# Voortgangsrapportage Programma Aanpak Stikstof

1 juli 2015 - 1 juli 2016

september 2016

## Colofon

| *Document informatie* | |
|---|---|
| *Titel* | Voortgangsrapportage  Programma Aanpak Stikstof |
| *Auteur* | Bij12/PAS-bureau, i.s.m. Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Interprovinciaal Overleg en RIVM |
| *Datum* | September 2016 |
| | |

# Voorwoord

***Ruimte voor economische ontwikkelingen, sterkere natuur en minder stikstof. Dat is het doel van het Programma Aanpak Stikstof waarin overheden, natuurorganisaties en ondernemers samenwerken. Het programma is op 1 juli 2016 een jaar in uitvoering. Tijd voor een tussenstand.***

*Er is een flink aantal jaren gewerkt aan de totstandkoming van het PAS. In die tijd is er veel betrokkenheid geweest van deskundigen, maatschappelijke partijen, politici en anderen. Dit uitte zich in lof en kritiek, in wensen en verwachtingen. In de vorm van adviezen, reviews en toetsen, debatten in de Tweede Kamer en in Provinciale Staten, inspraak, opiniërende artikelen etc. Inmiddels is het PAS een feit.*

***Hoe staat het PAS er na een jaar voor?***
*De inwerkingtreding van dit omvangrijke programma was een stevige operatie en spannend voor aanvragers, vergunningverleners, beleidsadviseurs en ontwikkelaars. De eerste paar dagen PAS gingen gepaard met tienduizenden berekeningen en vele vragen van initiatiefnemers van economische activiteiten. De start is echter zonder veel problemen verlopen. De gebruikersvriendelijkheid van het instrument AERIUS kreeg vele complimenten. De implementatie van zo'n groot ICT-programma gaat niet zonder kinderziektes. Daarom was het bij de start nodig om verschillende verbeteringen door te voeren. Andere bevindingen uit het eerste jaar van het PAS kunnen aandachtspunten voor de toekomst leveren, naast de ontwikkelwensen voor het instrumentarium. Dat is inherent aan de implementatie van een nieuw programma en bijbehorend omvangrijk instrumentarium zoals het PAS.*

*De impasse voor vergunningverlening bij stikstofgevoelige natuurgebieden is doorbroken. Er zijn vele meldingen en vergunningaanvragen gedaan. Daarbij geldt dat de beschikbare ruimte in bepaalde gebieden in een flink tempo is uitgegeven. Vergunningen kunnen daardoor in sommige gebieden niet meer worden verleend. Ook dat hoort bij de werking van het PAS. Het PAS is het vliegwiel en zorgdrager voor uitvoering van herstelmaatregelen in de natuur. Met onze maatschappelijke partners werken wij daar hard aan. Resultaten wat betreft daadwerkelijk natuurherstel volgen over een aantal jaar. Juridische toetsing van het programma in de praktijk vindt plaats in het kader van een aantal lopende procedures.*

*Kortom, veel positieve aspecten aan werking en resultaten, en de komende jaren zal het programma zich verder ontwikkelen. Voor u ligt een voortgangsrapportage van dit programma, over het eerste jaar van het PAS. Dit op verzoek van de Tweede Kamer. Daarna volgt jaarlijkse PAS-monitoring, met halverwege en aan het einde van de zesjarige planperiode een (tussen)evaluatie van het PAS.*

*Vannacht om 0:00 uur is de PAS in werking getreden en kwam AERIUS publiek beschikbaar voor het maken van stikstofberekeningen. Direct waren ruim 100 gebruikers online en om 0:16 uur werd via AERIUS Calculator de eerste melding ingediend door een varkensbedrijf in Limburg. Ook werden de eerste bijlagen voor vergunningaanvragen onder de PAS geëxporteerd. De grote belangstelling zorgde ervoor dat het systeem enkele malen uit de lucht ging. Onder meer door het bijschakelen van een tweede server kon dit snel worden verholpen.*

*Bron: AERIUS/ EZ 1 juli 2015*

# Inhoudsopgave


1 Inleiding ..... 5

2 Het Programma Aanpak Stikstof ..... 6
2.1 Doelen en werking van het PAS: een introductie ..... 6
2.2 Adviezen en verwachtingen in de aanloop naar de start van het PAS ..... 8

3 Benutting depositieruimte ..... 10
3.1 Introductie depositie- en ontwikkelingsruimte en verdeling ..... 10
3.2 Aantal meldingen en vergunningen ..... 12
3.3 Landelijke benutting depositieruimte ..... 14
3.4 Benutting van depositieruimte per provincie ..... 15
3.5 Natura 2000-gebieden waar de grenswaarde is verlaagd ..... 16
3.6 Natura 2000-gebieden waar de vrije ontwikkelingsruimte benut is ..... 16
3.7 De stikstofemissies van meldingen, vergunningen, en prioritaire projecten ..... 17
3.8 Depositie-ontwikkeling ..... 19

4 Uitvoering herstelmaatregelen en bronmaatregelen ..... 20
4.1 Bronmaatregelen ..... 20
4.2 Herstelmaatregelen ..... 22

5 Beleidsproces ..... 25
5.1 Inwerkingtreding PAS en de eerste partiële herziening ..... 25
5.2 Ontwikkeling reservepakket ..... 26
5.3 Totstandkoming intentieovereenkomst HIC & partners ..... 27
5.4 Aanpassing Brabantse beleidsregel ..... 27
5.5 Verbindingsofficier PAS ..... 27
5.6 AmvB Beweiden en Bemesten ..... 28
5.7 Voorgenomen PAS-aanpassingen in uitvoeringsregelgeving nieuwe Wet Natuurbescherming ..... 28

6 Instrumenten en ondersteuning ..... 29
6.1 PAS-monitoring: uitwerking, implementatie en uitvoering ..... 29
6.2 AERIUS ..... 30
6.3 Ondersteuning gebruikers ..... 31

7 Juridische procedures ..... 32

8 Bevindingen uit de praktijk ..... 34
8.1 Bevindingen uit het Platform Maatschappelijke organisaties ..... 34
8.2 Ervaringen vanuit de vergunningverlening ..... 35
8.3 Bevindingen verbindingsofficier ..... 36

9 Conclusies en vooruitblik ..... 37
9.1 Samenvatting en conclusies ..... 37
9.2 Voorziene ontwikkelingen vanaf juli 2016 ..... 38

# 1 Inleiding

In de aanloop naar de inwerkingtreding van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is aan de Tweede Kamer een evaluatie over het eerste jaar van het PAS toegezegd (naar aanleiding van een verzoek van VVD-Kamerlid Lodders). De Tweede Kamer is op 18 december 2015 geïnformeerd over de planning (na de zomer van 2016) en de koers van de invulling van deze vroege 'tussenevaluatie'.

Het PAS-bureau heeft in samenwerking met EZ, I&M, provincies en RIVM een rapportage opgesteld. Deze rapportage die nu voorligt, heeft tot doel de Kamer, en ook onze maatschappelijke partners en andere belanghebbenden, te informeren over het eerste jaar van het PAS en heeft het karakter van een voortgangsrapportage. Van een echte evaluatie kan na een jaar nog geen sprake zijn. Er wordt gerapporteerd over de voortgang op inhoud en functioneren van programma en instrumentarium. Voor resultaten in de zin van ecologisch herstel en economische ontwikkeling is het nog te vroeg.

Het is belangrijk om hier meteen te vermelden dat het PAS ook een reguliere jaarlijkse monitoring kent (voortgang maatregelen, ontwikkeling van natuur in de PAS-gebieden, ontwikkeling van stikstofemissie en –depositie, benutting van depositie- en ontwikkelingsruimte) met in het derde jaar en zesde jaar na inwerkingtreding een (tussen)evaluatie. De PAS-monitoringsrapportages 2016 zullen in het voorjaar van 2017 beschikbaar komen. De nulmeting en eerste monitoringsronde stikstof (2015) van het RIVM verschijnen in dezelfde periode als deze rapportage[1]. Voor de opzet van de PAS-monitoring wordt verwezen naar Programma en het Monitoringsplan PAS. In deze rapportage (hoofdstuk 6) staat een korte toelichting op de opzet, de voortgang van de implementatie en de daadwerkelijke monitoring.

Een deel van de informatie uit de reguliere PAS-monitoring wordt ook benut in deze voortgangsrapportage. De rapportage voor de Tweede Kamer heeft een ander doel en een andere scope dan de jaarlijkse monitoring en is gezien de fase waar het programma en de monitoring zich bevinden beperkt waar het de beschikbaarheid van informatie betreft. De informatie in deze voortgangsrapportage over het eerste jaar van het PAS betreft waar mogelijk het gehele eerste jaar van 1 juli 2015 tot 1 juli 2016.

Deze rapportage richt zich op de eerste bevindingen omtrent de hoofddoelen van het PAS (economische ontwikkeling, natuurherstel en de vereenvoudiging van de vergunningverlening), voor zover daar gegevens over beschikbaar zijn, en levert informatie over beleidsontwikkelingen in het eerste jaar, ontwikkeling van het instrumentarium en bevindingen uit de praktijk (bijvoorbeeld vanuit de verbindingsofficier).

Hoofdstuk 2 betreft een introductie over het PAS. De hoofdstukken 3 en 4 richten zich op voortgang wat betreft *doelbereik*: verleende vergunningen en benutte depositieruimte, voortgang wat betreft de uitvoering van de maatregelen. Een overzicht van beleidsmatige ontwikkelingen in het eerste jaar van het PAS staat in hoofdstuk 5. Daarnaast komt het instrumentarium, het functioneren en ontwikkelingen daarin aan bod (hoofdstuk 6). Hoofdstuk 7 gaat in de op de juridische procedures. Bevindingen uit de praktijk komen aan bod in hoofdstuk 8. In hoofdstuk 9 staan de belangrijkste conclusies en een overzicht voor voorziene ontwikkelingen en informatie vanaf juli 2016.

[1] De rapportage zal in het najaar beschikbaar komen via de website van het RIVM: http://www.rivm.nl

# 2 Het Programma Aanpak Stikstof

## 2.1 Doelen en werking van het PAS: een introductie

Het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (PAS) is op 1 juli 2015 in werking getreden. Het programma verbindt economische ontwikkeling met het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitattypen en (leefgebieden van) soorten voor de Natura 2000-gebieden die zijn opgenomen in dit programma. Het gaat daarbij om het voorkomen van achteruitgang (behoud) en om het op termijn realiseren van herstel, om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor deze habitattypen en soorten te bereiken. Het programma wil ook de vergunningverlening op basis van de huidige Natuurbeschermingswet (en de nieuwe Wet natuurbescherming) vlottrekken en vereenvoudigen. Het programma steunt op twee pijlers om de doelen van Natura 2000 zeker te stellen: 1) daling van stikstofdepositie en 2) ecologische herstelmaatregelen voor de stikstofgevoelige natuur in de PAS-gebieden, gericht op het bestendiger maken van de natuur tegen een overbelasting van stikstof.

Een deel van de daling van stikstofdepositie mag worden gebruikt voor nieuwe economische activiteiten en uitbreiding van bestaande activiteiten, die gepaard gaan met toename van stikstofemissie. Dit wordt 'depositie- en ontwikkelingsruimte' genoemd. Met deze evenwichtige benadering blijven economische activiteiten mogelijk onder voorwaarde dat de natuurdoelen worden gehaald. Daarnaast biedt het PAS een gebruiksvriendelijk rekeninstrument AERIUS voor vergunningverlening. Individuele initiatiefnemers kunnen een beroep doen op het PAS en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing bij hun vergunningaanvraag. Als ontwikkelingsruimte kan worden uitgegeven dan levert het PAS de onderbouwing dat natuurdoelen niet in gevaar komen. Lastenverlichting wordt ook bereikt door toepassing van grenswaarden, waaronder geen vergunning nodig is.

Door het nemen van maatregelen aan de bron (landbouwmaatregelen) zorgt het programma voor een extra inzet op de daling van stikstofdepositie naast de daling door bestaand beleid. Het pakket landbouwmaatregelen is vastgelegd in de 'overeenkomst generieke maatregelen' tussen de staatssecretaris van EZ en landbouworganisaties (maart 2014). De maatregelen moeten zorgen voor een vermindering van de uitstoot van 10 kiloton ammoniak per jaar. Het gaat om aanpassingen in voer en management, de dierhuisvesting (stallen) en de mestaanwending. Het betreft verplichte maatregelen en maatregelen op vrijwillige basis. De Verordening veehouderijen en Natura 2000 Provincie Limburg (2013) is vooruitlopend op het PAS vastgesteld en maakt ook onderdeel uit van het programma.

De ecologische herstelmaatregelen vormen een essentieel onderdeel van het PAS. Deze zijn gericht op het bestendiger maken van de natuur tegen overbelasting van stikstof en zorgen er mede voor dat de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten niet verder achteruitgaat en er zicht is op herstel en verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen. De maatregelen zijn gebaseerd op landelijk voor het PAS opgestelde herstelstrategieën. Uitvoering van de maatregelen is een wettelijke plicht voor de betrokken overheden. Beschikbaarstelling van middelen aan provincies is geregeld in het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact. Wanneer het gaat om bestuursorganen zonder formele betrokkenheid bij dit programma of om terrein beherende organisaties is hun medewerking verzekerd middels een uitvoeringsovereenkomst. Met derden zijn privaatrechtelijk afspraken of overeenkomsten afgesloten. Het PAS wordt verder geborgd via monitoring en bijsturing. Dit alles maakt het PAS als

totaalplan veelomvattend, ambitieus en realistisch.

Voor alle PAS-gebieden zijn gebiedsanalyses gemaakt. De gebiedsanalyses beschrijven en motiveren de gekozen herstelmaatregelen, op basis van ecologische analyses, en de beoogde effecten. De omvang, wijze van uitvoering, locatie en periode worden vastgelegd. Het bevoegd gezag onderbouwt in de gebiedsanalyse dat met de combinatie van depositiedaling, de gekozen herstelmaatregelen en het reguliere natuurbeheer verwacht mag worden dat de natuurdoelen van het gebied niet in gevaar komen (waarbij ook een doorkijk wordt geven naar de volgende tijdvakken van het programma). Onder die voorwaarde kan ontwikkelingsruimte worden uitgedeeld (die uitgifte is mede beoordeeld in de gebiedsanalyse). Voor de gebieden is met het rekeninstrument AERIUS de potentiële depositieruimte berekend, gebaseerd op de verwachte daling van de stikstofdepositie. De passende beoordeling is weergegeven in de gebiedsanalyses en in het algemene deel van de passende beoordeling dat onderdeel uitmaakt van de Plan MER.

Voor de verdeling, de reservering en de toedeling van depositie- en ontwikkelingsruimte zijn regels opgesteld in het programma. Als aanvulling op de landelijke regels hebben provincies provinciale regels vastgesteld. Provincies zijn daarbij uitgegaan van gezamenlijke uitgangspunten voor toedeling van ontwikkelingsruimte, daarbij is ruimte gelaten voor maatwerk per provincie.

Het PAS bestaat uit een algemeen programmadocument en uit de gebiedsanalyses van de gebieden die tot het programma behoren. Er zijn enkele aanvullende documenten en instrumenten die noodzakelijk of ondersteunend zijn voor de uitvoering van dit programma. Het milieueffectrapport (met de passende beoordeling) is daar één van. Daarnaast is de wet- en regelgeving essentieel: naast de Natuurbeschermingswet 1998 zijn dat het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, waarin de grenswaarden zijn opgenomen, en de Regeling programmatische aanpak stikstof, met onder meer de lijst van prioritaire projecten. Vanaf 1 januari 2017 vormen de nieuwe Wet natuurbescherming en het Besluit en de Regeling natuurbescherming de basis.

Het PAS is vastgesteld door de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met Gedeputeerde Staten van de 12 provincies en met de Minister van Defensie. Het programma heeft betrekking op 118 Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. Op 1 juli 2015 is het PAS in werking getreden, op 15 december 2015 is een eerste partiële herziening in werking getreden. Daarover is verderop in deze rapportage meer informatie te vinden. Na het tijdvak van dit programma volgt telkens opnieuw een programma voor een tijdvak van zes jaar.
De uitvoering, monitoring en bijsturing van het PAS worden ondersteund door het PAS-bureau. Het PAS-bureau is ondergebracht bij de provinciale werkorganisatie BIJ12.[2]

**Aanleiding voor het programma** was het gegeven dat in veel Natura 2000-gebieden overbelasting van stikstofdepositie een groot probleem is voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige natuur. De consequenties daarvan waren voor ondernemers en overheden in de praktijk merkbaar. Met name in de landbouwsector. Geregeld moest het bevoegd gezag een aanvraag van een vergunning afwijzen, of werd een verleende vergunning door de rechter vernietigd, wanneer degene die een dergelijke activiteit wil gaan verrichten niet afdoende kan onderbouwen dat de voor stikstof gevoelige natuur in een Natura 2000-gebied door die activiteit niet zal worden aangetast.

[2] Voor meer informatie kunt u terecht op de website "PAS in uitvoering".

Het PAS wil het antwoord zijn op deze vastgelopen vergunningverlening. Aangezien de stikstofproblematiek niet alleen wordt veroorzaakt door bronnen in de nabijheid van een Natura 2000-gebied, maar ook door bronnen ver buiten deze gebieden, is er door alle betrokken overheden gekozen voor een gezamenlijke, samenhangende programmatische aanpak. Met het PAS worden bronmaatregelen genomen en wordt geld vrijgemaakt voor noodzakelijke en al langer voorgenomen beheermaatregelen (commissie mer, 2015). De ontwikkeling en uitvoering van herstelstrategieën en -maatregelen in het kader van het PAS hebben en zullen veel relevante informatie voor de praktijk opleveren.

## 2.2 Adviezen en verwachtingen in de aanloop naar de start van het PAS

Er is vanaf 2010[3] gewerkt aan de totstandkoming van het PAS. In die tijd is er veel belangstelling en betrokkenheid geweest van deskundigen, maatschappelijke partijen, politiek en anderen. In de vorm van adviezen, reviews en toetsen, inspraak, opinierende artikelen etc. Het PAS is een complex programma geworden met wensen, verwachtingen en zorgen bij de inwerkingtreding. De voorliggende rapportage zal op een aantal van de verwachtingen vooraf een eerste reactie geven. Voor een deel geldt dat dat op dit moment nog te vroeg is.
Er is door zorgvuldige voorbereiding en toetsing vooraf gestreefd naar een maximaal houdbaar PAS. De komende jaren zal het programma zich verder daadwerkelijk moeten bewijzen in de praktijk van de uitvoering en de juridische procedures.

Adviezen
Er is voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze bevestigde in 2012 op hoofdlijnen de juridische houdbaarheid van de voorgestelde systematiek van het programma-in-wording[4]. Aanbevelingen over de inhoud van het programma zelf zijn verwerkt bij het opstellen van het definitieve PAS. Belangrijke aanbevelingen betroffen: ecologische onderbouwing van het tijdpad waarbinnen de instandhoudingsdoelen worden bereikt, geleidelijke toedeling van ontwikkelingsruimte en borging van de uitvoering van maatregelen

De Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: de Commissie) is gevraagd een toetsingsadvies te geven op het MER over het ontwerpprogramma. Op 29 mei 2015 heeft de Commissie haar definitief advies gegeven. De commissie oordeelt dat *met de procesaanpak zoals beschreven in het MER en de aanvulling, met inachtname van de aanbevelingen in dit advies, voldoende onderbouwd is dat de in het PAS gestelde doelen voor de eerste periode haalbaar zijn.* Diverse adviezen worden in het proces van de uitvoering van het programma betrokken zoals de adviezen betreffende monitoring, onderzoek en evaluatie.

Overige verwachtingen
Bij de start van het PAS waren er onder andere hooggespannen verwachtingen van de gebruiksvriendelijkheid van AERIUS, van het systeem van meldingen voor activiteiten onder de grenswaarde en van de ontwikkelingsruimte. Kritische geluiden vooraf betroffen de complexiteit, de beperkte depositiedaling door het PAS en het ontbreken van bronmaatregelen voor andere sectoren, de uitgifte van ontwikkelingsruimte vóór daling en vóór uitvoering van herstelmaatregelen en natuurherstel, de borging van de uitvoering van de maatregelen en de waarborgen voor de ontwikkelingsruimte voor de landbouw. Specifiek voor de start stond het functioneren van AERIUS onder grote be-

[3] Opdracht tot vaststelling van een programma aanpak stikstof in de wet opgenomen via de op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet
[4] Voorlichting met betrekking tot de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) (april 2012) https://www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=108

langstelling en werd er gevreesd voor een run op ontwikkelingsruimte.

Start
1 juli 2015 ging het PAS van start. Er is meteen intensief gebruik gemaakt van de mogelijkheden om via AERIUS berekeningen uit te voeren, meldingen te doen en vergunningen aan te vragen: vooral de eerste weken kenden een hoge piek, zoals ook in het volgend hoofdstuk is terug te zien. In een aantal gebieden was de reservering voor grenswaarden snel uitgeput. Ook veel aandacht in de eerste fase kregen de beleidsregels van de provincie Noord-Brabant.

Kinderziektes die de eerste maanden zijn geconstateerd, zijn opgelost[5], en ook is al snel een aantal wijzigingen doorgevoerd die AERIUS gebruikersvriendelijker hebben gemaakt. In een aantal gebieden bleek snel na de start ten onrechte onvoldoende ruimte beschikbaar te zijn. Dit kwam door het gebruik van verouderde data en is hersteld.

[5] Zie bijvoorbeeld: https://www.aerius.nl/nl/producten/hotfixes

# 3 Benutting depositieruimte

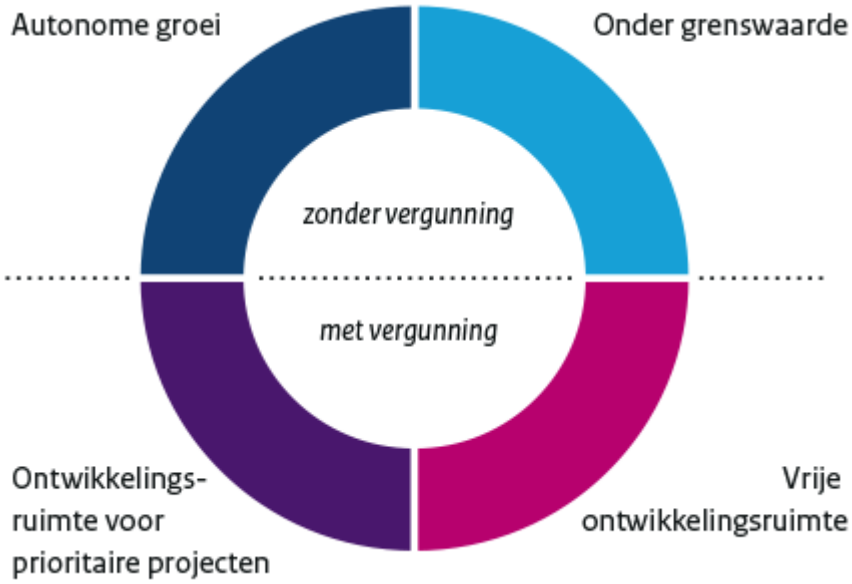
## 3.1 Introductie depositie- en ontwikkelingsruimte en verdeling

Depositieruimte is de ruimte die met het PAS beschikbaar komt voor toename van bestaande en nieuwe economische ontwikkelingen vanaf het begin van het tijdvak, die leiden tot stikstofdeposities. De depositieruimte ontstaat door de daling van stikstofemissie, en daarmee ook stikstofdepositie, als gevolg van vaststaand beleid en de aanvullende bronmaatregelen in het PAS: van de depositiedaling die het gevolg zijn is van de reductie van ammoniakemissies door de aanvullende bronmaatregelen wordt 50% beschikbaar gesteld als depositieruimte. Het programma is gebaseerd op een scenario waarin gerekend wordt met economische groei van landelijk gemiddeld 2,5% per jaar.[6] De omvang van de depositieruimte wordt per Natura 2000 gebied op hectareniveau berekend en wordt uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar. De beschikbare ruimte binnen een gebied is niet gelijk verdeeld, maar verschilt van hectare tot hectare. In AERIUS heeft een hectare de vorm van een *hexagoon* (zeshoek).

Verdeling van depositieruimte

Binnen de totale depositieruimte wordt een onderscheid gemaakt tussen projecten waarvoor wel een toestemmingsbesluit (vergunning) nodig is, en projecten waarvoor dat niet nodig is. In figuur 3-1 is dit onderscheid weergegeven. De eerste categorie bestaat uit autonome ontwikkelingen, zoals toename van bevolking of wegverkeer, en uit projecten met een stikstofdepositie onder de grenswaarde, waarvoor geen vergunning nodig is. De tweede categorie activiteiten valt uiteen in prioritaire projecten (segment 1) en overige projecten en handelingen (segment 2). De depositieruimte die voor deze laatste twee segmenten beschikbaar is, wordt ontwikkelingsruimte genoemd.

[6] Voor de uitgangspunten voor de bepaling van de depositie- en ontwikkelingsruimte wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van het PAS.




**Figuur 3-1 Verdeling van depositie- en ontwikkelingsruimte per hectare binnen het PAS.**

De uitgangspunten voor de verdeling van de depositieruimte over de vier delen betreffen een bestuurlijke keuze van Rijk en provincies. Binnen het PAS is verder overeengekomen dat het beschikbaar komen van ontwikkelingsruimte segment 2 in twee fases plaatsvindt. In de eerste drie jaar van de huidige PAS-periode komt maximaal 60% van de totale hoeveelheid ontwikkelingsruimte beschikbaar. In de tweede drie jaar komt de overige 40% beschikbaar. Per hexagoon verschilt de omvang van de 4 segmenten.

**Grenswaardereservering voor meldingen**
Voor projecten die een effect hebben onder de grenswaarde (1 mol N/ha/j), is geen toestemmingsbesluit nodig maar kan worden volstaan met het doen van een melding. Meldingen gebruiken ruimte uit de zogenaamde grenswaardereservering. Wanneer er binnen een Natura 2000-gebied één hectare is waarvoor 95% van de grenswaardereservering is benut, wordt de grenswaarde van het gehele gebied verlaagd van 1 naar 0,05 mol N/ha/j. Voor depositiewaarden boven de 0,05 is dan een vergunning nodig.

**Segment 2 voor vergunningen**
De vrije ontwikkelingsruimte in segment 2 is beschikbaar voor de uitbreiding van bestaande of oprichting van nieuwe activiteiten die stikstof uitstoten (industriële en agrarische inrichtingen, recreatiebedrijven, energie, afval, transport, woningbouw en mobiele bronnen) met een depositie boven de grenswaarde. De ontwikkelingsruimte in segment 2 wordt via vergunningen onder de Natuurbeschermingswet 1998 vergeven door de bevoegde gezagen, veelal provincies. Als op een hectare de ontwikkelingsruimte volledig benut is, kunnen vergunningen die hier een beroep op doen, niet meer worden verleend. Het beschikbaar komen vindt, zoals hierboven genoemd, plaats over twee perioden van drie jaar.

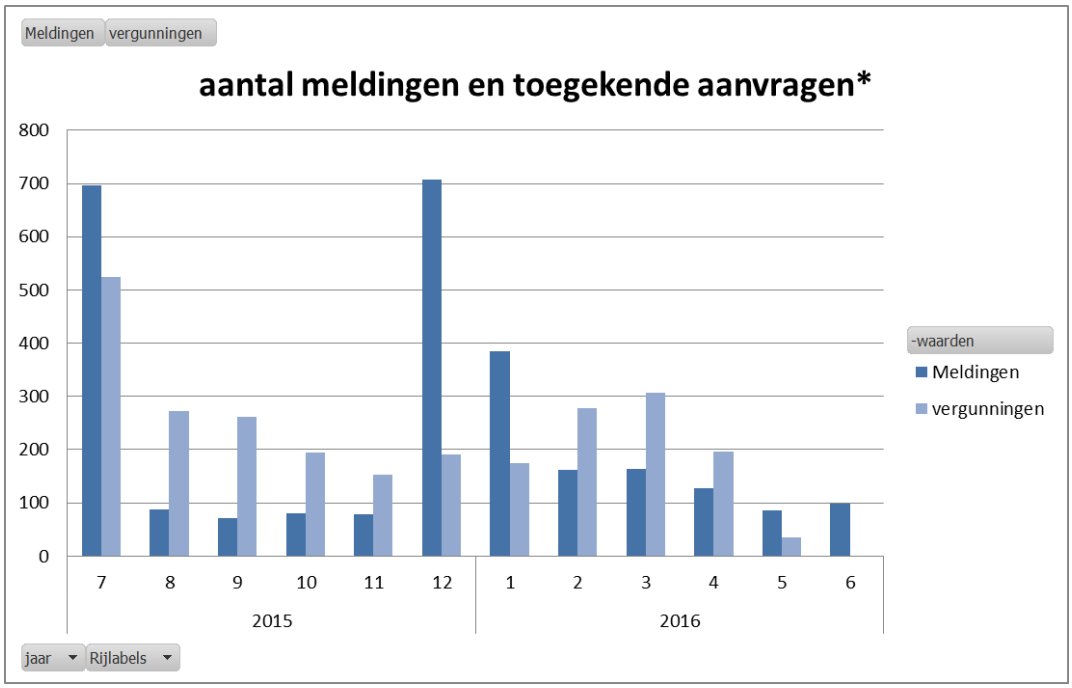
**Segment 1 voor prioritaire projecten**
Prioritaire projecten zijn door het Rijk of de provincies aangemerkt als projecten van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang. Er is een landelijke lijst die jaarlijks wordt geactualiseerd, Rijksprojecten zo nodig halfjaarlijks: dat kan bijstelling van de omvang van een project betreffen of het toevoegen of afvoeren van projecten. De PAS-partners kunnen een reservering aanleveren waarmee de benodigde ontwikkelingsruimte voor hun projecten zeker wordt gesteld in segment 1. Prioritaire projecten

moeten aan een aantal criteria voldoen voordat ze worden aangemerkt als prioritair project.

## 3.2 Aantal meldingen en vergunningen

Een belangrijke doelstelling van het PAS is om economische ontwikkelingen rond Natura 2000-gebieden mogelijk te maken. Sinds de inwerkingtreding is in ruime mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aanvragen te doen en activiteiten te melden. Voor aanvragen worden eerst berekeningen gedaan in AERIUS. Het bevoegd gezag neemt de aanvragen in behandeling, vervolgens komen zij in de zogenaamde 'wachtrij'. Daarna krijgen ze de status 'ontwerp besluit' en 'definitief besluit' (voor toekenning ontwikkelingsruimte). In sommige gevallen wordt een aanvraag afgewezen.

In figuur 3-2 is het aantal meldingen en vergunningen (waarvoor ontwikkelingsruimte nodig was) per maand te zien per maand vanaf 1 juli 2015.




**Figuur 3-2 Aantallen vergunningen en meldingen sinds de inwerkingtreding PAS, situatie 1 juli 2016.** **Alleen vergunningaanvragen die in AERIUS de status ontwerpbesluit of definitief besluit hebben gekregen, zijn meegenomen in dit overzicht.*[7]

Toelichting:

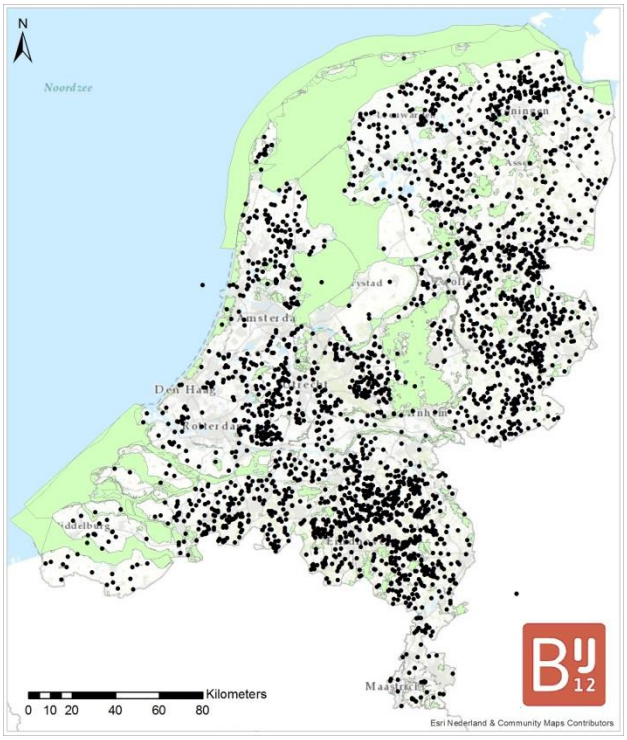
- In totaal zijn in AERIUS Register 2735 meldingen gedaan en 2894 aanvragen opgenomen in Register. Voor 1391 aanvragen is er een ontwerpbesluit voor toekenning ontwikkelingsruimte, voor 1105 vergunningen geldt een een definitieve toekenning van ontwikkelingsruimte en 28 aanvragen zijn afgewezen. Per 1 juli waren 86 aanvragen in behandeling en stonden er 284 aanvragen in de wachtrij.

[7] De cijfers zijn verkregen uit AERIUS Register, conform indeling in Register. Definitief besluit betreft definitieve toekenning van ontwikkelingsruimte. Voor de vergunningen geldt dat het alleen om vergunningen gaat die een toename laten zien in emissie/depositie en mogelijk ontwikkelingsruimte vragen. Er zijn ook vergunningen verleend onder het PAS zonder ontwikkelingsruimte.

- Er zijn pieken in het aantal gedane meldingen te zien na de inwerkingtreding van het PAS op 1 juli en na de herziening op 15 december.
  Met de herziening is opnieuw stoppersruimte[8] vrijgegeven. Ten tijde van de herziening zijn tevens onterechte of foutieve meldingen verwijderd. Deze twee zaken hebben ertoe geleid dat alle gebieden waarvoor de grenswaarde eerder was verlaagd, op 15 december 2015 opnieuw zijn opengesteld voor meldingen omdat er weer ruimte binnen de grenswaardereservering beschikbaar kwam.

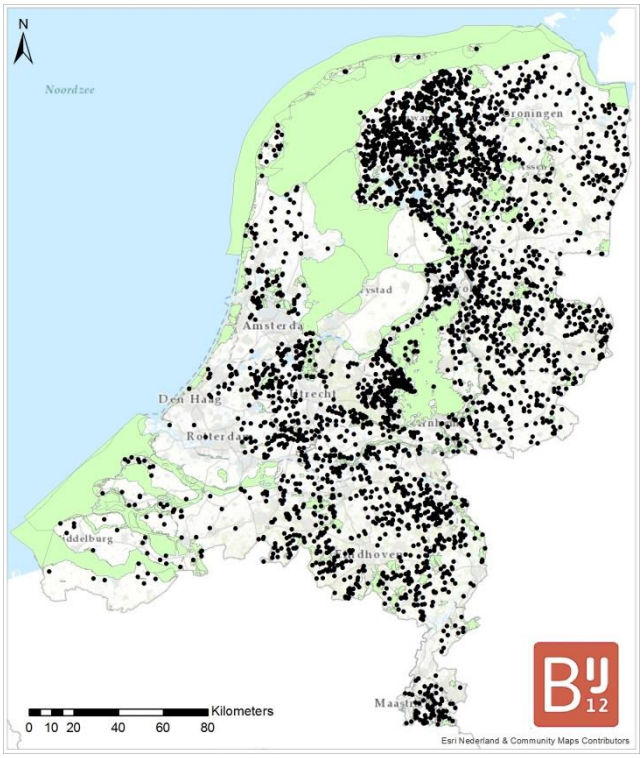
Het besluiten op vergunningaanvragen verloopt via het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is dan ook tevens verantwoordelijk voor de toekenning van ontwikkelingsruimte. De verantwoordelijkheid van het indienen van een melding ligt echter bij de initiatiefnemer. De meeste PAS-partners hebben daarom voorafgaand aan de inwerkingtreding van de partiële herziening op 15 december 2015 een screening uitgevoerd van de meldingen. Uit deze screening bleek dat er een aantal onterechte of foutieve meldingen is gedaan. Dit is naar alle waarschijnlijkheid te verklaren door de onbekendheid van initiatiefnemers met de nieuwe regels onder het PAS, ondanks de informatievoorziening vanuit de PAS-partners. Bij onterechte of foutieve meldingen hebben bevoegde gezagen contact opgenomen met de initiatiefnemer met het verzoek de melding aan te passen of in te trekken of is bij een verzoek van een initiatiefnemer aan bevoegd gezag een verwijdering doorgevoerd. De ruimte kan dan weer beschikbaar worden gesteld aan nieuwe meldingen. De verwachting is dat, nu de regels beter bekend zijn, het aantal onterechte en foutieve meldingen minder zal zijn.

In figuur 3-3 en figuur 3-4 zijn de locaties van respectievelijk de meldingen en vergunningen tot 1 juli 2016 weergegeven. Het is duidelijk te zien dat ruimtelijke spreiding van de activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken verschilt per gebied.




**Figuur 3-3 Overzicht van de locaties van meldingen sinds 1 juli 2015 (AERIUS Register)**

[8] In het PAS is depositieruimte toegevoegd welke afkomstig is van feitelijke bedrijfsbeeindiging in de landbouwsector (stoppersruimte). Jaarlijks wordt een deel daarvan vrijgegeven tenzij uit de monitoring (van de feitelijke bedrijfsbeëindiging), blijkt dat dit niet verantwoord is.




**Figuur 3-4 Overzicht van de locaties van vergunningaanvragen sinds 1 juli 2015 (AERIUS Register)**

## 3.3 Landelijke benutting depositieruimte

In *tabel 3-1* is op landelijk niveau de depositieruimte weergegeven die sinds de inwerkingtreding van het PAS op 1 juli 2015 middels vergunningen, meldingen en prioritaire projecten is benut. Dit zegt niets over de regionale verdeling (zie daarvoor 3.4) en de benutting per Natura 2000-gebied.

**Tabel 3-1 Uitgegeven depositieruimte Natura 2000-gebieden als percentage van de beschikbare ruimte per 1 juli 2016, bron AERIUS-register**

| *Soort activiteit* | *Percentage benutting* |
|---|---|
| **Meldingen** | 33% |
| **Vergunningen (segment 2, voor de eerste 3 jaar)** | 30% |
| **Prioritaire projecten (segment 1)** | 1,8% |

Toelichting:

- De grenswaardereservering voor meldingen, waarvan de totale hoeveelheid binnen de huidige PAS-periode beschikbaar is, is voor bijna 1/3 benut. Er wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid een melding te doen.
- De vrije ontwikkelingsruimte in segment 2 is voor 30% benut. Dit betreft de benutting van de beschikbare ruimte voor de eerste drie jaar van de huidige

PAS-periode (60%)[9].

De benutting van de ontwikkelingsruimte in segment 1 is lager in vergelijking met segment 2 en de grenswaardereservering. Een belangrijke reden hiervoor is dat er bij prioritaire projecten sprake is van lange voorbereidingsprocedures, voor alle projecten waarvoor t/m 2020 een toestemmingsbesluit is voorzien. De reservering wordt later in de tijd benut: daadwerkelijke toedeling van ruimte zal plaatsvinden bij het nemen van toestemmingsbesluiten voor deze projecten. Daarnaast is een deel van de reservering voor prioritaire projecten bestemd voor autonome groei.

## 3.4 Benutting van depositieruimte per provincie

Het landelijk beeld is niet uniform verdeeld. Er is sprake van een sterke regionale spreiding van de benutting van depositieruimte. Dit volgt al uit de figuren 3-3 en 3-4. Ook binnen provincies en binnen Natura 2000-gebieden is de benutting niet uniform. In onderstaande tabel de regionale cijfers over benutting van de beschikbare depositieruimte verdeeld over de verschillende segmenten. Op de website PAS in uitvoering staat een overzicht van benutting op gebiedsniveau (1 juli 2016).

**Tabel 3-2 Uitgegeven depositieruimte op alle hexagonen in een provincie als percentage van de beschikbare ruimte in die provincie per 1-7-2016 (per segment), bron AERIUS-register**

| ***Provincie*** | ***segment 2*** | ***grenswaarde-reservering*** |
|---|---|---|
| **Drenthe** | 25% | 30% |
| **Friesland** | 30% | 26% |
| **Gelderland** | 37% | 33% |
| **Groningen** | 77% | 75% |
| **Limburg** | 36% | 42% |
| **Noord-Brabant** | 20% | 37% |
| **Noord-Holland** | 17% | 27% |
| **Overijssel** | 32% | 37% |
| **Utrecht** | 27% | 47% |
| **Zeeland** | 12% | 23% |
| **Zuid-Holland** | 12% | 20% |
| **Eindtotaal** | 30% | 33% |

Toelichting:

- Voor de provincie Groningen[10] is zowel de grenswaardereservering als segment 2 voor circa driekwart benut. De gemiddelde benutting van segment 2 voor het gebied Lieftingsbroek is 89%. Op één hectare in Lieftinghsbroek is de ruimte al voor 99% benut.
- In de overige provincies is er in het algemeen nog ruimte voor meldingen en vergunningen binnen segment 2; de gemiddelde benutting per provincie varieert van 20-47% (grenswaardereservering) en 12-37% (segment 2). Dit kan lokaal (op hectareniveau) echter anders zijn.
- Flevoland heeft geen Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof.

[9] Dit is 18% van de totale ruimte voor segment2 voor de PAS-periode van zes jaar.
[10] Lieftingsbroek en een deel van het Waddengebied.

Informatie over de verdeling van meldingen en vergunning over sectoren, en de emissie die daarmee gepaard gaat, is te vinden in paragraaf 3.7.

## 3.5 Natura 2000-gebieden waar de grenswaarde is verlaagd

Indien in een Natura 2000-gebied op één hectare 95% van de depositieruimte voor grenswaarde is benut, wordt de grenswaarde van rechtswege verlaagd van 1 mol/ha/j naar 0,05 mol/ha/j. Vanaf dat moment is het niet meer mogelijk een melding te doen. Alle nieuwe of te wijzigen activiteiten die leiden tot een stikstofdepositie groter dan 0,05 mol/ha/jaar in dit gebied, worden dan vergunningplichtig. Dit geldt niet voor prioritaire projecten, daarvoor is apart ruimte gereserveerd in segment 1.

In onderstaande figuur zijn de gebieden weergegeven waarvoor op 1 juli 2016 geldt dat de grenswaarde is verlaagd. Op de website *PAS in uitvoering* staat altijd een actueel overzicht van de gebieden waarvoor de grenswaarde is verlaagd[11].

Toelichting:

- Voor de partiële herziening van het PAS op 15 december was in twintig gebieden de grenswaarde verlaagd. Na de herziening is in al deze gebieden de grenswaarde weer verhoogd naar 1 mol stikstof per hectare per jaar.
- Sinds 15 december 2015 (tot 1 juli 2016) is voor 13 gebieden de grenswaarde weer verlaagd.

**Tabel 3-3 PAS-gebieden met grenswaardeverlaging, op 1 juli 2016**

| |
|---|
| Alde Feanen |
| Lieftinghsbroek |
| Nieuwkoopse Plassen & De Haeck |
| Duinen Schiermonnikoog |
| Rijntakken |
| Noord-Hollands Duinreservaat |
| Lonnekermeer |
| Buurserzand & Haaksbergerveen |
| Zouweboezem |
| Veluwe |
| Maasduinen |
| Ulvenhoutse Bos |
| Bargerveen |

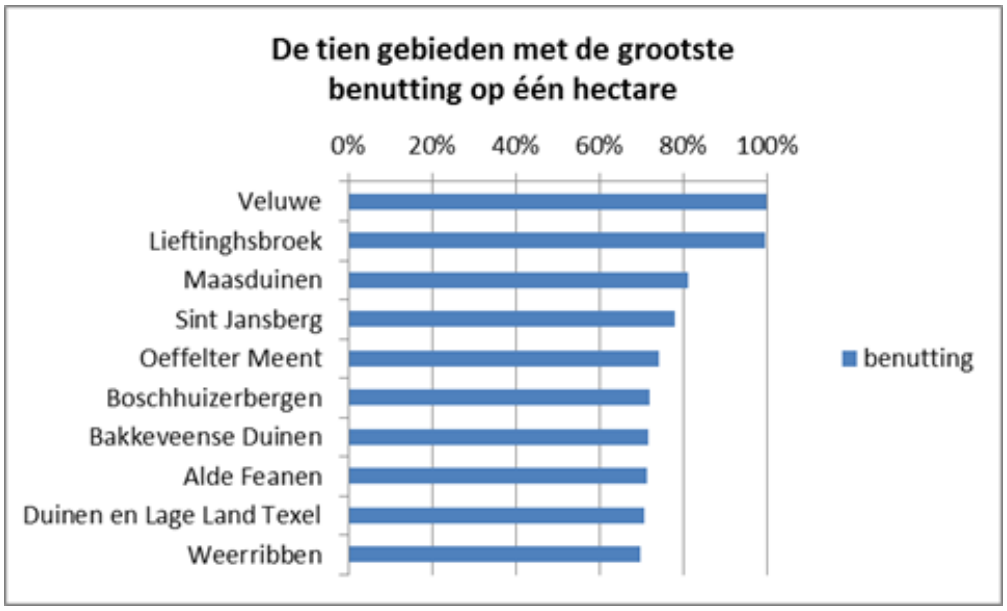
## 3.6 Natura 2000-gebieden waar de vrije ontwikkelingsruimte benut is

In een aantal gevallen zijn er aanvragen voor een nieuwe activiteit of uitbreiding van een bestaande activiteit afgewezen door een gebrek aan ontwikkelingsruimte. Dit betreft aanvragen die effect hebben op de gebieden Lieftinghsbroek en Veluwe. Voor Lieftinghsbroek is de benutting binnen segment 2 gemiddeld 89%. Op enkele hectares is de benutting 99%. In dit gebied is de beschikbare ruimte al relatief snel benut.

De gemiddelde benutting van vrije ontwikkelingsruimte op de Veluwe bedraagt 37%. In de zuidwesthoek van de Veluwe liggen enkele hectaren waar de ruimte echter volledig benut is. Dit komt door het grote aantal landbouwaanvragen in de Gelderse Vallei en de centrale ligging van het gebied in Nederland. Aanvragen waarvoor geen ontwikkelingsruimte nodig is in de zuidwesthoek van de Veluwe maar wel elders in de Veluwe kunnen nog steeds worden toegekend.

[11] http://pas.bij12.nl/content/mededeling-over-de-ruimte-voor-meldingen

In de andere Natura 2000-gebieden is er nog ruimte voor aanvragen. In onderstaande figuur zijn de tien gebieden met de hoogste uitgifte op een hexagoon binnen segment 2 weergegeven. Deze *hoogste* benutting zegt niets over de *gemiddelde* benutting *per gebied*, zoals ook de Veluwe in de toelichting hierboven liet zien. Op de website PAS in uitvoering staat een overzicht van de grootste benutting per hexagoon voor alle PAS-gebieden (1 juli 2016).




**Figuur 3-5 De tien gebieden waar de benutting van ontwikkelingsruimte segment 2 op hexagoonniveau het hoogst is, 1 juli 2016 bron: AERIUS Register**

## 3.7 De stikstofemissies van meldingen, vergunningen, en prioritaire projecten

In onderstaande tabel (3.4) is weergegeven welke emissies ($NH_3$ en $NO_x$) landelijk (maximaal) mogelijk zijn gemaakt, behorend bij de meldingen en vergunningen zoals opgenomen in AERIUS Register.
N.B. emissie is niet 1-op-1 te vertalen naar depositie, verspreidings- en depositiege-drag van NOx en NH3 verschillen en hoeveelheden zijn niet uitwisselbaar. Slechts een deel van de stikstofdepositie komt terecht op de Natura 2000-gebieden die opgenomen zijn in het PAS en waarvoor de ontwikkelingsruimte is toegekend.

**Tabel 3-4 Som van de mogelijke gemaakte emissies per 18 juli 2016, bron AERIUS-register**

| *Landelijk Totaal* | *Emissie (kton/jaar)* | |
|---|---|---|
| | $NO_x$ | $NH_3$ |
| Meldingen | 2,40 | 2,25 |
| Vergunningen | 0,64 | 2,45 |
| Totaal | 3,04 | 4,70 |

Toelichting:

- Het aandeel in de totale emissies (meldingen en vergunningen segment 2) is in het eerste jaar van het PAS voor $NH_3$ groter dan voor $NO_x$.
- Het aandeel in de totale emissies is voor meldingen groter dan voor vergunningen. Voor $NO_x$ is het aandeel emissies voor meldingen bijna vijf keer zo groot als dat voor vergunningen. Voor $NH_3$ zijn de emissies vergelijkbaar.
- De 4,7 kton $NH_3$/jaar die mogelijk zijn gemaakt, bestaat voor 98% uit landbouwemissie (tabel 3.5) (en resp. 93% en 99% van het *aantal* meldingen en vergunningen komt uit de landbouwsector).
- Bij $NO_x$ is het grootste aandeel van emissies die mogelijk zijn gemaakt, te zien bij industrie, energie en wegverkeer.

In tabel 3.5 zijn de aantallen meldingen en vergunningen te zien, verdeeld over de sectoren, en is de bijdrage in emissie verdeeld over sectoren en meldingen en vergunningen te zien.

**Tabel 3-5 Som van emissies van meldingen en vergunningen verdeeld over de sectoren per 18 juli 2016, bron AERIUS-register**

| | Meldingen | | | Vergunningen | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | emissies (ton per jaar) | | | emissies (ton per jaar) | |
| | aantal | $NO_x$ | $NH_3$ | aantal | $NO_x$ | $NH_3$ |
| **Industrie** | 66 | 635 | 39 | 9 | 158 | 4 |
| **Energie** | 19 | 225 | 1 | 4 | 309 | 1 |
| **Wegverkeer** | 59 | 610 | 11 | 15 | 103 | 4 |
| **Mobiele Werktuigen** | 39 | 334 | 0 | 4 | 17 | 4 |
| **Railverkeer** | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Landbouw** | 2533 | 20 | 2193 | 2595 | 1 | 2441 |
| **Scheepvaart** | 4 | 69 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Wonen en Werken** | 4 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| **overig** | 21 | 505 | 2 | 5 | 50 | 1 |
| **Eindtotaal** | **2732** | **2403** | **2247** | **2633** | **638** | **2454** |

** Alleen vergunningaanvragen die in AERIUS de status ontwerpbesluit of definitief besluit hebben gekregen, zijn meegenomen in dit overzicht*

Meer over meldingen, aanvragen en emissies en over ontwikkelingen op emissieniveau is te vinden in de PAS monitoringsrapportage stikstof (RIVM, najaar 2016).

Prioritaire projecten

Voor prioritaire projecten is ontwikkelingsruimte gereserveerd in segment 1. In totaal beslaat de lijst 158 Rijksprojecten en 163 provinciale projecten, die ieder uit meerdere deelprojecten kunnen bestaan. Afgelopen jaar zijn de eerste projecten toegekend en afgeboekt van de gereserveerde ruimte (zie ook paragraaf 3.5). Een overzicht van de vastgestelde prioritaire projecten per bevoegd gezag en de bijbehorende $NO_x$- en $NH_3$ emissies is te vinden in de PAS monitoringsrapportage stikstof (RIVM, najaar 2016).

## 3.8 Depositie-ontwikkeling

Op basis van de gegevens uit de monitoringsronde 2015[12] kan geconcludeerd worden dat gemiddeld voor alle gebieden in heel Nederland de totale depositie tussen 2014 en 2030 met circa vijftien procent zal dalen. Dit is een vergelijkbare daling als bij de inwerkingtreding van het PAS is geconcludeerd. Door de trendmatige daling van de stikstofdepositie als gevolg van vaststaand beleid en de verdere daling die wordt bereikt met brongerichte maatregelen, vermindert de overbelasting door stikstof in de Natura 2000-gebieden. Deze vermindering van de stikstofdepositie draagt bij aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen.

[12] PAS monitoringsrapportage stikstof (RIVM , verschijnt najaar 2016)

# 4 Uitvoering herstelmaatregelen en bronmaatregelen

## 4.1 Bronmaatregelen

Doel van de overeenkomst generieke maatregelen tussen de staatssecretaris van EZ en landbouworganisaties is om met bronmaatregelen een emissiereductie te bewerkstelligen van minimaal 10 kton netto tot 2030 ten opzichte van het emissieniveau in 2013. Van het effect van deze reductie op de depositie op natuurgebieden wordt landelijk gemiddeld tenminste 56% weer beschikbaar gesteld aan de landbouw als depositie- en ontwikkelingsruimte.

De maatregelen

Het afgesproken maatregelen pakket bevat een drietal sporen:

1. **aanscherping besluit gebruik meststoffen:**
   - Gebod voor mestaanwending op bouwland in één werkgang per 1 januari 2016. Onderraming reductie 0,5 Kton. Direct te realiseren per 2016.
   - Verbod op gebruik sleepvoetbemester op klei- en veengronden. Alternatieve techniek met een zelfde reductie als mestinjectie. Onderraming reductie van 1,5 kton ammoniak te realiseren per 2017 indien alternatieve techniek ook gebruiksklaar is.
2. **aanscherping besluit emissiearme huisvesting landbouwhuisdieren.**
   - Het besluit bevat een aanscherping op de maximale emissiewaarden per dierplaats. Deze gelden voor stalsystemen voor verschillende diercategorieën en worden in een aantal gevallen trapsgewijs aangescherpt tot 2020. Onderraming reductie van 5 kton tot 2030.
3. **extra voer- en managementmaatregelen, onder andere:**
   - Uitvoering geven aan plan van aanpak 'kansen voor de zuivelketen na 2015',
   - Verbetering mineralen efficiëntie van melkveebedrijven via Kringloopwijzer,
   - Stimulering weidegang via certificering, via vergunningverlening gekoppeld aan het besluit huisvesting en via dat spoor gemonitord gaat worden;
   - Vergroting bewustzijn voor efficiëntieverbetering gebruik mineralen in de bedrijfsvoering;

Geprognotiseerde resultaten

In onderstaand overzicht is de oorspronkelijke raming gegeven van de emissiereducties. Het PAS is circa 1,5 jaar later in werking getreden dan oorspronkelijk verwacht ten tijde van het opstellen van de overeenkomst generieke maatregelen. Dit betekent dat geprognotiseerde reducties in onderstaande tabel in de tijd ook enige tijd zouden moeten opschuiven.

Tabel 4-1. Geprognosticeerde emissiereductie bij realisatie generieke brongerichte maatregelen uitgedrukt in kton ammoniak per jaar (netto).

| | **2015** | **2018** | **2021** | **2024** | **2027** | **2030** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Aanscherping van de normen over de aanwending van dierlijke mest | 0,5 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Voer- en management maatregelen als vastgeleg in onderhavige overeenkomst | 0,5 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Aanscherping voorschrifter over de maximumemissie van ammoniak uit stallen | 0,1 | 0,5 | 1,4 | 2,6 | 3,8 | 5 |
| **Totaal** | **1,1** | **4,5** | **6,4** | **7,6** | **8,8** | **10,0** |

Bron: Overeenkomst generieke maatregelen 2014 en programma aanpak stikstof 2015

Monitoring bronmaatregelen

De monitoring van deze bronmaatregelen is vooral gericht op het effect van de maatregelen op de emissie van ammoniak. De werkgroep National Emission Model for Agriculture (NEMA) en de Werkgroep Uniformering Mestcijfers (WUM) bepalen de effecten van de extra bronmaatregelen bij de jaarlijkse bepaling van de emissieregistratie voor de landbouw. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een groot aantal informatiebronnen. Ook AERIUS Register levert informatie (o.a. toebedeelde ontwikkelings- en meldingenruimte aan de landbouw per veehouderijsector). Het RIVM verwerkt beide informatiestromen in de stikstofmonitoring, die jaarlijks plaatsvindt.

Stand van zaken

De overeenkomst generieke maatregelen is parallel aan de inwerkingtreding van het PAS van kracht geworden. Met de deelnemers van de overeenkomst vindt ambtelijke afstemming plaats over het monitoringplan en de uitvoering van de overeenkomst. Er zijn momenteel nog geen cijfers beschikbaar over de voortgang van de realisatie van de maatregelen. Daarom wordt hieronder een kwalitatieve inschatting gemaakt per maatregel.

1. **Aanscherping besluit gebruik meststoffen (BGM) is op 1 januari 2016 in werking getreden.**
   a. Mestaanwending op bouwland in één werkgang is per 2016 ingegaan. Verwachting is dat de reductie van 0.5 kton daarmee gerealiseerd is.
   b. Verbod op gebruik sleepvoetbemester op klei- en veengronden. Er wordt momenteel hard gewerkt aan alternatieven voor de sleepvoetbemester. Verwachting is dat de reductiedoelstelling uit tabel 1 in 2018 gehaald gaat worden.

2. **Aanscherping besluit emissiearme huisvesting landbouwhuisdieren is op 1 augustus 2015 in werking getreden**. De vele vergunningaanvragen vanuit de landbouwsector sinds het PAS betekenen in diverse gevallen een vervanging of aanpassing van stallen. Naast de wettelijke vereisten voor emissiearme huisvesting gaan veehouders soms verder dan het vereiste BBT-niveau uit het Besluit huisvesting, bijvoorbeeld door stimuleringsbeleid zoals via Maatlat Duurzame Veehouderij.

   Tegelijk geldt dat, als gevolg van het wegvallen van de melkquotering, veel melkveehouders vervanging van oude stallen en/of uitbreiding naar voren hebben gehaald in de tijd waardoor de verschoningsgraad van melkveestallen mogelijk zal tegenvallen. Ook vanwege de voorlaatste aanpassing van Besluit huisvesting en de verplichting om per 2013 te voldoen aan de aangescherpte maximale emissie-

waarde is reeds eerder veel geïnvesteerd in huisvesting. Tezamen met de actuele slechte marktomstandigheden, vooral in de varkenshouderij, betekent dit dat investering in schonere stallen momenteel op een lager pitje staat. Dit is vermoedelijk tijdelijk van aard.

3. **Extra voer- en managementmaatregelen**
   Maatregelen in dit spoor zijn opgepakt of nog in uitwerking. Zo hebben de brancheorganisatie van mengvoederindustrieën (NEVEDI) en LTO afspraken gemaakt over eiwitgehalten in voeders. De voortgang van de uitvoering van deze afspraken is van belang voor het bereiken van de doelstelling voor dit spoor (reductie van 3 kton ammoniak).

   Algemeen geldt dat er veel energie gestoken wordt in de verbetering van de mineralenefficiëntie in de bedrijfsvoering (voerspoor en bemestingsspoor). De kringloopwijzer is hierbij een onmisbaar instrument en wordt naar aanleiding van nieuwe inzichten uit onder andere de proeftuin Natura 2000 Overijssel verder ontwikkeld. De kringloopwijzer wordt ook steeds breder geïmplementeerd en kan binnenkort ook gebruikt worden om geaggregeerd informatie te leveren over managementmaatregelen.

## 4.2 Herstelmaatregelen

Het PAS voorziet voor elk van de 118 betrokken Natura 2000-gebieden in een ambitieus, samenhangend pakket van ecologische herstelmaatregelen om de effecten van stikstof op natuur te verminderen**.** Ondanks de belangrijke daling van de stikstofdepositie zal deze in veel gevallen toch hoog blijven. Om de natuurdoelen toch te kunnen halen, vormen ecologische herstelmaatregelen een essentieel en onlosmakelijk onderdeel van het PAS. Deze maatregelen zorgen er mede voor dat de habitats niet verder achteruitgaan en er zicht is op herstel.

De maatregelen kunnen erop zijn gericht de stikstof die zich in de loop der jaren in de bodem heeft opgehoopt, versneld te verwijderen door bijvoorbeeld maaien of plaggen. Ze kunnen ook dienen om de algehele toestand van de habitats te verbeteren, zodat ze beter bestand zijn tegen te hoge depositie. Denk aan het weer laten stuiven van duinen of aan hydrologische maatregelen binnen en buiten de gebieden.

De herstelmaatregelen van het PAS zijn allesbehalve vrijblijvend. Omvang, wijze van uitvoering, locatie en periode worden vastgelegd in de gebiedsanalyses. Uitvoering van de maatregelen is een wettelijke verplichting voor de betrokken overheden. Tijdige uitvoering is uiteraard essentieel. Vanzelfsprekend zijn terreinbeherende organisaties en waterschappen zeer nauw betrokken bij het hele traject van opstellen en uitvoeren van de maatregelen.

Om te bepalen welke herstelmaatregelen in en om Natura 2000-gebieden effectief en bruikbaar zijn, zijn voor alle voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten alle denkbare herstelmaatregelen en hun effecten in beeld gebracht. Deze basisinformatie is beschreven in de zogenoemde herstelstrategieën. Hierin is de best beschikbare kennis uit wetenschap en praktijk bijeen gebracht. De herstelstrategieën en de wetenschappelijke onderbouwing daarvan zijn vastgelegd in de achtergronddocumenten “Herstelstrategieën Stikstofgevoelige Habitats, deel I, II en III” van dit programma.

**Voortgang uitvoering**
De monitoring van de voortgang van herstelmaatregelen is de eerste jaren van het PAS een belangrijke basis in de PAS-monitoring. In april/mei 2016 heeft een eerste systematische inventarisatieronde plaatsgevonden van de voortgang van de uitvoering van de herstelmaatregelen (peildatum 31 maart 2016). Het betreft in totaal zo'n 2400 maatregelen.

Provincies hebben met de beheerders van natuurterreinen in borgingsovereenkomsten afspraken gemaakt over de uitvoering. Vaak kan uitvoering worden gekoppeld aan lopende gebiedsprocessen. Waar de maatregelen door de grondeigenaar zelf worden uitgevoerd, worden middelen via een opdracht of via subsidieverlening beschikbaar gesteld. Dit proces loopt.

Uit de voorlopige resultaten van de inventarisatie van de voortgang van de uitvoering van de herstelmaatregelen blijkt dat ongeveer 90 maatregelen al zijn afgerond. Een aanzienlijk deel van alle maatregelen (ca 40%) hebben met een cyclisch karakter; dit betekent dat zij pas de status 'afgerond' krijgen aan het eind van de PAS-periode. Voor zo'n 2100 maatregelen is de prognose "naar verwachting tijdig gereed". In 3 PAS-gebieden geldt - voor circa 40 maatregelen – dat de planning een aandachtspunt is. Voor geen enkele maatregel wordt aangegeven dat de uitvoering van de maatregel niet tijdig gereed zal zijn. Verder is van ca 100 maatregelen aangegeven dat rapportage over voortgang niet (meer) relevant is.[13] Tot slot zijn er nieuwe maatregelen (ca 50) opgegeven. Redenen voor de druk op de planning zijn dat het beheerplan nog niet is vastgesteld of het definitieve aanwijzingsbesluit nog moet worden genomen. Dat proces loopt. In het derde gebied is de grond nog niet beschikbaar voor het treffen van de beoogde maatregelen. Hieraan zal dus de komende tijd veel aandacht worden besteed.
Provincies hebben aangegeven dat na de inventarisatieronde verdere voortgang is geboekt in voorbereiding en uitvoering van maatregelen.

Bij de decentralisatie van het natuurbeleid is afgesproken dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de (meeste) herstelmaatregelen. Zij dragen ook zorg voor de informatie over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De definitieve cijfers van deze monitoringsronde komen beschikbaar in de monitoringsrapportage (voorjaar 2017).

**De effectiviteit van de maatregelen**
Met de uitvoering van de herstelmaatregelen wordt een proces van herstel gestart. Deze maatregelen en de daling in stikstofdepositie leiden in veel gevallen pas na jaren tot een meetbare verbetering van het areaal en/of de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden. Op korte termijn is wel meetbaar of het herstelproces de verwachte richting opgaat (afhankelijk van de responstijd van een maatregel) en of gekozen herstelmaatregelen effectief zijn. Daarom is in de PAS natuurmonitoring apart aandacht besteed aan de monitoring van het herstelproces. Daarbij wordt gebruik gemaakt van zogenoemde 'procesindicatoren'. Een ander belangrijk onderdeel van de PAS-monitoring is het veldbezoek. In het veldbezoek wordt gekeken naar opvallende zichtbare (indicaties voor) ontwikkelingen in de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten, opdat er jaarlijks sprake is van een vinger-aan-de-pols voor de kwaliteit en voor de ontwikkeling op de wijze waar in de gebiedsanalyse van is uitgegaan. Meer over de uitwerking en de implementatie van de natuurmonitoring in het eerste jaar van het PAS vindt u in hoofdstuk 6.

[13] bijvoorbeeld omdat de maatregel is gewijzigd of vervangen of omdat het fall back maatregelen betreft.

In het eerste jaar van het PAS kan er nog weinig gezegd worden over de effecten van de herstelmaatregelen die al uitgevoerd zijn en de ontwikkeling van de natuurkwaliteit omdat het enige tijd duurt voordat effecten zichtbaar is. Aangezien de dataverzameling en analyse loopt, is er op dit moment nog geen landsdekkende informatie beschikbaar vanuit de natuurmonitoring, zoals vanuit procesindicatoren en veldbezoek. Veldbezoeken zullen voornamelijk rond de zomerperiode plaatsvinden. In het voorjaar van 2017 komt de jaarlijkse monitoringsrapportage beschikbaar. Wel komen uit de praktijk de eerste berichten binnen. Hieronder 2 voorbeelden.

**Kievitsbloemen teken aan de wand**
*Serie Monitoring PAS en herstelmaatregelen*

**Herstelmaatregelen kunnen mooie plaatjes opleveren. Bijvoorbeeld bloeiende kievitsbloemen of uitgestrekte blauwgraslanden. Als je die ziet, is dat een goed teken. De provincie Overijssel maakt tijdens de eerste veldbezoeken de balans op: wat is er al zichtbaar van het Programma Aanpak Stikstof (PAS)?**
De provincie Overijssel heeft maar liefst 24 Natura 2000-gebieden, waarvan 20 ook PAS-gebieden zijn. Gert-Jan Hoeve en Fenneke van der Vegte zijn bij de provincie Overijssel betrokken bij de herstelmaatregelen die in het kader van de PAS in deze gebieden worden uitgevoerd en de monitoring daarvan. "Bij herstelmaatregelen kun je denken aan het verwijderen van de ontwatering, door bijvoorbeeld het dempen van sloten. Daardoor blijft het water meer in het gebied. Maar ook aan het strooien van kalk om verzuring van de bodem tegen te gaan," vertelt Hoeve. "We zijn nu druk bezig met het verzamelen van de gegevens over de voortgang van de herstelmaatregelen tijdens dit eerste jaar van de PAS. Dat verloopt grotendeels volgens planning."

Bron: website PAS in uitvoering

***Van wit naar grijs duin***
*Serie Monitoring PAS en herstelmaatregelen*

**In de duinen in de provincie Zuid-Holland is in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) heel wat zand afgegraven. Daardoor bloeien er in de duinvalleien nu steeds meer stikstofgevoelige plantjes zoals orchideeën. De provincie zet dit resultaat graag in de etalage. Mariëlle de Rooij, beleidsmedewerker PAS (provincie Zuid-Holland): "Het PAS biedt kansen en dat moet je ook laten zien."**
In verschillende natuurgebieden van de provincie Zuid-Holland vonden er al voor de aanvang start van het PAS herstelmaatregelen plaats. Meteen bij de start van het programma begon De Rooij met het op touw zetten van de monitoring: "We zagen wel aankomen dat dit een behoorlijk klus zou zijn. Daarom zijn we er snel mee aan de slag gegaan. Alle maatregelen zijn in kaart gebracht en er is een planning gemaakt. Het overzicht lag dus al klaar toen het PAS-bureau ons verzocht om de gegevens over de voortgang van de herstelmaatregelen aan te leveren. Ik hoefde alleen de gegevens nog verder aan te vullen met de gegevens van de beheerorganisaties. Het plaatje was toen al snel compleet."

Bron: website PAS in uitvoering

# 5 Beleidsproces

In dit hoofdstuk worden belangrijke activiteiten en ontwikkelingen van het beleidsproces in het eerste jaar van het PAS kort beschreven.

## 5.1 Inwerkingtreding PAS en de eerste partiële herziening

Het PAS is in werking getreden op 1 juli 2015 met AERIUS Monitor 2014. Onderdeel van de bestuurlijke afspraken in april 2015 over de start van het PAS, was een snelle actualisatie van PAS en AERIUS Monitor nog in december 2015. Dit was noodzakelijk, omdat nieuwe (wetenschappelijke) inzichten zoals nieuwe of geactualiseerde projecten en emissiefactoren moeten worden verwerkt.[14]

De eerste partiële herziening van het PAS met AERIUS Monitor15 (verder M15) is in werking getreden op 15 december 2015. Deze actualisatie van AERIUS Monitor werkte ook door in de omvang van de depositie- en ontwikkelingsruimte. Daardoor was er ook een partiële herziening van het programma nodig. De partiële herziening heeft van 7 september 2015 tot en met 18 oktober 2015 ter inzage gelegen.

71 personen en organisaties hebben een zienswijze ingediend. Aantal en aard zijn verminderd en (deels) veranderd ten opzichte van de terinzagelegging van het PAS voor inwerkingtreding (toen 561 zienswijzen). De zienswijzen hadden deels betrekking op de partiële herziening en beleidskeuzes die daarbij zijn gemaakt. Deels gingen zij over de ervaringen van de eerste maanden PAS in uitvoering of is de gelegenheid tot inspraak aangegrepen om een meer algemene reactie op het PAS te geven. Onderwerpen die regelmatig terugkwamen in de zienswijzen zijn:

- Vragen waarom er nu al een partiële herziening van het PAS aan de orde is.
- Vragen en zorgen over de omvang van de beschikbare ontwikkel- en depositieruimte en de 56% beschikbaarstelling ontwikkelingsruimte voor de landbouw.
- Persoonlijke situaties, zoals bemoeilijking van de bedrijfsvoering door herstelmaatregelen, of door de effecten van de Brabantse beleidsregel.
- Veel zienswijzen over nieuwe herstelmaatregelen in twee Overijsselse gebieden.

De zienswijzen zijn beantwoord in de Nota van Antwoord[15]. N.a.v. zienswijzen is een aantal verduidelijkingen doorgevoerd in programma en gebiedsanalyses, alsmede een aantal eerdere toezeggingen alsnog verwerkt. Met de inwerkingtreding van de partiële herziening, is het volgende definitief gewijzigd in het PAS:

- Voor zover M15 heeft geleid tot nieuwe uitkomsten in berekeningen van prognoses depositiedaling, zijn deze doorgevoerd in de gebiedsanalyses.
- Bij en n.a.v. M15 is een aantal habitattype-karteringen geactualiseerd.
- Krammer-Volkerak is toegevoegd als PAS-gebied.
- actualisatie van de prioritaire projectenlijst (Regeling PAS).
- in de gebiedsanalyses van Sallandse Heuvelrug en Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek zijn in de ontwerp herziening aanvullende herstelmaatregelen doorgevoerd. Naar aanleiding van zienswijzen zijn de resultaten nogmaals ecologisch beoordeeld. Als gevolg daarvan zijn de aanvullende maatregelen in Sallandse Heuvelrug vervallen en in Achter de Voort aangepast.

[14] Aan de berekeningen in Monitor 2015 liggen diverse beleidsmatige uitgangspunten en keuzes ten grondslag. Meer uitleg over Monitor15 en een samenvatting van beleidsuitgangspunten vindt u op: https://www.aerius.nl/nl/factsheets/aerius-monitor-in-het-kort/15-12-2015

[15] Nota van Antwoord, zienswijzen op het ontwerp partiële herziening programma aanpak stikstof, 15 december 2015.

*De noodzaak tot toevoeging van een maatregel komt voort uit de meest recente inzichten met AERIUS Monitor 2015. Daarmee is berekend dat de stikstofdepositie in delen van het betreffende gebied hoger is dan in Monitor 2014 en de daling trager verloopt. Om te kunnen blijven garanderen dat de gebiedsanalyse kan blijven fungeren als passende beoordeling is vanuit het voorzorgsbeginsel een extra maatregel opgenomen. Hiermee wordt voorkomen dat meldingen en vergunningverlening hier stil komen te liggen. Een dergelijke beoordeling is onderdeel van de werking van het PAS.*

Ook na de inwerkingtreding van de partiële herziening trad een piek op in het aantal meldingen. Dit komt doordat de actualisatie van AERIUS voor alle gebieden weer ruimte voor meldingen opleverde, ook voor de 20 gebieden waar voor de herziening een verlaging van de grenswaarde gold. Deze ruimte ontstond onder meer doordat onterechte of foutieve meldingen tegelijkertijd met de inwerkingtreding zijn verwijderd en door het vrijkomen van het jaarlijkse deel van de stoppersruimte (zie hoofdstuk 3).

In het eerste half jaar van 2016 is de voorbereiding van start gegaan van de volgende actualisatie van het PAS met AERIUS Monitor 2016 (actualisatie emissiefactoren, verkeer, prioritaire projecten e.a.). Ook deze actualisatie zal een partiële herziening van het PAS tot gevolg hebben. De terinzagelegging en inwerkingtreding zijn voorzien voor respectievelijk het najaar van 2016 en het eerste kwartaal van 2017.

Het RIVM levert in het najaar van 2016 een eerste landelijke PAS Monitoringsrapportage Stikstof op, deze geeft inzicht in de resultaten zoals bepaald bij vaststelling van het PAS (nulmeting) en het daaropvolgende eerste PAS (half)jaar[16].

## 5.2 Ontwikkeling reservepakket

In het programma is vastgelegd dat een pakket met maatregelen in ontwikkeling is voor het geval er in de toekomst alsnog knelpunten ontstaan in ontwikkelingsruimte of in herstel van de natuur. De bestuurlijke partners van het PAS hebben mede op verzoek van de Tweede Kamer en het advies van de commissie MER besloten tot de ontwikkeling van een reservepakket. Het versterkt de houdbaarheid van het PAS als onverhoopte tegenvallers kunnen worden opgevangen door de inzet van maatregelen uit het reservepakket.

Er is voor gekozen om eerst per sector mogelijke brongerichte maatregelen te inventariseren. Daarbij is gekeken naar stikstofemissiebronnen als landbouw, industrie, verkeer en vervoer, havens, scheepvaart, consumenten. Met behulp van de kennis van onderzoeksinstituten en experts zijn per sector overzichten van mogelijke maatregelen opgesteld. De betrokken sectoren zijn uitgenodigd om gezamenlijk met de PAS-partners te bekijken of de kansrijke maatregelen in beeld zijn en inzichten te delen over de uitwerking ervan. Dat zal vervolgens weer input vormen voor de verdere uitwerking van het reservepakket met maatregelen. Uit de sessies komt naar voren dat voor veel sectoren geldt dat makkelijke maatregelen vaak al zijn of worden genomen. Het is dus geen eenvoudige opgave.

Er hebben verschillende overleggen plaatsgevonden met sectoren en maatschappelijke organisaties over het reservepakket maatregelen: via het Platform Maatschappelijke Organisaties PAS en via overleggen in sectorale clusters. Het overleg met de

[16] PAS Monitoringsrapportage stikstof, RIVM, verschijnt in het najaar van 2016 op de website van het RIVM

landbouwsector heeft vertraging opgelopen als gevolg van het opstappen van de landbouwvakbonden uit het PAS overleg begin dit jaar. Voor deze partijen ligt het ontwikkelen van een reservepakket door PAS-partijen gevoelig. In een bestuurlijk overleg met de sector (juni 2016) is afgesproken dat gezamenlijk wordt onderzocht of aanvulling van de overeenkomst generieke maatregelen behulpzaam kan zijn voor extra reductie van stikstofemissie en het verzekeren/uitbreiden van ontwikkelingsruimte voor de sector.

Volgende stap is het prioriteren van de reservepakket maatregelen met behulp van een toets op criteria als kosteneffectiviteit, haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak, zodat het reservepakket daadwerkelijk inzetbaar is als er knelpunten ontstaan.

## 5.3 Totstandkoming intentieovereenkomst HIC & partners

Het PAS-programma biedt de mogelijkheid voor sectoren om afspraken te maken over aanvullende maatregelen ter beperking van de stikstofemissies in ruil voor ontwikkelingsruimte. De Rijksoverheid en de provincie Zuid-Holland zijn met Havenbedrijf Rotterdam en Deltalinqs in gesprek over een overeenkomst over ontwikkelingsruimte voor het Rotterdams haven- en industriecomplex (HIC). In de overeenkomst willen de partijen afspreken te gaan verkennen hoe aan de mogelijkheid om met aanvullende emissiereducerende maatregelen in ruil voor extra ontwikkelingsruimte invulling gegeven kan worden in het Rotterdams haven- en industriecomplex.

## 5.4 Aanpassing Brabantse beleidsregel

Gedeputeerde Staten van provincies hebben provinciale beleidsregels vastgesteld. De provinciale beleidsregel Programma Aanpak Stikstof (PAS) van Brabant, waarin regels voor de uitgifte van vrije ontwikkelingsruimte (segment 2) zijn vastgelegd, is met ingang van 25 februari 2016 verruimd. De verruiming is alleen van toepassing voor activiteiten die voldoen aan bepaalde duurzaamheidscriteria. De provinciale beleidsregel bij de start van het programma betrof jaarlijkse toedeling van maximaal 16% van de vrije ontwikkelingsruimte (segment 2). Na een half jaar PAS bleek in 10 van de 15 Brabantse Natura 2000-gebieden het percentage van 16% bereikt te zijn en zouden aanvragen die ontwikkelingsruimte vragen op die gebieden geweigerd moeten worden tot 1 juli 2016, wanneer de volgende 16% beschikbaar zou komen. Brabant vindt het niet wenselijk om bepaalde duurzame initiatieven, infrastructurele projecten en initiatieven waarvoor in het verleden al een salderingsbesluit is afgegeven, te weigeren. De beleidsregel van Brabant is daarom aangepast, zodat voor deze initiatieven wel ontwikkelingsruimte kan worden uitgegeven boven de jaargrens van 16%, maar wel passend binnen de landelijke PAS afspraken (maximaal 60% uitgifte in de 1$^{e}$ 3 jaar van het PAS). De Brabantse beleidsregel is niet gewijzigd m.b.t. beperking tot maximaal 0,05 mol N/ha/jaar ontwikkelingsruimte voor gebieden met overbelaste, zeer stikstofgevoelige habitattypen, zoals door de provincie is vastgesteld bij aanvang van het PAS.

## 5.5 Verbindingsofficier PAS

Per 1 oktober 2015 is de heer Bruinsma ingesteld als verbindingsofficier PAS. De verbindingsofficier heeft geen wettelijke of juridische status, is onafhankelijk en onpartijdig. De functie is tijdelijk ingesteld, in ieder geval voor 1 jaar en wordt ondersteund door het PAS-bureau. De verbindingsofficier is aanspreekpunt voor externe partijen bij problemen in de uitvoering van het PAS, in het bijzonder met betrekking tot vergunningverlening. De verbindingsofficier kan het bevoegd gezag adviseren bij klachten of

problemen en proactief partijen bij elkaar roepen. Een samenvatting van de bevindingen en resultaten van de verbindingsofficier staan in hoofdstuk 8.

## 5.6 AmvB Beweiden en Bemesten

Weidegang en bemesting bij Natura 2000-gebieden is vrijgesteld van vergunningsplicht met een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) bij de Natuurbeschermingswet. Het Koninklijk Besluit is op 26 april 2016 gepubliceerd in het Staatsblad, het besluit is op 27 april 2016 in werking getreden.
In het verleden is er in het algemeen van uitgegaan dat het weiden van vee en het gebruik van meststoffen als zodanig niet vergunningplichtig zijn. Als gevolg van jurisprudentie is daarover onzekerheid ontstaan, wat ook de tendens om vee op stal te houden zou kunnen versterken. Of tot grote lasten leidt. Het besluit beoogt deze onduidelijkheid weg te nemen. Met de effecten van weiden en gebruik van meststoffen in of bij Natura 2000-gebieden is rekening gehouden in het kader van het PAS (in de achtergronddepositie) en kunnen in samenhang met de in dat kader getroffen maatregelen en de mest- en ammoniakwetgeving negatieve effecten worden uitgesloten.
Als de nieuwe Wet Natuurbescherming op 1-1-2017 van kracht wordt, zal deze vrijstelling geregeld moeten worden in de verordeningen van de provincies.

## 5.7 Voorgenomen PAS-aanpassingen in uitvoeringsregelgeving nieuwe Wet Natuurbescherming

In het kader van de nieuwe Wet natuurbescherming (beoogde inwerkingtreding 1 jan 2017) is in 2016 een beperkt aantal wijzigingen voorgesteld die betrekking hebben op het PAS:

- Automatische meldingen zijn straks niet langer van toepassing: Wanneer er vergunningplicht geldt in één gebied, geldt dan ook vergunningplicht voor alle gebieden, ook waar die activiteit een effect heeft onder de 1 mol. Nu nog geldt bij een vergunningplichtige activiteit, dat waar die activiteit op een ander gebied een effect heeft onder de 1 mol, daar sprake is van een automatische melding.
- Het verlagen van de grenswaarde als 95% benutting is bereikt, wordt niet meer gemeld in de Staatscourant (maar alleen op de website PAS in Uitvoering)
- Beperking van situaties waar grenswaardeverlaging naar 0,05 mol en vervolgens weer –verhoging aan de orde is (door het verwijderen van onjuiste meldingen). Er gaat een principe gelden dat als er verlaging aan de orde is, dit zo blijft, totdat op gezamenlijk vastgestelde momenten in één keer al deze opschoonacties tegelijk gedaan worden. Dit voorkomt onduidelijkheid voor de melder/aanvrager in geval van liggende vergunningaanvragen die zijn ingediend naar aanleiding van het verlagen van de grenswaarde en vervolgens weer meldingsplichtig zijn.

# 6 Instrumenten en ondersteuning

## 6.1 PAS-monitoring: uitwerking, implementatie en uitvoering

Voor het volgen en bewaken van de realisatie van de doelstellingen van het PAS is een zorgvuldig systeem van monitoring, rapportage en bijsturing noodzakelijk. Er is een PAS-monitoringsplan opgesteld en tegelijk met het PAS vastgesteld. In het monitoringsplan is meer uitwerking gegeven aan de hoofdlijnen van de monitoring zoals in het PAS beschreven. De monitoring van stikstof en natuur vindt jaarlijks plaats gedurende de gehele planperiode en is gericht op het zicht geven en houden op:

- de ontwikkeling van de stikstofgevoelige natuur in de gebieden die onderdeel uitmaken van het PAS, met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen;
- de ontwikkeling van de stikstofemissies (landelijk) en stikstofdepositie (landelijk en in alle Natura 2000-gebieden, en prognoses voor vastgestelde jaren);
- de beschikbaarheid en benutting van depositie- en ontwikkelingsruimte;
- de voortgang van de uitvoering van de maatregelen (bron- en herstelmaatregelen) van het programma.

In de Natura2000 gebieden vindt al monitoring van natuurkwaliteit plaats. Specifiek voor het PAS zijn ook monitoring van de uitvoering van maatregelen, monitoring middels procesindicatoren (voor effecten van maatregelen op kortere termijn) en veldbezoek toegevoegd. Het PAS-bureau coördineert de monitoring en rapportage in nauwe samenwerking met Rijk, provincies en RIVM.

In 2015 en 2016 is een uitvoeringsdocument voor de monitoring opgesteld, zijn de puntjes op de i gezet wat betreft enkele methodieken in de natuurmonitoring, zijn pilots uitgevoerd en is de monitoring geoperationaliseerd en geïmplementeerd en in uitvoering gekomen. De stikstofmonitoring voor het PAS stond al goed in de steigers en is voor een aanzienlijk deel gebaseerd op bestaande stikstofmonitoring door het RIVM. Voor de natuurmonitoring is er veel extra aandacht geweest.

In 2015 zijn bijvoorbeeld pilots uitgevoerd voor het veldbezoek en met name in de zomer van 2016 wordt het veldbezoek voor het eerst structureel uitgevoerd. Met provincies en terreinbeheerders is en wordt gewerkt aan pakketten-op-maat per gebied voor wat betreft de te meten procesindicatoren. Ook zijn  er een aantal pilots uitgevoerd. Een aantal provincies heeft de procesindicatoren voor alle gebieden al vastgesteld en is begonnen met het uitvoeren van de metingen.
De monitoring van de voortgang van herstelmaatregelen is de eerste jaren van de PAS een belangrijke basis in de PAS-monitoring. Welke gegevens hoe te leveren is verder in detail uitgewerkt. Zo is er een digitale tool ontwikkeld ten behoeve van de aanlevering van voortgangsinformatie. In het voorjaar heeft de eerste inventarisatie plaatsgevonden (zie ook hoofdstuk 4 voor de resultaten).

De in de afzonderlijke gebiedsanalyses genoemde kennisleemtes, waarvoor aanvullend onderzoeken en monitoring noodzakelijk is, zijn voor alle PAS-gebieden verzameld en gecategoriseerd. Op basis van deze indeling, zullen de belangrijkste gebiedsoverstijgende onderzoeken ondergebracht worden in landelijke onderzoeksprogramma's.

Ten behoeve van de gegevensverzameling en –uitwisseling, zijn afspraken gemaakt tussen toeleverende en ontvangende partijen. Ook is er verder nagedacht over de wijze van beheren, rapporteren en presenteren van gegevens en informatie, waarbij ook de rol van AERIUS Monitor als tool een belangrijke is. In het voorjaar van 2017 worden de PAS-monitoringsrapportages 2016 vastgesteld.

**Het PAS-gebied ingaan is leuk en leerzaam**
*Serie Monitoring PAS en herstelmaatregelen*

**"Veldbezoeken zijn dé manier om eens samen met de natuurbeheerder naar buiten te gaan. Om te zien wat er aan de hand is en de vinger aan de pols te houden. We zouden dit vaker moeten doen!", aldus Jaap Graveland van Rijkswaterstaat (RWS). Met zijn positieve ervaringen met veldbezoeken bij RWS stond hij aan de wieg van dit onderdeel van monitoring van het Programma Aanpak Stikstof (PAS).**

Als adviseur informatievoorziening waterkwaliteit is Graveland namens Rijkswaterstaat betrokken geweest bij het opzetten van het monitoringsprogramma van de PAS. Daarbij hoorde ook het uitwerken van het veldbezoek.
Zo nodig bijsturen
Graveland legt uit wat de gedachte achter het jaarlijkse bezoek aan de PAS-gebieden is. "Het behoud en herstel van de natuurkwaliteit bepaalt in belangrijk mate het succes van het programma. Daarom moet je goed in de gaten houden of het wel goed gaat. De hoofdmeting van de monitoring is een keer in de zes jaar. Dat is te weinig om te kunnen bijsturen als dat nodig is. Elk jaar meten is te duur. We zijn daarom op zoek gegaan naar een alternatief. Bij RWS hadden we goede ervaringen met het doen van visuele waarnemingen in het veld. Dat zijn we voor de PAS verder gaan uitwerken."

Bron: website PAS in uitvoering

## 6.2 AERIUS

Het AERIUS instrumentarium heeft zich bewezen als stabiel en gebruikersvriendelijk systeem waar het eerste jaar veel gebruik van is gemaakt, ruim 80.000 berekeningen. Gebruikers van de verschillende AERIUS-modules beoordelen het systeem als zeer gebruikersvriendelijk, waar relatief makkelijk aanvragen mee kunnen worden gedaan. Er is ook flink geinventariseerd in opleidingen, cursussen en master classes voor gebruikers.

Er is veel geïnvesteerd in het systeem AERIUS en in de ontwikkelfase zijn de gebruikers intensief betrokken geweest. De ontwikkeling van AERIUS is/was een groot en complex ICT project met een groot belang voor de uitvoering van het PAS. Verschillende reviews (TNO) beoordelen AERIUS als een gebruikersvriendelijk systeem, uitstekend datamanagement, goed gedocumenteerd en state of the art. Een internationale commissie van wetenschappers concludeert dat de methoden die Nederland hanteert voor de berekening van de emissie van ammoniak, het meten van de ammoniakconcentraties in de lucht en de modellering van de verspreiding en depositie wetenschappelijk op orde zijn. De reviewers zijn van oordeel dat het kennisinstrumentarium dat Nederland inzet in de hele kennisketen onder het ammoniakbeleid wetenschappelijk goed is onderbouwd. AERIUS is genomineerd voor de Computable Awards in de catagorie ICT-project van het jaar bij de overheid.[17]

Inmiddels is het beheer van het AERIUS-systeem overgedragen aan RIVM. Een aantal onderdelen wordt nog doorontwikkeld. Gebruikers blijven betrokken bij de doorontwikkeling via gebruikersgroepen. Het ministerie van EZ is eigenaar van het systeem. Via een service level agreement zijn de afspraken over beheer vastgelegd.

[17] De Computable Awards worden op 1 november 2016 uitgereikt.
https://www.computable.nl/artikel/nieuws/computable-awards/5778871/1853296/computable-start-stemproces-awards-2016.html

## 6.3 Ondersteuning gebruikers

Het PAS-bureau is opgericht om als onafhankelijk interbestuurlijk bureau de PAS-partijen te ondersteunen bij de uitvoering van het PAS en te rapporteren over de voortgang. Het PAS-bureau is ondergebracht bij BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van de provincies gevestigd in Utrecht. Om de gebruikers van het nieuwe stelsel te ondersteunen zijn er diverse activiteiten uitgevoerd.

In de eerste plaats zijn diverse doelgroepen opgeleid tijdens één van de zes **trainingen** van de PAS-Campus. In totaal hebben ruim 300 gebruikers deelgenomen aan de trainingen die gemiddeld werden gewaardeerd met een 7,5.

De **helpdesk PAS en AERIUS** heeft sinds 1 juli 2015 ruim 2050 vragen binnengekregen. 25% van deze vragen heeft betrekking op de PAS algemeen en de overige vragen zijn gecategoriseerd onder AERIUS. Hiervan heeft 20% betrekking op de vergunningverlening. 75% van de vragen wordt binnen 3 dagen beantwoord. Een eerste klanttevredenheidonderzoek heeft plaatsgevonden in april 2016.
De mensen die sinds 1 oktober 2015 een vraag hebben gesteld aan de helpdesk zijn hiervoor benaderd. In totaal hebben 96 personen gereageerd. Er is aan de helpdeskgebruikers gevraagd wat hun bevindingen waren op het gebied van: de reactie termijn, de kwaliteit van de antwoorden, de kundigheid van de medewerkers en de informatievoorziening. Van de respondenten is twee derde tevreden over de antwoorden en de service van de helpdesk. Eén derde geeft aan dat de kwaliteit, duidelijkheid en volledigheid niet volgens wens waren. Het eindcijfer dat de respondenten hebben gegeven aan de helpdesk is een 6,5. Het PAS-bureau en de opdrachtgevers bespreken gezamenlijk welke aanbevelingen op welke manier op te pakken zijn.

De **websites** van AERIUS (https://www.aerius.nl/nl), PAS in Uitvoering (PAS.BIJ12.nl), Natura 2000 (pas.natura2000.nl) bevatten regelmatig nieuwe informatie over het PAS en AERIUS en worden goed bezocht. Naast actualiteiten in artikelen en mededelingen en een actueel overzicht van gebieden waar de grenswaarde is verlaagd, is hier veel informatie over AERIUS en het PAS te vinden in achtergronddocumentatie, handleidingen, factsheets en FAQ's.

Voor de uitvoerders van het PAS (bevoegde gezagen) is een aparte digitaal platform ingericht. Hier worden documenten gedeeld, discussie gevoerd, vragen gesteld en data gedeeld.

# 7 Juridische procedures

In het eerste jaar zijn zowel via ingediende meldingen, via (ontwerp)vergunningen als via handhaving verschillende onderwerpen binnen het PAS ter discussie gesteld, veelal door bekende belanggroeperingen zoals de Coöperatie Mobilistation for the Environment U.A. (MOB), Vereniging Leefmilieu, Milieufederatie en de Werkgroep Behoud de Peel.

**Zienswijzen tegen ontwerpvergunningen**
In het eerste jaar van het PAS zijn er tegen ongeveer 60 ontwerp-vergunningen zienswijzen ingebracht. Bij deze zienswijzen zijn verschillende basiselementen uit het PAS ter discussie gesteld, zoals het toedelen van ontwikkelingsruimte terwijl de herstelmaatregelen nog niet zijn uitgevoerd en op welke manier het beweiden en bemesten in het PAS is meegenomen.

**1ste en volgende beroepszaak: melding en vergunningen**
De eerste beroepzaak speelde in het najaar van 2015 in de vorm van een voorlopige voorziening. Hier werd aan de orde gesteld, of een bevestiging van een melding van een voorgenomen wijziging van een agrarisch bedrijf met een depositie onder de grenswaarde van 1 mol N/ha/jr als een besluit moet worden opgevat. Langs deze weg werd getracht de voorgenomen uitbreiding tegen te houden.
De voorzieningenrechter van de Raad van State heeft geoordeeld dat een meldingsbevestiging niet moet worden gezien als een toestemming om het gemelde uit te voeren. De van toepassing zijnde uitzondering op de vergunningplicht volgt rechtstreeks uit de Natuurbeschermingswet 1998 in samenhang met het Besluit grenswaarden pas. Wanneer in deze zaak in de bodemprocedure een uitspraak zal worden gedaan, is nog onbekend. In de daarop volgende beroepszaken, aangespannen tegen 6 vergunningen, worden verschillende systeemaspecten aan de orde gesteld. Het betreffen grosso modo dezelfde aspecten als bij de zienswijzen tegen ontwerpvergunningen aan de orde worden gebracht. De Raad van State heeft daarop een aantal vragen aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) voorgelegd. Naar alle waarschijnlijkheid zal een eerste uitspraak van de Raad van State over deze beroepszaken begin 2017 volgen.

**Handhaving**
Naast vergunningverlening spelen ook procedures met betrekking tot handhaving. In meerdere provincies zijn verzoeken tot handhaving ingediend. Tegen daarop genomen besluiten is beroep bij de Raad van State ingesteld.
De zaken hebben alle betrekking op beweiden en bemesten. Hierover wordt als beroepsgrond ingebracht dat deze activiteiten vergunningplichtig zijn, maar dat deze tot nu toe zonder vergunning plaatsvinden. Tot dusverre worden onder de Natuurbeschermingswet 1998 enkel stalsystemen vergund, terwijl uit jurisprudentie inmiddels is gebleken dat op voorhand niet zonder meer kan worden gesteld dat voor het beweiden en bemesten nabij een Natura 2000-gebied er geen vergunningplicht geldt.
Eind april 2016 is via een wijziging van Besluit Vergunningen Natuurbeschermingswet beweiden en bemesten vrijgesteld van vergunningplicht. Ook hierover heeft de Raad van State in het kader van deze handhavingszaak een aantal vragen aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) voorgelegd. De advisering van de StAB is in augustus 2016 ontvangen. Naar alle waarschijnlijkheid zal een uitspraak hierover begin 2017 volgen.

**Uitspraak kolencentrales Maasvlakte**
De systematiek van het PAS lijkt een steun in de rug te hebben gekregen met de uitspraak van de Raad van State van 27 januari 2016 over de Natuurbeschermings-

wetvergunningen voor twee kolencentrales op de Maasvlakte. Na eerdere vernietigingen is door het provinciebestuur met nieuw onderzoek per beschermde dier- en habitatsoort inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van de verwachte stikstofneerslag afkomstig van de elektriciteitscentrales. Daarbij zijn ook de effecten van de zogenoemde natuurbeheermaatregelen op de beschermde dier- en habitatsoorten in beeld gebracht. Het gaat daarbij om maatregelen zoals het maaien, begrazen en plaggen, als ook het verbeteren van de hydrologische situatie. Uit het onderzoek blijkt dat de effecten van de natuurbeheermaatregelen voorkomen dat, ondanks de toename van de stikstofneerslag door de centrales, afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden. De Raad van State oordeelde dat het provinciebestuur hiermee de vereiste zekerheid heeft gekregen dat de extra stikstofneerslag afkomstig van de elektriciteitscentrales de Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.
Deze werkwijze kent grote overeenkomsten met de wijze waarop bij de ecologische beoordeling in de gebiedsanalyses van het PAS met de beheermaatregelen en de omvang van depositie(ruimte) is omgegaan.

# 8 Bevindingen uit de praktijk

## 8.1 Bevindingen uit het Platform Maatschappelijke organisaties

In het Platform Maatschappelijke Organisaties (PMO) waarin landbouworganisaties, natuurorganisaties, VNO-NCW en vertegenwoordiging uit enkele economische sectoren zitting hebben, wordt circa tweemaandelijks met de PAS-partijen bijgepraat over de PAS. In het eerste jaar van het PAS is een aantal zaken besproken: de eerste gegevens over de PAS in uitvoering, diverse bevindingen van deelnemers met het PAS in werking, het reservepakket.

Mede op verzoek van het PMO om een terugblik op het eerste half jaar PAS is in januari een uitvraag/enquête rondgestuurd en ingevuld door PMO-leden. Er is gevraagd naar positieve en negatieve ervaringen (mede afgezet tegen de verwachtingen), risico's die gezien worden, wensen en verbeterpunten en positieve ontwikkelingen die zijn ingezet na de start. In februari zijn de resultaten besproken. In deze paragraaf staat een samenvatting van de uitkomsten.

PMO-partijen zien dat er weer economische ontwikkeling mogelijk is. Ook het legaliseren van interimmers wordt, waar dat aan de orde is, als positief punt ervaren. Ook de middelen voor natuurherstel uit het PAS vormen een van de grote positieve punten van het PAS. Wat betreft de vereenvoudiging van de vergunningverlening zijn in de praktijk positief uitpakkende punten van het PAS het gebruiksgemak en snelheid van AERIUS (dit ervaart men als 'beter dan verwacht'), de helpdesk, de mogelijkheid tot melden en het feit dat er geen individuele passende beoordeling meer nodig is. Ook de communicatie wordt overwegend positief ervaren, maar het PAS blijft ingewikkeld.

Het PAS is een nieuw programma, en het kan niet anders dan dat er spanning zit op enerzijds ecologisch herstel en anderzijds economische ontwikkelingsruimte. Dat betekent ook dat de maatschappelijke partners zoekend zijn naar zekerheden. Belangrijke kritische geluiden zijn er dan ook over de aandacht voor de economische kant van het programma en de snelheid van die economische ontwikkeling, de knelpunten die ervaren worden wat betreft de uitvoering van herstelmaatregelen in de praktijk (geldstromen, staatssteun, vergunningverlening herstelmaatregelen) en onzekerheid over de uitvoering van de bronmaatregelen.
Daarnaast is men kritisch over 'instabiliteit' van het PAS (zoals wijzigingen in ontwikkelingsruimte bij actualisatie), onzekerheden en gebrek aan transparantie voor initiatiefnemers bijvoorbeeld voor wat betreft de beschikbare ontwikkelingsruimte en de werkwijze bij uitputting van ontwikkelingsruimte. Het snel volraken van de ruimte voor meldingen (waardoor weer een vergunning nodig is) en het gejojo tussen meldingen en vergunningen bij de overgang van AERIUS Monitor14 naar Monitor15 is ook een veel gehoorde kritische noot. Daarbij wordt ook vaak gerefereerd aan de omvang van het gebied de Rijntakken en de beperkende werking die dat tot gevolg heeft (ruimte voor grenswaarden snel benut). Ook de generieke provinciale beleidsregel die stelt dat aan een project of andere handeling per PAS-programmaperiode maximaal 3 mol/ha/jaar aan ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld, wordt als beperkend ervaren, bijvoorbeeld als het gaat om delfstoffenwinning. Tot slot zijn sommige partijen negatief over verschillen in regels en interpretatie tussen provincies.

De grootste risico's voor het PAS ziet men in de beperkte ambitie voor depositiedaling, het tempo van uitvoering van herstel- en bronmaatregelen, het hoge tempo van benutting van de depositieruimte, onzekerheden rondom meldingen en vergunningaanvragen (vooral bij actualisatie en daarmee gepaard gaande herberekeningen), en tot

slot de verschillen tussen provincies, bijvoorbeeld in beleidsregels en uitvoeringspraktijk. De belangrijkste verbeterwensen die genoemd zijn, betreffen aandacht voor handhaving (meldingen, vergunningen, prioritaire projecten), mogelijk opknippen van gebieden (Rijntakken) en/of het aanpassen van de regel dat uitputting op 1 hexagon een geheel gebied 'op slot zet voor meldingen', en tot slot meer inzicht in gegevens (werking, ontwikkelingsmogelijkheden, stand van zaken behaalde resultaten).
Vanuit de economische sectoren wordt aangegeven dat zij het van belang achten dat overheden en initiatiefnemers in gesprek blijven over de betekenis en eventueel resterende handelingsopties, wanneer ontwikkelingsruimte lokaal volledig benut is.
Gemengde gevoelens zijn er over de meldingen; deze kennen duidelijk voor- én nadelen. Een van de verbeterwensen direct bij start was bij uitvoering van de enquête al volop in ontwikkeling (knelpunt beweiden en bemesten). Bij een aantal zaken is ook de verbindingsofficier ingeschakeld (zie 8.4).

**Highlights in het nieuws**
Over het PAS zijn dit eerste jaar regelmatig berichten verschenen in met name regionale kranten en in vakbladen. Ook dit geeft een beeld van de aspecten van het PAS die het meest in de belangstelling staan of hebben gestaan van gebruikers en belanghebbenden. In de aanvangsfase van het PAS is er berichtgeving geweest over de run in aanvragen bij start en de voortgang in aantallen vergunningen en meldingen en over de kinderziektes. Verder was er veel aandacht voor de uitputting van de grenswaardereservering in een aantal gebieden en voor de Brabantse beleidsregels. Later in het eerste jaar was er berichtgeving over de foute meldingen die ruimte claimden en over de actualisatie van het PAS en met name over het feit dat gebieden weer open gingen voor meldingen. Ook was er aandacht voor het opstappen van de landbouwbonden uit het overleg reservepakket, de Amvb beweiden en bemesten, de uitputting van ruimte op de Veluwe en de aanpassing van Brabantse beleidsregels.

**Nieuw ammoniakbeleid slaat aan**

Twee weken na de invoering van een nieuw ammoniakbeleid, heeft de provincie Fryslân ruim zeventig meldingen en enkele vergunningsaanvragen binnengekregen van veehouders die hun bedrijf willen uitbreiden. Dit nieuwe ammoniakbeleid is de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en is per 1 juli ingevoerd door rijk en provincies. Veehouders die willen uitbreiden kunnen zelf becijferen hoeveel ammoniak neerslaat in omliggende natuurgebieden door hun uitbreiding. De uitkomst van deze rekenexercitie biedt vier mogelijkheden: of de veehouder hoeft niks te doen omdat de stikstofuitstoot marginaal is of hij krijgt geen vergunning omdat de uitstoot juist te omvangrijk is. Daartussen zitten de optie van een melding of een vergunningsaanvraag.

Bron: Leeuwarder Courant, 13 juli 2015

## 8.2 Ervaringen vanuit de vergunningverlening

Een belangrijke doelstelling van het PAS was de vereenvoudiging van de vergunningverlening en het instrumentarium. Aanvragers hoeven immers geen passende beoordeling meer te doen en AERIUS houdt rekening met alle Natura 2000-gebieden. Een inventarisatie bij de vergunningverleners over de eigen bevindingen en de signalen vanuit de aanvragers, geeft het volgende beeld.

Over het algemeen zijn gebruikers (aanvragers en vergunningverleners) zeer te spreken over de gebruiksvriendelijkheid van AERIUS. Met het toepassen van AERIUS is er sprake van een uniforme rekenmodule en zorgt het systeem voor een toets op alle Natura 2000-gebieden in Nederland. Voor het PAS was deze afstand meer begrensd. Nadeel is dat initiatieven vaker toestemmingsplichtig zijn omdat bij verlaging van de grenswaarde alle initiatieven met een effect boven de 0,05 mol stikstof per hectare per jaar vergunningplichtig worden.

Naast de voordelen van AERIUS is er ook in de verdere uitvoering meer uniformiteit aangezien er sprake is van een landelijk programma. De verwijzing naar het PAS inclusief passende beoordeling is zeer eenvoudig.

Om het aantal vergunningen te beperken en daarmee te vergemakkelijken is het systeem van meldingen geïntroduceerd. Afgelopen jaar is hier veelvuldig gebruik van gemaakt. De winst zit vooral in vervallen van behandeltijd en leges. Vooral in de eerste maanden was er nog veel sprake van foutieve meldingen.
Vanuit de praktijk komen ook signalen dat initiatiefnemers de voorkeur geven aan een toestemmingsbesluit omdat men van mening is dat dit meer rechtszekerheid geeft. Het feit dat de grenswaarde in een gebied fluctueert zorgt voor minder eenduidigheid en meer onzekerheid. Er is nog weinig ervaring opgedaan met de handhaafbaarheid van meldingen maar dit vraagt nog veel aandacht.

"Het is alleen maar goed dat je ontwikkelingsruimte verzamelt en uitdeelt op basis van gelijkwaardigheid. De afgelopen jaren was er door de mogelijkheid van extern salderen nogal wat handel in ammoniakrechten. Daardoor kwam kapitaal van ondernemers met plannen terecht bij ondernemers die stopten. Voor onze klanten was dat een ongewenste situatie. Met de PAS is de mogelijkheid van het extern salderen komen te vervallen en daarmee de handel in rechten. Wat dat betreft is de PAS een positieve ontwikkeling. Maar er zijn ook een aantal zaken rondom de PAS die verbeterd mogen worden. Onze ervaring is dat het niet zo makkelijk is om via beleid af te wijken van de harde regels die in de vogel- en habitatrichtlijnen vastliggen. Dat is de afgelopen jaren wel gebleken. Wij hopen ten zeerste dat vergunningen onder de PAS juridisch gezien standhouden."
*Chris van der Heijden, adviseur Van Dun Advies over het aanvragen van PAS-vergunningen.*

## 8.3 Bevindingen verbindingsofficier

De Verbindingsofficier PAS is in oktober 2015 gestart en is gestart met het oprichten van een website en toelichting van zijn functie in verschillende platforms, zoals bij het Platform Maatschappelijke Organisaties (zie paragraaf 8.1), en het PAS-uitvoeringsoverleg van de provincies. Er is beperkt gebruik gemaakt van de verbindingsofficier. De indruk is dat partijen proberen eerst zaken zelf op te lossen alvorens de verbindingsofficier in te schakelen.
De verbindingsofficier heeft een aantal keren als adviseur opgetreden. De verbindingsofficier heeft soms ook kunnen of moeten doorverwijzen naar andere partijen. Vanuit een paar brancheorganisaties is contact opgenomen met de verbindingsofficier om als onafhankelijk adviseur te adviseren met betrekking tot uitvoering van activiteiten in het kader van het PAS en knelpunten die ervaren worden. Bijvoorbeeld wat betreft provinciale beleidsregels en over enkele verschillen in uitvoering van het PAS door provincies. De verbindingsofficier heeft dit laatste bijvoorbeeld aangekaart in het landelijke provinciale overleg. Dit heeft er toe geleid dat provincies hebben afgesproken zoveel mogelijk gezamenlijk te zorgen voor een landelijke lijn. Met betrekking tot de inzet hebben organisaties aangegeven deze zeer te hebben gewaardeerd. De rol van de Verbindingsofficier was in deze zaken meer adviserend en als vraagbaak. De inzet van de Verbindingsofficier heeft gezorgd dat de aangedragen zaken actiever zijn opgelost en of besproken.

# 9 Conclusies en vooruitblik

## 9.1 Samenvatting en conclusies

Het PAS maakt economische ontwikkeling mogelijk. Dit blijkt vooral uit de 2735 meldingen die gedaan zijn en de 1105 vergunningen waarvoor definitief ontwikkelingsruimte is toegekend (en 1391 met ontwerpbesluit tot toekenning), de depositieruimte die daarmee gemoeid is en de economische activiteiten die de aanspraak op deze ruimte hebben gedaan.

De agrarische sector heeft in dit eerste jaar een groot aandeel in de benutting van depositieruimte, met respectievelijk 93 en 99 procent van de aantallen meldingen en vergunningen (en ruim 98 procent van de NH3 emissie die mogelijk is gemaakt). De sector vond snel zijn weg naar het PAS en AERIUS. Zo kenden de eerste weken na inwerkingtreding een piek in meldingen en aanvragen. Bij andere sectoren, zoals de industrie, is veel sprake van reserveringen in prioritaire projecten of zijn vergunningaanvragen op dit moment nog niet aan de orde. Mogelijk speelt ook onbekendheid met het PAS een rol.

De beschikbare ontwikkelingsruimte voor vergunningen is verdeeld over twee periodes van ieder drie jaar. In alle provincies is op 1 juli 2016 nog ruimte beschikbaar voor de resterende jaren van deze eerste periode. Voor de vrije ontwikkelingsruimte (segment 2) geldt een verdeling van 60-40 procent voor de eerste helft en tweede helft van de eerste PAS-periode. Na de 1e drie jaar kan er dus opnieuw ontwikkelingsruimte beschikbaar komen, mits uit de monitoring blijkt dat dit nog steeds verantwoord is.

Dat het PAS veel mogelijk maakt, maar niet alles en niet overal, blijkt ook uit de resultaten van het eerste jaar. De depositieruimte voor activiteiten onder de grenswaarde bleek in sommige gebieden snel benut te zijn. Dat komt mede door het principe dat de verlaging van grenswaarde voor het gehele gebied optreedt wanneer op één hexagon 95% van de reservering is benut. Op 1 juli gold dat de grenswaarde voor 13 gebieden verlaagd is naar 0,05 mol en is daarboven een vergunning nodig. In 2 gebieden is in een deel van het gebied de vrije ontwikkelingsruimte (segment 2) voor de 1e 3 jaar inmiddels benut[18]. De ruimte voor meldingen en vergunningen is begrensd om te borgen dat ook de natuurdoelen kunnen worden gehaald. Dit kan impact hebben op mogelijkheden, soms op grote afstand. Dit hoort wel bij de werking van het PAS. Landelijk is gemiddeld 30% van de vrije ontwikkelingsruimte die voor de 1e drie jaar beschikbaar is, in het eerste jaar benut. Het tempo van benutting en uitputting is voor sommige provincies of specifieke gebieden hoger of juist lager. De benutting van de ruimte voor meldingen is na het eerste jaar 33% gemiddeld (van de ruimte voor de 1e zes jaar).

We kunnen nog niet over alle elementen van het PAS al resultaten benoemen. De monitoringsresultaten 2016 zijn nog niet beschikbaar en ook de effecten van herstelmaatregelen op de natuurkwaliteit zullen grotendeels later in beeld komen. Voor het behoud en herstel van de stikstofgevoelige natuur in overbelaste habitats en leefgebieden zijn de herstelmaatregelen die in de gebieden genomen moeten worden, een belangrijke factor. Uit de voorlopige resultaten van de eerste inventarisatieronde blijkt dat een deel van de circa 2400 maatregelen al is uitgevoerd. Voor de meeste maatregelen geldt dat zij tijdig afgerond zullen worden. 40% van de maatregelen heeft een

[18] Dit geldt niet voor prioritaire projecten: hier is apart ontwikkelingsruimte voor gereserveerd.

cyclisch karakter en krijgen aan het einde van de PAS-periode pas de status afgerond. Een beperkt deel (in een drietal gebieden) krijgt extra aandacht om de tijdigheid te garanderen.

Om de doelen te halen, is daling van de stikstofdepositie zoals beoogd essentieel. De ontwikkeling wordt gevolgd via de stikstofmonitoring en komt terug in de actualisatie van de gebiedsanalyses naar aanleiding van de partiële herziening van het programma. De eerste PAS monitoringsrapportage stikstof (monitoringsronde 2015) laat zien dat de voortgang van de ontwikkeling van de stikstofemissie en –depositie vergelijkbaar is met de trend zoals vastgelegd bij aanvang van het programma[19].

Gebruikers zijn overwegend positief over het PAS-systeem en instrumentarium. Initiatiefnemers kunnen een beroep doen op het PAS (passende beoordeling) en kunnen gebruik maken van de vrijstelling van de vergunningplicht als er sprake is van stikstofdepositie van 1 mol/ha/jr of lager. Ook de werking en gebruiksvriendelijkheid van AERIUS voor initiatiefnemers en de gebruikersondersteuning zijn belangrijke positieve elementen. Het PAS-bureau heeft veel aandacht besteed aan communicatie over de ontwikkelingen in het kader van het PAS. De website wordt goed bezocht.
Er is op basis van de ervaringen uit het eerste jaar ook een aantal verbeteringen van systeem en instrumentarium doorgevoerd ('hot fixes'). Kritische noten zijn er ook. Bijvoorbeeld over het gebrek aan transparantie voor initiatiefnemers voor wat betreft de actueel beschikbare ontwikkelingsruimte. Over de meldingen zijn de gevoelens gemengd (hoofdstuk 8). Handhaving wordt genoemd als belangrijk aandachtspunt voor het vervolg van het PAS.

## 9.2 Voorziene ontwikkelingen vanaf juli 2016

In het najaar van 2016 zal de partiële herziening van het PAS op basis van AERIUS Monitor16 ter inzage gelegd worden. Net als in M15 heeft actualisatie van emissiefactoren, prioritaire projecten, verkeer e.a. plaatsgevonden. De actualisatie werkt ook door in de omvang van de depositie- en ontwikkelingsruimte. In het eerste kwartaal van 2017 is de inwerkingtreding van de herziening beoogd. Actualisatie van AERIUS Monitor zal jaarlijks plaatsvinden wat betreft emissiefactoren, karteringen en prioritaire projecten.

Op 1 januari 2017 zal de nieuwe wet natuurbescherming in werking treden. Dat betekent een beperkt aantal wijzigingen voor het PAS op het gebied van automatische meldingen en grenswaarden (zie hoofdstuk 5.7).

In het voorjaar van 2017 zal de reguliere PAS-monitoringsrapportage beschikbaar komen op basis van de gegevens zoals verzameld in 2016. Tussentijdse (concept)informatie uit de monitoring die reeds van belang is voor de partiële herziening wordt zo nodig bij de herziening betrokken. De monitoring van het PAS vindt jaarlijks plaats. In het derde jaar en zesde jaar na inwerkingtreding is een (tussen)evaluatie opgenomen in de monitoringssystematiek. Ook zullen PAS-partners vorm geven aan het advies van de commissie Mer om aan het einde van de eerste PAS-periode een externe review te laten plaatsvinden wat betreft de gebiedsanalyses, opdat de bevindingen kunnen worden verwerkt in de volgende programmaperiode. In de Nota van toelichting Besluit natuurbescherming is ook aangegeven dat bij tussentijdse evaluatie van het PAS in het derde en zesde jaar ex-post berekening van de regeldruk zal worden uitgevoerd.

Aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van het programma en het instrumentarium lopen grotendeels mee in het reguliere traject van actualisatie en herziening

[19] PAS monitoringsrapportage stikstof (RIVM), najaar 2016

PAS en de cyclus van monitoring en eventueel bijsturing. Voor veel aandachtspunten is het verstandig om voldoende tijd te nemen voor een goede analyse en afweging. De reguliere tussenevaluatie zal het eerstaangewezen moment zijn voor keuzes over aanpassingen en – indien nodig - meer fundamentele bijsturing (in het 3e jaar van het PAS). Daar waar nodig zal al eerder met alle partners bijstelling van onderdelen van het PAS en instrumentarium plaatsvinden.

Overige ontwikkelingen

Zeer relevant is het vervolg van de beroepszaken en de advisering van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) aan de Raad van State. De advisering van de StAB is in augustus 2016 opgeleverd. Verder interessant zal zijn de evaluatie van het Natuurpact door Planbureau van de Leefomgeving: de uitvoering van de herstelmaatregelen maakt ook onderdeel uit van de afspraken in het Natuurpact, waarin Rijk en provincies afspraken hebben gemaakt over het gedecentraliseerde natuurbeleid. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) evalueert de resultaten van het Natuurpact driejaarlijks, in de vorm van een 'lerende' evaluatie. Deze evaluatie van het PBL wordt over enkele maanden verwacht.

Beleidsmatige) ontwikkelingen en acties die dit en komend jaar belangrijk blijven: de ontwikkeling van een reservepakket en de totstandkoming van een overeenkomst met het Haven- en Industriecomplex Rotterdam (HIC).

Het RIVM zorgt voor doorontwikkeling van de verschillende AERIUS producten. Zo wordt op dit moment gewerkt aan de uitbreiding van Monitor voor het volgen van de uitvoering en resultaten van het PAS.