



## PAS goed voor natuur en economie, maar natuurherstel niet overal gegarandeerd

**De Programmatische Aanpak Stikstof (kortweg: PAS) geeft naar verwachting een impuls aan het herstel van stikstofgevoelige natuur en kan tegelijkertijd de economische bedrijvigheid rond deze gebieden weer vlot trekken. Gezien de onzekerheden in de uitvoering van het programma is de kans echter reëel dat in een aantal gebieden het vereiste natuurherstel uitblijft. De overheid geeft daar dan op voorhand ontwikkelingsruimte vrij die er achteraf gezien niet blijkt te zijn. Gevolg is dat de natuur ter plekke verder achteruit gaat.**

Nederland telt 164 Natura 2000-gebieden, dat wil zeggen gebieden die bescherming genieten conform de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Te grote neerslag ofwel depositie van stikstof in deze natuurgebieden levert in 124 van deze gebieden (vanaf hier: PAS-natuurgebieden) schade op aan stikstofgevoelige leefgebieden van dieren en planten. Naburige landbouwbedrijven vormen hierbij het grootste probleem. Voor individuele ondernemers nabij deze overbelaste gebieden maken de eisen voor natuurbescherming het lastig om een vergunning te krijgen voor nieuwe activiteiten. Hierdoor dreigt sinds 2008 de economische ontwikkeling, vooral van de veehouderij, ter plaatse vast te lopen.

Met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) wil het kabinet de doelen voor de stikstofgevoelige natuur zodanig waarborgen dat tegelijkertijd ter plekke ontwikkelingsruimte ontstaat voor nieuwe economische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. In de eerste zes jaar (2015 tot en met 2020) mag de stikstofgevoelige natuur in PAS-natuurgebieden niet verder in kwaliteit achteruitgaan. In de twaalf jaar daarna (2021 tot en met 2032) moet de PAS bijdragen aan het realiseren van een duurzaam voortbestaan van deze natuur.

Het Rijk en de provincies willen bovenstaande doelen verwezenlijken door a) in te zetten op bronmaatregelen om een extra daling van de stikstofdepositie tot stand te brengen, b) het realiseren van een maximaal niveau van stikstofdepositie per PAS-natuurgebied (PAS-depositiedoel), en c) het nemen van herstelmaatregelen om de gevolgen van een te hoge stikstofdepositie ter plaatse (tijdelijk) te bestrijden. De overheid mag de ontwikkelingsruimte alleen vrijgeven als in een gebiedsanalyse is aangetoond dat de resultaten van bovenstaande aanpak de natuurdoelen daarbij waarborgen. Ontwikkelingsruimte is daarbij de depositieruimte voor activiteiten met een vergunningsplicht (zie figuur 1). Als de natuurdoelen zijn gewaarborgd, dan mag de overheid een voorschot op de verwachte ruimte nemen door extra vergunningverlening, bijvoorbeeld ten behoeve van de uitbreiding van

**Rob Folkert, Dirk-Jan van der Hoek en Rikke Arnouts**

*Rob Folkert (rob.folkert@pbl.nl), Dirk-Jan van der Hoek en Rikke Arnouts zijn werkzaam bij het PBL (Planbureau voor Leefomgeving). Zij zijn samen met Chris Backes (Universiteit Maastricht) en PBL collega's Jan van Dam en Marian van Schijndel auteurs van het rapport 'Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof, de verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening'.*

wegen en agrarische bedrijven. De inschatting van de stikstofdepositie en de ontwikkelingsruimte gebeurt met behulp van het AERIUS-model, dat dit uitrekent per PAS-natuurgebied.

Via monitoring moet de overheid in kaart brengen of de maatregelen zijn getroffen en zo ja, of deze de beoogde effecten opleveren. Als de resultaten onvoldoende zijn, dan moet de overheid bijsturen om de natuurdoelen te kunnen blijven garanderen. Een evaluatie van het programma vindt minimaal eenmaal in de drie jaar plaats. Als er tegenvallers zijn, dan is de evaluatie halverwege de eerste programmaperiode (rond 2018), dus drie jaar na de start van de PAS, het eerste moment waarop de bijsturing moet worden gerealiseerd.

Op verzoek van toenmalig minister Verburg heeft PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) onderzocht of de PAS in de praktijk de beoogde doelen realiseert voor natuur en

## Samenstelling depositieruimte Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)



Bron: PBL

**Figuur 1.** De depositieruimte in de PAS is opgebouwd uit ruimte voor activiteiten zonder vergunningsplicht en ruimte die via een vergunning aan activiteiten wordt uitgegeven (ontwikkelingsruimte). Bij de reservering wordt voorrang gegeven aan prioritaire activiteiten. De omvang van de depositieruimte komt overeen met (1) een hoeveelheid stikstofdepositie die is toe te schrijven aan de verwachte toename van activiteiten bij een jaarlijkse economische groei van 2,5% (toename activiteiten in prognose) en (2) een hoeveelheid stikstofdepositie die overeenkomt met circa de helft van het effect van de nationale bronmaatregelen in de PAS. Deze laatste component is bestemd voor extra activiteiten bovenop de 2,5% economische groei (toename activiteiten met PAS).

economie. De beoordeling van de PAS<sup>1</sup> richt zich daarom op de uitvoeringsrisico's van de PAS-maatregelen en de onzekerheden bij het realiseren van deze doelen (PBL, 2014). Het PBL heeft daarbij in kaart gebracht wat de overheid kan doen om tegenvallers te voorkomen. De studie spitst zich toe op de eerste programmaperiode van de PAS: 2015 tot en met 2020, omdat in deze periode een resultaatverplichting geldt voor de effecten van de bron- en herstelmaatregelen. Hieronder geeft het PBL de resultaten uit deze studie.

### Impuls aan natuurherstel

Volledige uitvoering van de PAS zal naar verwachting de realisatie van de natuurdoelen dichterbij brengen. Voor het natuurherstel zijn herstelmaatregelen zoals antiverdrogingsmaatregelen en tijdelijk herstelbeheer binnen het PAS-programma het meest effectief en doelmatig (zie figuur 2). Ook noodzakelijk blijft de inzet op de herstelmaatregel voor uitbreiding en inrichting van natuur die hoofdzakelijk in het natuurbeleid buiten de PAS plaatsvindt.

Met de antiverdrogingsmaatregelen in de PAS kan een duurzaam herstel van de stikstofgevoelige natuur worden gerealiseerd. Dergelijke maatregelen staan vaak al jaren op de agenda en wachten op uitvoering. De PAS kan deze impasse doorbreken, doordat het bindende kader leidt tot meer bestuurlijke daadkracht, er voldoende financiële middelen zijn gereserveerd en de PAS door de hierdoor ontstane duidelijkheid naar

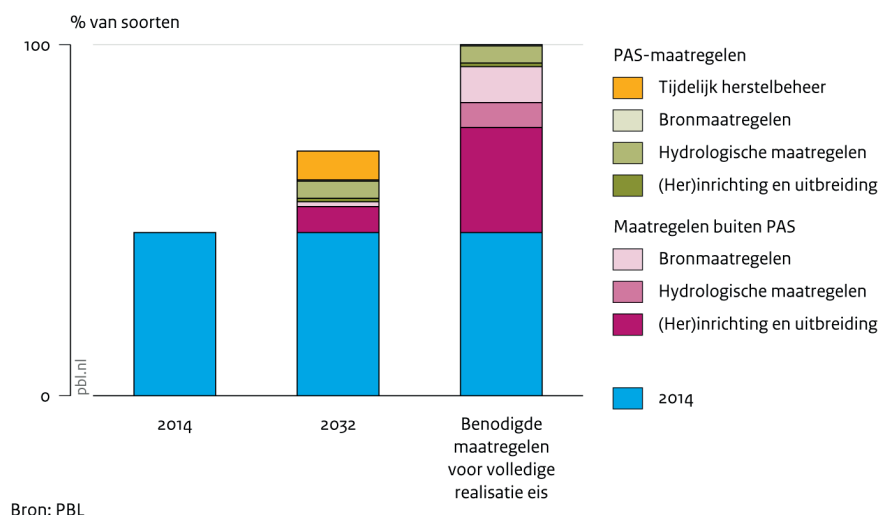
verwachting meer draagvlak schept bij de betrokken partijen.

De PAS zet daarnaast ook in op tijdelijk herstelbeheer zoals maaien en plaggen, die de natuur tijdelijk kan beschermen tegen de gevolgen van een te hoge stikstofdepositie. Maar bij veelvuldige toepassing kan schade aan de natuur optreden, bijvoorbeeld doordat door te vaak plaggen zaden van belangrijke soorten uit de bodem verdwijnen. Met deze maatregelen kan de overheid de natuurdoelen op de lange termijn dus niet waarborgen.

### Vermindering uitstoot stikstof blijft noodzakelijk

De maatregelen die de stikstofemissies reduceren, de zogeheten bronmaatregelen, zijn noodzakelijk voor het duurzaam herstel van de stikstofgevoelige natuur. Toch zal zelfs bij volledige uitvoering van het programma de stikstofbelasting van de PAS-natuurgebieden maar beperkt afnemen. Daarom hebben de PAS-bronmaatregelen ten opzichte van de herstelmaatregelen een gering effect op het natuurherstel. Bronmaatregelen zijn echter onmisbaar en voortgaand bronbeleid is noodzakelijk, omdat zonder dergelijke maatregelen de doelen voor de stikstofgevoelige natuur niet te waarborgen zijn.

## Inschatting van effect van maatregelen voor realiseren van Europese eis voor duurzaam voortbestaan van stikstofgevoelige natuur



**Figuur 2.** Bij volledige uitvoering van de PAS, inclusief het vastgestelde en voorgenomen beleid, neemt het aantal soorten dat duurzaam kan voortbestaan met ruim 20 procent toe tussen 2014 tot 2032. Deze toename komt vooral door de inzet op tijdelijk herstelbeheer en hydrologische maatregelen in de PAS en door herinrichting en uitbreiding van gronden in het kader van het Natuurpact. Voor een volledige realisatie van de Europese eis voor duurzaam voortbestaan resteert bij een volledige uitvoering van de PAS en het vastgestelde en voorgenomen beleid nog een forse opgave na 2032.

<sup>1</sup> De PAS is nog niet definitief vastgesteld en op onderdelen nog volop in ontwikkeling. Dit onderzoek is gebaseerd op het concept-ontwerp PAS 2015-2021 van juli 2014, het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel voor een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Kamerstuk 33669), de gegevens van AERIUS Monitor 2014 en het Monitoringsplan PAS versie 1.0.

Tijdelijk herstelbeheer is niet duurzaam, maar zorgt wel voor meer tijd om de lagere stikstofdepositieniveaus te realiseren. De voorgestelde bronmaatregelen zijn in feite een eerste stap in de transitie naar lagere en duurzamere stikstofbelasting van de PAS-natuurgebieden.

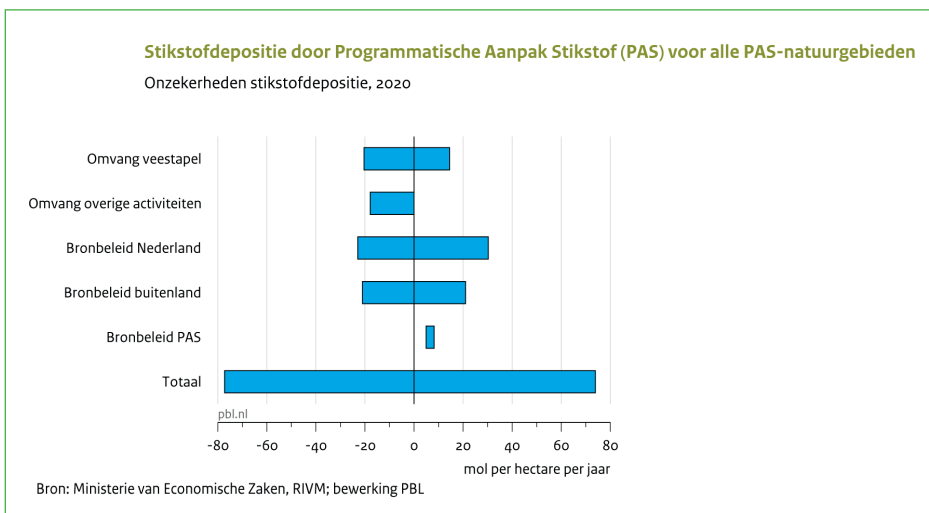
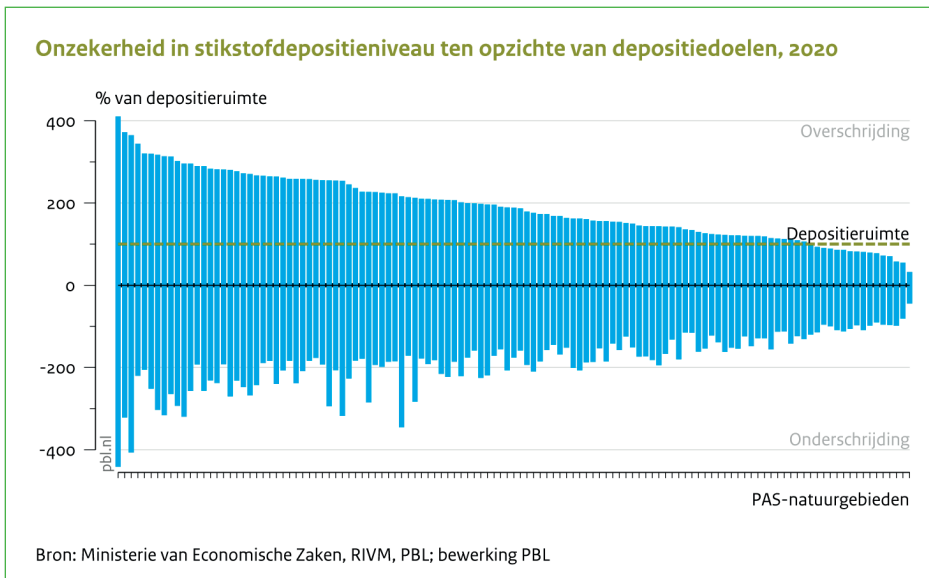
### Uitvoeringsproblemen

De natuurdoelen worden naar verwachting in een aantal PAS-natuurgebieden niet binnen de gestelde termijn verwezenlijkt. Het zal in een aantal gebieden waarschijnlijk niet lukken om de beoogde antiverdrogingsmaatregelen tijdig te realiseren. Dit terwijl de ontwikkelingsruimte voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken waarschijnlijk wel wordt vrijgegeven. Zo zijn er naar verwachting grondeigenaren die zich tegen vernattingsmaatregelen blijven verzetten. Bovendien heeft een goede afstemming tussen de te nemen (beleids)- maatregelen van provincies, waterschappen en gemeenten veel voeten in de aarde. Daar waar het wel lukt deze maatregelen te treffen, zullen de effecten op de natuur niet altijd meteen zichtbaar zijn omdat ze pas na enkele tot vele jaren optreden.

### Mee- en tegenvallers

In de komende jaren zal het PAS-programma ongetwijfeld te maken krijgen met mee- en tegenvallers. Naar verwachting zijn deze bij de ontwikkeling van de stikstofdepositie ongeveer vergelijkbaar in grootte (zie figuur 3). Als ze elkaar kunnen compenseren, dan is de realisatie van de PAS-depositiedoelen binnen bereik. De onzekerheid in de stikstofdepositie wordt veroorzaakt door onzekerheden over het resultaat van het bronbeleid en de groei van de landbouw en overige sectoren die stikstof uitstoten. De onzekerheden zijn substantieel, want uitgedrukt in stikstofdepositie overtreffen ze in bijna alle gebieden de beschikbare hoeveelheid depositieruimte. Daarnaast zijn er ook onzekerheden bij de uitvoering van herstelmaatregelen. Als hierbij tegenvallers optreden, zijn de gevolgen voor de stikstofgevoelige natuur vele malen groter dan bij een tegenvaller bij de stikstofdepositie.

De overheid kan tegenvallers mogelijk voorkomen door de voortgang jaarlijks te volgen



Figuur 3 en 4. De PAS-depositiedoelen worden gemiddeld gezien gerealiseerd, maar door onzekerheden in de ontwikkeling van de stikstofdepositie is zowel overschrijding als onderschrijding van deze depositiedoelen mogelijk. De omvang van onzekerheid voor het stikstofdepositieniveau is in bijna alle PAS-natuurgebieden groter dan de volledige depositieruimte. Dit komt vooral door de onzekerheid over het resultaat van het bronbeleid en de economische groei in de landbouw (omvang veestapel) en overige sectoren (omvang overige activiteiten).

en indien nodig bij te sturen door maatregelen te intensiveren en beter te handhaven, door aanvullende maatregelen te treffen of de ontwikkelingsruimte te beperken. De overheid moet ook rekening houden met de mogelijkheid dat halverwege de eerste programmaperiode, ondanks de bijsturing, per saldo grote tegenvallers optreden. In dat geval is het potentieel van aanvullende bron- en herstelmaatregelen niet toereikend. Daarom is het aan te raden om voor de tweede helft van de programmaperiode voldoende ontwikkelingsruimte te reserveren. Wat voldoende is, zal per PAS-natuurgebied moeten worden bepaald. Zo kan de overheid voorkomen dat ze ontwikkelingsruimte uitgeeft, terwijl natuurherstel uitblijft.

### Tekorten ten koste van landbouw

De overheid geeft bij het uitgeven van ontwikkelingsruimte voorrang aan activiteiten in de sectoren industrie en verkeer, zoals de uitbreiding van snelwegen en industrieterreinen. Dit is doelmatig<sup>2</sup>, omdat deze sectoren per eenheid ontwikkelingsruimte veel bijdragen aan de economie. Als de ontwikkelingsruimte beperkt moet worden, dan zal dit voornamelijk ten koste gaan van activiteiten die geen prioriteit krijgen, zoals uitbreidingen in de landbouw.

<sup>2</sup> De ontwikkelingsruimte in de PAS heeft hierbij alleen betrekking op het aspect stikstofdepositie op de beschermde natuur. De overige aspecten van een activiteit moeten apart worden onderzocht op mogelijke negatieve effecten op een Natura 2000-gebied.



## Nader uitwerken

Het concept PAS-programma (EZ & IenM, juli 2014) en het monitoringsplan PAS (DLG, 2013) voldoen nog niet aan enkele wettelijke eisen. De daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen en de monitoring is nog niet voldoende gewaarborgd. Deze punten vergen een nadere uitwerking.

Zo is de afdwingbaarheid van alle bron- en herstelmaatregelen nog niet formeel geregeld. Het Rijk heeft bijvoorbeeld nog niet aangegeven hoe het de afspraken over voeren managementmaatregelen bij landbouwbedrijven gaat afdwingen of welke alternatieve maatregelen het wil nemen mochten de boeren niet vrijwillig meewerken. Ook de meeste provincies hebben nog niet formeel geregeld hoe ze antiverdrogingsmaatregelen gaan afdwingen wanneer de benodigde vrijwillige medewerking van particuliere grondeigenaren uitblijft. Daarbij komt dat de uitvoering van zulke maatregelen vele jaren kosten. Provincies moeten in de ecologische onderbouwing in de gebiedsanalyse rekening houden met de tijd die nodig is om de herstelmaatregelen uit te voeren. Om hier tijdig op in te kunnen spelen, zouden het Rijk en de provincies de juridische afdwingbaarheid van maatregelen moeten voorbereiden.

## Monitoren en bijsturen

Wanneer het erom gaat de effecten te monitoren die de herstelmaatregelen hebben op de natuurkwaliteit, is een nadere uitwerking vereist van de monitoring van soorten die helpen om kwaliteitsveranderingen tijdig te signaleren. Ook hiervoor moet een nulmeting worden opgezet. De monitoring moet de resultaten van de maatregelen voldoende representatief in beeld brengen. Bij maatregelen voor bemesting en stalemissie is die representativiteit op dit moment nog niet voldoende. Dit komt doordat bij bemesting de monitoring is gebaseerd op selecte steekproeven en bij stalemissies op gegevens van enkele provincies. Voor de monitoring is haast geboden, omdat deze op orde moet zijn voordat de PAS van start gaat.

Op dit moment speelt een discussie over mogelijke oorzaken van het verschil tussen de berekende ammoniak uitstoot en de gemeten ammoniakconcentratie in de

lucht. Het ministerie van EZ heeft een rapport van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM, 2014) hierover naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit is van belang voor de PAS omdat de ontwikkeling van de stikstofdepositie voor een belangrijk deel samenhangt met de ontwikkeling van de ammoniakconcentratie in de buitenlucht. De reden voor het verschil in trend tussen de gemeten concentraties en berekende emissies is op dit moment nog onduidelijk. Als op dit punt nieuwe inzichten ontstaan dan zullen die meegenomen moeten worden in de PAS, omdat deze effect hebben op de vereiste daling van de stikstofdepositie. De onzekerheden rond ammoniakemissie en -concentraties verhogen de noodzaak tot tijdige monitoring en bijsturing.

### Literatuur

CDM (2014), *Commissie Deskundige Meststoffenwet, Trends in ammoniakconcentraties en -emissies; een quick scan.*

DLG (2013), *Monitoringsplan PAS. InfoMil, DLG, RIVM en AERIUS, Utrecht: Dienst Landelijk Gebied.*

EZ & IenM (2014), *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, concept-ontwerp d.d. 14 juli 2014, Den Haag Ministerie van EZ en Ministerie van IenM.*

PBL (2014), *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.*

