten die niet passen bij de doelstelling van duurzame economische ontwikkelingen²⁰;
- Voor de alternatieven 3 en 4 is niet beschreven hoe depositieruimte wordt bepaald. Het is gewenst dit ook voor deze alternatieven uit te werken zodat de economische (en andere) effecten kunnen worden beoordeeld.
- De uitwerking van alternatieven kan leiden tot nieuwe inzichten die eerder nog niet duidelijk naar voren zijn gekomen. Geef in het MER aan in hoeverre inzichten uit de alternatievenontwikkeling tot aanpassing van de PAS hebben geleid. Geef daarbij aan welke combinatie van maatregelen het meeste doelbereik geeft.
- Werk voor de Passende beoordeling minimaal een worst case uit van het voorkeursalternatief om de effecten daarvan met de huidige feitelijke situatie te kunnen vergelijken.

De opzet van de alternatieven uit de NRD biedt volgens de Commissie een goede aanzet om in het MER te onderbouwen welke aanvullende of andere mogelijkheden bestaan om de doelen van de PAS te behalen. De Commissie adviseert alvorens de feitelijke alternatieven samen te stellen, een groslijst op te stellen van alle mogelijke maatregelen. Beoordeel de maatregelen uit deze groslijst met een expliciet beoordelingskader op indicatieve wijze, waarbij onder meer potentiële emissiereductie en kosten als criteria worden gebruikt.

Stel vervolgens nader uit te werken alternatieven op, gebruikmakend van criteria²¹ als: maximale emissiereductie, kosteneffectiviteit, landelijke versus lokale maatregelen. Geef daarbij aan hoe deze criteria worden gedefinieerd en zijn bepaald. Geef aan hoe ruimtelijk gelokaliseerd de alternatieven zijn. Dit is van belang omdat het type natuur per provincie aanzienlijk kan verschillen. Bovendien kunnen provincies ervoor kiezen om meer maatregelen te nemen (vergelijkbaar met de huidige praktijk van provinciale stikstofverordeningen).

¹⁹ Brief d.d. 4 februari 2013 (Beantwoording Schriftelijk Overleg Natuur- en milieueffecten veehouderij inclusief PAS; zie o.a. de reactie van de staatssecretaris onder punt 15 waarin wordt aangegeven dat het aantrekkelijk zou zijn om te kijken of verdere versnelling van het natuurherstel mogelijk is door ook ondernemers en gebiedspartijen een directe verantwoordelijkheid te geven, waarbij zij in ruil daarvoor sneller kunnen beschikken over ontwikkelingsruimte.

²⁰ Zie ook de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam waarin wordt gevraagd een afweging te maken tussen kosten van beheer en kosten van emissiereducties.

²¹ Uit brieven staatssecretaris kan worden afgeleid dat in het overleg met de sector verschillende maatregelen zijn overwogen en soms zijn afgefallen. Zie ook brief over mestbeleid die in Kamervragen wordt genoemd (33 037, nr. 32). Maak in het MER duidelijk in hoeverre milieuarargumenten daarbij een rol hebben gespeeld.

3.4 Onzekerheden, monitoring en maatregelen achter de hand

Onzekerheden

De PAS en het doelbereik van de PAS kennen vele onzekerheden en onnauwkeurigheden. Dat is onvermijdelijk gezien de veelheid aan verschillende typen informatie, maatregelen en de lange termijn waarop resultaten verwacht worden. Beschrijf in het MER de belangrijkste onzekerheden en onnauwkeurigheden en ga daarbij in ieder geval in op:

- Het verschil tussen de zekerheid van de daling²² van de depositie door generieke maatregelen in vergelijking met de zekerheid van een toename bij de uitgifte van ontwikkelingsruimte. De effectiviteit en de termijn waarop generieke maatregelen resultaat geven bestaan uit voorspellingen en verwachtingen die in de praktijk nogal eens anders uitpakken. Daartegenover staat de zekerheid van de directe emissie- en depositietoename van een nieuwe activiteit.
- AERIUS suggereert een zeer hoge nauwkeurigheid van de berekende depositie op een detailniveau van 1 ha. Veel van de brongegevens en de daarbij gebruikte verspreidingsmodellen hebben echter een grote onzekerheid. De gepresenteerde nauwkeurigheid is daarmee onmogelijk te bereiken. Ook in de huidige praktijk worden berekeningen uitgevoerd die de depositie ten onrechte weergeven tot op 0,1 mol nauwkeurig en worden op basis van die getallen vergunningen verleend of geweigerd.

Monitoring

Aan de PAS is een monitoringsprogramma verbonden om te zorgen dat de PAS-doelen ook gehaald worden. De monitoring van de stikstofemissie en -depositie zal jaarlijks plaatsvinden en de monitoring van de ecologische effectiviteit van beheer- en herstelmaatregelen pas na drie en zes jaar. In eerdere adviezen heeft de Commissie adviezen voor verbetering gegeven voor deze monitoring.

Beschrijf in het MER hoe de monitoring is opgezet en in hoeverre de aanbevelingen van de Commissie zijn overgenomen en verwerkt in de monitoring. Het is daarbij gewenst de monitoring in het MER in voldoende detail uit te werken en de effectiviteit en onzekerheden in relatie tot de functie van de monitoring in de PAS als geheel in beeld te brengen. Het verrichten van een goede nulmeting is hierbij cruciaal. De Commissie adviseert hierbij alternatieve vormen van monitoring te onderzoeken. Hierbij kan worden gedacht aan:

- meer frequente monitoring van biotische parameters (bijvoorbeeld jaarlijks);
- monitoring van indicatorsoorten;
- monitoring van afgeleide parameters, zoals bodemchemische eigenschappen, hydrochemie of productiviteit.

Maatregelen achter de hand

Het sturingsmechanisme in het monitoringsplan is een verminderde uitgifte van ontwikkelingsruimte. In eerdere adviezen heeft de Commissie hierbij kanttekeningen geplaatst. Beschrijf in het MER wat de consequenties van de monitoringsresultaten zijn.

²² Zie ook de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam waarin de vraag wordt gesteld in hoeverre de depositedaling zeker is onder andere omdat de effectiviteit van beleid (nog) niet geborgd is.

De Commissie adviseert duidelijk te maken:

- welke maatregelen (de uitgifte van ontwikkelingsruimte, beheermaatregelen of extra emissiebeperkende maatregelen) achter de hand beschikbaar zijn als mocht blijken dat de verwachte effectiviteit achter blijft bij de verwachtingen;
- hoe, met de resultaten van het monitoringsplan, extra maatregelen worden bepaald²³;
- wie over de inzet van de maatregelen beslist en de financiële gevolgen draagt.

4. Beoordelingskader milieugevolgen

De PAS heeft niet alleen consequenties voor habitats en soorten in Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstofdepositie, maar geeft tevens richting aan de (ruimtelijke) inrichting van Nederland en de daarbij behorende gevolgen voor andere milieuaspecten. De PAS is uitgewerkt tot op gebieds- en maatregelniveau. De NRD geeft een aanzet voor een beoordelingskader waarmee de milieugevolgen van de PAS in beeld gebracht kunnen worden. Geef voor de verschillende milieuaspecten aan wat de belangrijkste grens- en streefwaarden van het milieubeleid en -wetgeving zijn en of door uitvoering van de PAS deze positief dan wel negatief worden beïnvloed.

Hieronder geeft de Commissie in aanvulling daarop per aspect aan welke milieugevolgen op welk detailniveau in beeld kunnen worden gebracht.

4.1 Water en bodem

Beschrijf in het MER de te verwachten verdroging en/of vernatting van gebieden als gevolg van keuzes in de PAS. Maak daarbij een onderscheid tussen de gevolgen van de herstelmaatregelen en van nieuwe activiteiten die mogelijk worden gemaakt door de PAS. Geef ook aan wat de samenhang is met maatregelen uit de Kaderrichtlijn water en de *sense of urgency* gebieden. De staatssecretaris noemt in haar brief²⁴ van 4 februari jl. verschillende mogelijkheden voor het uitrijden van mest, waaronder injecteren in de bodem. Geef aan welke mogelijkheden bestaan en welke rol milieuargumenten spelen bij de uiteindelijke keuze.

Beschrijf in het MER de gevolgen van herstelstrategieën voor bodem en water. Het gaat hierbij zowel om gevolgen van beheermaatregelen, zoals pluggen en aanpassing van de waterhuishouding, als emissiebeperkende maatregelen, bijvoorbeeld bij het toedienen van mest. Ga in op mogelijke effecten op bodemkwaliteit, hoogteligging (bodemdaling, geomorfologie), waterkwaliteit en (grond)waterhuishouding (vernatting/verdroging).

²³ Zie ook de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam waarin wordt gevraagd aan te geven hoe de PAS omgaat met voortschrijdende kennis en inzichten.

²⁴ Brief d.d. 4 februari 2013, Beantwoording Schriftelijk Overleg Natuur- en milieueffecten veehouderij inclusief PAS.

4.2 Natuur

Het beoordelingskader voor effecten op natuur is in de NRD globaal beschreven. Mede ten behoeve van het samenstellen van een voorkeursalternatief is het gewenst om onderscheid te maken in positieve en negatieve effecten van (netto) veranderingen in stikstofdepositie, positieve en negatieve effecten van extra beheermaatregelen in de Natura 2000-gebieden en effecten die – afgezien van extra stikstofemissie – kunnen optreden als gevolg van de extra economische activiteiten die mogelijk worden gemaakt. Conform de systematiek van de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten gaat het in alle gevallen om effecten op het oppervlak én op de kwaliteit van habitats en leefgebieden van soorten met een instandhoudingsdoelstelling. Gezien de aard en omvang van de problematiek is het naar de mening van de Commissie wenselijk om, zoals aangegeven in de NRD, ook effecten in buitenlandse Natura 2000-gebieden in beeld te brengen.²⁵

Onduidelijk is wat in par. 3.2.1 van de NRD wordt bedoeld met het beoordelingscriterium 'ecologische verscheidenheid'. Voorgesteld wordt om naast de effecten op soorten en habitats met een Natura 2000-instandhoudingsdoelstelling in relevante Natura 2000-gebieden ook in te gaan op effecten op:

- oppervlak en kwaliteit van natuurdoeltypen en doelsoorten in de EHS (zowel buiten Natura 2000-gebieden als binnen Natura 2000-gebieden maar niet vallend onder instandhoudingsdoelstellingen);
- beschermde en Rode Lijstsoorten binnen Natura 2000-gebieden (voor zover deze niet vallen onder instandhoudingsdoelstellingen);
- beschermde en Rode Lijstsoorten buiten Natura 2000-gebieden.

Voor wat betreft soorten wordt voorgesteld om gebruik te maken van landelijke gegevens over trends en te bepalen op welke manier en in welke mate deze trends door het voornemen en de alternatieven beïnvloed zouden kunnen worden. Geef daarbij aan op welke termijnen positieve en negatieve effecten te verwachten zijn.

Ga niet verder in detail dan nodig is voor de onderscheidendheid van de alternatieven. Als sprake is van een afwijking, dan kan met een representatief voorbeeld worden volstaan, zowel ten aanzien van het type natuur als ten aanzien van de mate van overbelasting.

4.3 Landschap, cultuurhistorie en archeologie

Volgens de NRD kunnen de herstelstrategieën van de PAS visueel-ruimtelijke gevolgen hebben. Deze gevolgen kunnen zich uitstrekken tot buiten de Natura 2000-gebieden. Daarnaast is het denkbaar dat ontwikkelingsruimte ontstaat op locaties met bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden. Beschrijf de gevolgen hiervan in het MER.

²⁵ Zie ook de zienswijze van het Belgische agentschap voor natuur en bos.

4.4 Energie en Biomassa

Beschrijf in het MER welke gevolgen de PAS kan hebben voor de emissie van broeikasgassen. Daarbij denkt de Commissie enerzijds aan het energiegebruik door extra maatregelen om de ammoniakemissie te verminderen, bijvoorbeeld emissiearm uitrijden van mest of het gebruik van luchtwassers. Betrek hierbij ook de emissie van methaan en lachgas door de veehouderij. Anderzijds kunnen door het uitvoeren van herstelmaatregelen veranderingen optreden in de emissie of opname van broeikasgassen in natuurgebieden, bijvoorbeeld door oxidatie of vernatting van veengronden. Geef daarbij aan in het MER of technieken of maatregelen beschikbaar zijn waarbij deze effecten zich niet of in mindere mate zullen voordoen.

4.5 Woon- en leefmilieu

Effecten op het woon- en leefmilieu en op de gezondheid van mensen kunnen optreden als gevolg van:

- (extra) generieke maatregelen in de landbouw;
- lokale maatregelen zoals het verplaatsen van veehouderijen, zeker als deze dicht bij gevoelige bestemmingen komen;
- herstelstrategieën.

Deze effecten betreffen de fysische aspecten als geluid- en geurhinder en verandering van de luchtkwaliteit. Voor gezondheid is de kans op zoonoses ook een belangrijke indicator.

Geef in het MER inzicht in deze effecten op het woon- en leefmilieu. De effectbepaling kan overwegend kwalitatief van aard zijn.

Geef als voorbeeld één of meerdere representatief te achten verplaatsing(en) van een veehouderij gelegen op korte afstand van een Natura 2000-gebied naar een locatie waar ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Indien dit nabij een woonkern is, geef dan kwantitatief aan wat de effecten zijn op deze woonkern in relatie tot de stikstofdepositievermindering op dat Natura 2000-gebied. Gebruik voor het laatste AERIUS als rekenprogramma.

5. Vergelijking van alternatieven

De milieueffecten van de alternatieven moeten onderling én met de referentiesituatie worden vergeleken. Doel van de vergelijking is inzicht te geven in de aard en mate waarin de alternatieven de doelen realiseren en andere effecten veroorzaken. Vergelijk bij voorkeur op grond van kwantitatieve informatie en betrek daarbij de doelstellingen en de grens- en streefwaarden van het milieubeleid.

Doelbereik van de PAS

De alternatieven van de PAS zijn niet gelijkwaardig in de mate van doelrealisatie. Door de gekozen uitgangspunten verschillen ze per definitie ten aanzien van zowel de doelstelling om economische ontwikkelingen te faciliteren als de mate waarin de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd. Geef in het MER aan hoeveel economi-

sche ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt en hoeveel van de doelstellingen voor Natura 2000 worden gerealiseerd.

Kosten en baten van de PAS

Om economische ontwikkelingen mogelijk te maken wordt geïnvesteerd, zowel op nationaal niveau als in specifieke beheerplannen, zodat ontwikkelingsruimte voor deze activiteiten wordt gerealiseerd. Het is daarom gewenst bij de vergelijking van alternatieven in beeld te brengen in welke mate deze investeringen opwegen tegen de voordelen ("baten") van de economische ontwikkelingen. Daarbij is uiteraard ook de aard van de economische activiteiten die kunnen worden gerealiseerd van belang. Besluitvorming inzake de PAS is gebaat bij een helder inzicht in de kosteneffectiviteit van de maatregelen en de effecten op de economie. Daarom adviseert de Commissie de kosten en economische effecten weer te geven in het MER.

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER

Initiatiefnemer: het ministerie van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu

Bevoegd gezag: de staatssecretarissen van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: het voorkomen van achteruitgang van de biodiversiteit verbonden met de stikstofgevoelige habitats van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en ruimte scheppen voor duurzame economische ontwikkeling

Bijzonderheden: het milieueffectrapport moet nut en noodzaak onderbouwen en informatie geven over de (invulling van de) sturingsfilosofie. Niet alleen moet naar effecten door stikstofdepositie gekeken worden maar ook naar andere milieueffecten die de biodiversiteit van Natura 2000-gebieden beïnvloeden.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Staatscourant van: 29 april 2013

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 29 april t/m 27 mei 2013

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 26 april 2013

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 4 juni 2013

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Drs. B.F.M. Beerlage (werkgroepsecretaris)

Mr. drs. G.A.J.M. Hoevenaars (werkgroepsecretaris)

Ir. J.A. Huizer

Drs. S.R.J. Jansen

Ir. N.G. Ketting (voorzitter)

Prof. dr. H.J. Meurs

Mr. dr. M.A.A. Soppe

Drs. C.T.M. Vertegaal

Drs. R.A.M. van Woerden

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie heeft de hierna genoemde informatie van het bevoegde gezag ontvangen. Deze informatie vormt het uitgangspunt van haar advies. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de Commissie een

locatiebezoek afgelegd. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Concept Notitie reikwijdte en detailniveau voor het plan-MER over de PAS, Tauw b.v., 8 april 2013;
- Referentieraming energie en emissies: actualisatie 2012. Energie en emissies in de jaren 2012, 2020 en 2013, Planbureau voor de leefomgeving, 2012;
- Grootschalige stikstofdepositie in Nederland. Herkomst en ontwikkeling in de tijd, Planbureau voor de leefomgeving, 2010;
- Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013, Algemene Rekenkamer, 22 mei 2013.

De Commissie heeft kennis genomen van 2 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 27 mei 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

**Advies over reikwijdte en detailniveau van het
milieueffectrapport Programmatische Aanpak Stikstof
(PAS)**

ISBN: 978-90-421-3752-3



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

