

HOOFDLIJNEN EERSTE ADVIES VAN HET ADVIESCOLLEGE STIKSTOFPROBLEMATIEK AANBEVELINGEN VOOR KORTE TERMIJN

Datum: 25 september 2019

Inleiding

Het adviescollege is gevraagd advies uit te brengen over de aanpak op de korte termijn en over het ontwikkelen van een aanpak voor de langere termijn. Op 25 september heeft het adviescollege het eerste advies uitgebracht over de aanpak op de korte termijn. Dit gaat over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder op korte termijn toestemming kan worden verleend voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Een belangrijk onderdeel daarbij is de wijze op welke manier de emissies kunnen worden beperkt.

Het adviescollege heeft de aanbevelingen voor de korte termijn opgedeeld in een aantal aspecten, te weten: emissiereductie, herstel van de natuur, benutten van vrijgekomen ruimte, juridische aspecten en organisatie, uitvoering en financiering. Daarnaast geeft het adviescollege ook een reflectie op onderwerpen, die relevant zijn voor de vergunningsverlening op korte termijn. Tot slot geeft het college een doorkijk naar het advies voor de langere termijn.

Emissiereductie

Om uit de ontstane impasse te geraken, adviseert het Adviescollege – omwille van de urgentie van het vraagstuk – om op de kortst mogelijke termijn een pakket aan noodmaatregelen te treffen, gericht op het substantieel verkleinen van bestaande emissies, door bronmaatregelen te treffen. Het adviescollege stelt dat alle sectoren in een evenwichtige verhouding bij moeten dragen aan het reduceren van de stikstofemissies. Daarbij geeft het adviescollege ook aan dat de uitvoering van de maatregelen moeten zijn geborgd, handhaafbaar zijn en dat de maatregelen aantoonbaar tot emissiereductie moeten leiden. Het college adviseert maatregelen te treffen in de volgende sectoren: veehouderij, mobiliteit, industrie en de bouw. In het tweede advies zal het Adviescollege ingaan op een samenhangende lange-termijnaanpak, en op aanvullende bronmaatregelen voor alle sectoren die stikstofuitstoot kennen.

Veehouderij

Het Adviescollege adviseert geen generieke volumebeperkingen in de verschillende veehouderijsectoren, omdat er op dit moment grote verschillen bestaan in ammoniakemissies tussen en binnen sectoren. Daardoor is een generieke volumemaatregel niet proportioneel. Het Adviescollege beveelt een – door het Rijk gefinancierde – selectieve, gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissies aan, die gerelateerd zijn aan de veehouderij, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij Natura 2000-gebieden. De provincies nemen de regie voor deze gebiedsgerichte aanpak, waarbij op basis van analyses van het betrokken gebied in beeld wordt gebracht op welke wijze de gerichte verwerving of sanering invulling dient te krijgen, en welke maatregelen per gebied nodig zijn. Het gaat niet alleen om nieuwe maatregelen, maar ook om het dwingend (met een tijdpad) vastleggen van de uitvoering van PAS-bronmaatregelen.

Voor de blijvende veehouderijbedrijven geldt dat versneld moet worden ingezet op toepassing van de *'best environmental means'* (praktijk en techniek) door middel van een Algemeen Verbindend Verklaring en een duidelijk tijdpad, zodat verdergaande emissiereductie versneld wordt bewerkstelligd.

Snellere implementatie innovatieve ontwikkelingen

Om de ontwikkeling naar energie-neutrale stallen in verhoogd tempo te kunnen maken, adviseert het college middels beleid, vergunningen en handhaving om hierop te sturen. Ook zou meer aandacht geschonken moeten worden aan het in de praktijk brengen van innovaties op basis van wetenschappelijke ontwikkelingen. Om de mogelijkheden hiertoe te versterken, wordt geadviseerd om onder andere via experimenteerruimte toe te staan. Het Adviescollege staat positief tegenover het voorstel vanuit de agrarische sector om de uitvoering van de sectorplannen (bestaande uit maatregelen gericht op milieuverbetering, herstel van biodiversiteit en het voorkomen van en omgaan met de effecten van klimaatverandering) voortvarend voort te zetten. Effecten van

maatregelen dienen wel meetbaar te zijn. Tot slot adviseert het adviescollege om de sectorplannen op het gebied van emissiereductie voortvarend voort te zetten.

Mobiliteit

Voor het wegverkeer wordt geadviseerd om een snelheidsverlaging door te voeren op alle rijks- en provinciale wegen, zo nodig gedifferentieerd naar wegen of gebieden, waarbij de snelheidsbeperkende maatregelen worden gericht op aantoonbare effecten in kwetsbare Natura 2000-gebieden. In het tweede advies volgen adviezen over openbaar vervoer, het vrachtvervoer, de schaaftvaart en de luchtvaart.

Industrie

Het Adviescollege adviseert provincies de opdracht te geven om te verkennen in hoeverre verschillende industriële sectoren een negatieve bijdrage leveren aan de stikstofdepositie van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, welke maatregelen nodig zijn, en welk (activerend) beleid kan worden gevoerd vanuit het Rijk en de provincies voor het stimuleren van de toepassing van nieuwe technieken en voor innovaties in de industriële sector. Steeds vanuit een integrale blik van het stikstofprobleem in samenhang met luchtkwaliteit, CO₂-reductie, de transitie naar duurzame energie en de kringlooplandbouw.

In de tweede fase wil het Adviescollege ook nader verkennen of de chemie indirect een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de emissies afkomstig uit meststromen door technieken te ontwikkelen die daaraan kunnen bijdragen.

Bouwsector

Het adviescollege is van mening dat er in de bouw winst is te behalen door modulair bouwen en beter gebruik van innovatieve technieken en materialen. Om dit te realiseren, is het van belang dat de voorwaarden voor vergunning en aanbesteding hierop worden aangepast.

Herstel van de natuur

Het is duidelijk dat het adviescollege nadruk legt bij het belang om de natuur te herstellen. Daartoe doet het college een aantal voorstellen. In de eerste plaats wordt geconstateerd dat herstelmaatregelen trager verlopen dan verwacht en adviseren zij om alle herstelmaatregelen zo snel mogelijk uit te voeren. Daarnaast zou het landgebruik rondom de Natura 2000-gebieden minder intensief moeten zijn. Ook hier heeft de natuur baat bij. Een van de manieren waarop dat volgens het adviescollege zou kunnen, is door het specifiek in deze gebieden stimuleren van natuurinclusieve landbouw.

Benutten vrijgekomen ruimte

Uitgangspunt voor het adviescollege is dat er een daling van de emissies plaats moet vinden. Bij saldering moet zodoende in alle gevallen afroming plaatsvinden. Ook bij het nemen van bronmaatregelen zal daarom de vrijgekomen ruimte deels afgeroomd moeten worden, om een daling te garanderen. Om te voorkomen dat op basis van de huidige vergunningen meer emissies worden uitgestoten, acht het adviescollege het mogelijk om de niet benutte vergunningsruimte af te romen. In een uiterst geval moet het volgens het college zelfs mogelijk zijn om een bestaande vergunning in te trekken. De behaalde ruimte zou volgens het adviescollege in ieder geval benut moeten worden voor:

- Activiteiten die onder het PAS waren vrijgesteld van een vergunning (activiteiten onder grenswaarden). Op beweiden en bemesten wordt hierna afzonderlijk ingegaan.
- Tijdelijke emissies indien na realisatie sprake zal zijn van een lagere emissie of nul - emissie. Het Adviescollege wijst erop dat in bepaalde gevallen mogelijk ook een ecologische onderbouwing kan worden gegeven waaruit volgt dat tijdelijke emissies, gelet op het lange-termijn-effect van de activiteit, aanvaardbaar zijn.
- Vernietigde vergunningen, waarvoor opnieuw een aanvraag moet worden ingediend bij het bevoegd gezag. Het is denkbaar dat via beleidsregels voorrang wordt gegeven aan deze aanvragen ten opzichte van andere nieuwe aanvragen.

Juridische aspecten

Een snelle oplossing zal geen stand houden bij de rechter als niet aantoonbaar en geloofwaardig het stikstofprobleem wordt aangepakt, waarbij het effect van maatregelen is verheven boven redelijke twijfel. Vanuit het voorzorgsprincipe zouden nu geen maatregelen moeten worden voorgesteld waarin onzekerheden zitten. Voor maatregelen die wel worden genomen, vraagt het Adviescollege specifiek aandacht voor het toetsen van maatregelen aan het staatsteunrecht.

Het Adviescollege adviseert tevens het toepassingsbereik van AERIUS Calculator 2019 met spoed te vergroten voor doorrekenen van activiteiten in de agrarische sector. Ook moet een duidelijke neerwaartse lijn worden ingezet voor emissies van NH₃ en NO_x. Deze emissiereductie dient per Natura 2000-gebied vast te staan en inzichtelijk worden gemaakt. Het Adviescollege heeft nadrukkelijk de wens voor een drempelwaarde voor kleine deposities, maar acht dit op korte termijn niet juridisch haalbaar. Verder adviseren zij dat het onwenselijk is dat kleine bijdragen aan de depositie die onder het PAS waren vrijgesteld van een vergunning alsnog worden onderworpen aan langdurige vergunningprocedures. Zij adviseren hiervoor een aantal lijnen. Voor vernietigde vergunningen na de PAS-uitspraak vraagt het adviescollege ook aandacht en geven zij adviezen hoe hiermee om te gaan.

Organisatie, uitvoering en financiering

Gedeeld inzicht in de huidige situatie

Om maatregelen en prioriteiten te kunnen bepalen, is een overzicht van de huidige staat van instandhouding per gebied, de doelen, de geplande maatregelen voor herstel en de grootste belastingen op de gebieden van cruciaal belang. Per Natura 2000-gebied moet er een actueel beeld zijn hoe het gebied ervoor staat en welke bronnen in de omgeving van invloed zijn.

Meten en monitoren

Het Adviescollege vraagt aandacht voor de verhouding tussen een modelmatige benadering en metingen. Beide spelen een belangrijke rol in de discussie, waarbij vooral aandacht is gevraagd voor het meten. Het is nodig te weten wat echte oorzaken zijn van de stikstofproblematiek. Welke deposities hebben aantoonbaar nadelige effecten? In de praktijk wordt al veel en steeds meer gemeten, en het verdient aanbeveling om meer gebruik te maken van validatie op basis van metingen. Het Adviescollege wijst erop dat niet de indruk moet ontstaan dat een ander of beter model ertoe zal leiden dat er meer mogelijk is. In dit eerste advies doet het Adviescollege geen aanbevelingen over mogelijke verbetering van modellen en de techniek achter rekenmodellen. Tijdens de tweede fase van de opdracht zal het Adviescollege nadere aandacht besteden aan het gebruik van de modellen.

Kennisdeling en ondersteuning

Het is het Adviescollege gebleken dat er veel behoefte is aan feitelijke kennis over de stikstofproblematiek en de mogelijkheden om de huidige impasse te doorbreken. Het Adviescollege pleit er daarom voor een helpdesk in te richten waar betrokken partij en terecht kunnen met vragen en waar ook capaciteit beschikbaar is voor het wegwerken van het huidige stuwmeer aan aanvragen. Deze helpdesk zou de opvolger, danwel een aanvulling, kunnen zijn van het huidige PAS-programmabureau bij Bij12. Rijk en provincies kunnen deze helpdesk faciliteren, onder meer door te zorgen voor eenduidige informatie over bron- en herstelmaatregelen, duidelijkheid over afoming van latente ruimte en gerealiseerde emissiereducties, eisen aan aanvragers/ecologische onderbouwing, randvoorwaarden voor interne en externe saldering en ADC-toets. Het Rijk moet daarnaast zorgen voor een snelle actualisatie van alle relevante informatie, zoals emissiefactoren, landgebruikskaarten en habitatkaarten en die informatie – via de helpdesk – beschikbaar stellen aan alle belanghebbenden.

Financiële consequenties

Het Adviescollege vindt dat financiële belemmeringen voor het uitvoeren van de korte -termijnmaatregelen weggenomen moeten worden, omdat anders onvoldoende ruimte ontstaat om de impasse in de vergunningverlening te doorbreken. Dit betekent een snelle en substantiële investering van het Rijk en de provincies om te zorgen dat er voldoende reductie van stikstofemissie plaatsvindt en dat voldoende natuurherstel mogelijk is.

Governance, rol van verschillende overheden

In het algemeen geldt dat het totale pakket aan maatregelen alleen kan worden uitgevoerd als de betrokken overheden intensief samenwerken. De voorwaarden daarvoor zijn gecreëerd door het inrichten van een interbestuurlijke programmadirectie stikstof, waarin naast de verschillende betrokken departementen ook provincies, gemeenten en waterschappen acteren. Het Adviescollege pleit voor een regionale gebiedsgerichte aanpak, met flankerend rijksbeleid op sectordoelestellingen en financiële ondersteuning.

De Rijksoverheid heeft volgens het adviescollege een belangrijke rol voor ontwikkelen van beleid, regelgeving en financiering van maatregelen. De provincies spelen in beleid en uitvoering een cruciale rol als gebiedsregisseur, inzet van financiële middelen voor natuurbeleid en uitvoering aan een landelijke systematiek voor monitoring van natuurgegevens. Gemeenten hebben vooral een rol bij bouwprojecten en ruimtelijk beleid. Tevens heeft een aantal terreinbeherende organisaties aangegeven waar mogelijk te willen versnellen, natuur te versterken en eventueel ook te bezien waar terreinen kunnen worden uitgewisseld, bijvoorbeeld voor het creëren van nieuwe natuur en bufferzones. De provincies zijn als gebiedsregisseur de aangewezen partij om deze beweging op gang te brengen.

Vergunningsverlening op korte termijn

Voor de korte termijn ligt het accent op het nemen van besluiten zodat op korte termijn weer besluitvorming kan plaatsvinden voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. Het Adviescollege stelt hiervoor onder het kopje juridisch een aantal lijnen voor. Verder geeft het college advies bij de volgende onderwerpen, die relevant zijn voor de vergunningsverlening.

a. Intern salderen

Salderen is een beschikbaar juridisch instrument, dat kan worden ingezet. Het Adviescollege is van mening dat, gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren, in alle gevallen afroaming moet plaatsvinden, dus ook bij interne saldering. Zonder aanvullende eisen of beleidsregels kan intern salderen leiden tot depositietoename, wanneer niet-benutte (latente) ruimte alsnog wordt benut. Omdat doelen gehaald moeten worden, is afroaming van latente ruimte naast de reductie van emissies een leidend principe in dit advies. In antwoord op de vraag of in relatie tot dit punt aanvullende regelgeving passend zou zijn, adviseert het Adviescollege om de randvoorwaarden vast te leggen in beleid en bij intern salderen minder vergaand af te romen dan bij externe saldering.

b. Extern salderen;

Het adviescollege is van mening dat, gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren, in alle gevallen afroaming moet plaatsvinden. De financiële prikkel die ontstaat door extern salderen, zorgt volgens het adviescollege voor een marktmechanisme waardoor een financiële prikkel ontstaat om stikstofuitstoot te verminderen, of te stoppen met activiteiten. Het Adviescollege spreekt een voorkeur uit voor gebiedsafhankelijke afroaming, waarbij bij extern salderen de huidige overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) als maatstaf kan worden gehanteerd voor het percentage dat wordt afgeroomd.

c. Tijdelijke depositie in de aanlegfase (bijv. windmolenpark, zandsuppleties en dijkversterkingen) Het adviescollege vindt dat het aan de politiek is om keuzes te maken als het gaat om de benutting van vrijgekomen ruimte. Aanbeveling van het Adviescollege in dit verband is deze ruimte in ieder geval te benutten om knelpunten op te lossen die betrekking hebben op tijdelijke emissies en die na realisatie leiden tot een lagere emissie of na uitvoering niet emitteren (projecten die op basis van een ecologische onderbouwing op termijn een positieve bijdrage hebben).

d. ADC-toets

De ADC-toets is volgens het college geen oplossing voor de kern van de stikstofproblematiek onder meer niet omdat veel getroffen initiatieven en toekomstige initiatieven niet kunnen worden gekwalificeerd als dwingende reden van groot openbaar belang. Daarnaast biedt deze toets geen soelaas voor de korte termijn, omdat compensatie gereed moet zijn, voordat de uitvoering van een project kan starten. En ruimte voor compensatie is schaars in Nederland. Het Adviescollege adviseert daarom om geen te hooggespannen verwachtingen te hebben van dit instrument. Het college vindt het voorstel een handreiking op te stellen een goed idee en geeft daarbij een aantal aandachtspunten. Zo dient te worden verduidelijkt wat wordt verstaan onder compensatie en welke

eisen daaraan worden gesteld. Zij adviseren tevens dat compensatie in beginsel altijd binnen Natura2000 gebieden moeten worden gedaan. Enkel wanneer die mogelijkheden er niet zijn, mag compensatie zo dicht mogelijk, of aangrenzend aan bestaande Natura2000 gebieden.

e. Afwegingskader:

Voor de korte termijn kunnen volgens het college afwegingen worden gemaakt op basis van het ruimtelijk beleid. Het Adviescollege adviseert de Omgevingswet en de (nationale en provinciale) Omgevingsvisies te benutten voor ruimtelijke voorsortering op de korte termijn. Als op regionale schaal een bepaald project van groot belang is, kunnen de regionaal verantwoordelijke overheden besluiten nemen waarmee extra ruimte wordt gecreëerd. De regionale politiek kan hierin keuzes maken: Verder is van belang dat de Wet natuurbescherming geen kader geeft voor prioritering van de afhandeling van aanvragen. Bevoegd gezag kan wel informatie vragen aan aanvrager waaruit blijkt dat men inspanningen verricht om emissies te beperken.

Voor de langere termijn is een kader wel van belang. Het Adviescollege betreft dit in de opdracht voor fase 2. Dit kader vraagt om samenhang met het ruimtelijk beleid, vanuit een visie op de grote transities. Bestaande beleidskaders en akkoorden (zoals het Klimaatakkoord) lopen in de praktijk door elkaar. Advies is om de grote transities (zoals de transitie van de landbouw, energietransitie, en de circulaire economie) als uitgangspunt te nemen, om te zorgen voor een meer integrale afweging.

f. Beweiden en bemesten

Bemesten van landbouwgronden is essentieel voor de voedselproductie. Met de uitspraak van de Raad van State dreigt de situatie dat elke individuele boer een vergunning voor bemesten moet aanvragen, op basis van een passende beoordeling. Dit is niet werkbaar en leidt tot veel bureaucratie. Mogelijk kan een regeling via het beheerplan worden getroffen of een andere meer generieke oplossing worden gevonden. Daarvoor dient echter meer inzicht te worden verkregen in de haalbaarheid en de mogelijke effecten van de verschillende oplossingsrichtingen.

Het Adviescollege zal ook hier nader onderzoek naar verrichten en daarover eind 2019 nader adviseren. Het Adviescollege adviseert ook voor bemesten de huidige gedoogstatus te handhaven, in afwachting van het tussentijdse advies eind 2019.

g. Drempelwaarde

Door verschillende stakeholders is nadrukkelijk de wens naar voren gebracht van het (opnieuw) introduceren van een drempelwaarde voor kleine deposities. Het Adviescollege staat hier op zich positief tegenover, mits het reductiebeleid daarvoor voldoende ruimte biedt. Vooralsnog ontbreekt het aan een deugdelijke juridische onderbouwing hiervoor, daarom acht het Adviescollege dit op de korte termijn niet haalbaar. Een dergelijke systematiek is alleen haalbaar als wordt voldaan aan bepaalde condities. Op dit moment zijn deze condities nog onvoldoende scherp in beeld. Het Adviescollege beveelt aan deze condities op korte termijn nader te bepalen, voordat een dergelijke systematiek kan worden geïmplementeerd. Het Adviescollege gaat in het tweede advies nader in op dit onderwerp.

Doorkijk advies lange termijn

In het advies geeft het adviescollege een aantal zaken aan waar in het tweede advies nader op wordt ingegaan. De opdracht voor fase 2 is als volgt geformuleerd:

"Een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek die past in het streven om in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstof gevoelige habitats te herstellen en die ertoe strekt om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling te herstellen. Bij de formulering van deze aanpak worden zo mogelijk ook andere schadelijke emissies betrokken en wordt in ieder geval voorkomen dat de aanpak tot een toename van andere schadelijke emissies leidt."

Tijdens de tweede fase zal het Adviescollege een beleidsreconstructie van het PAS opstellen, in de context van ontwikkelingen die voor het PAS relevant zijn geweest, zoals de aanwijzing en indeling van Natura 2000-gebieden. Daarnaast zal het Adviescollege zich nader verdiepen in de Europese regelgeving in relatie tot Nederlands beleid en Nederlandse keuzen, en in relatie tot keuzen die zijn gemaakt in ons omringende landen.

Conform de aan het Adviescollege verstrekte opdracht, zal tijdens de tweede fase nader advies worden uitgebracht over een afwegingskader en over een samenhangende lange-termijnaanpak

van (aanvullende) bronmaatregelen voor bestaande activiteiten in alle sectoren, om tot verdere vermindering van emissie en depositie te komen. En zullen tegelijkertijd aanbevelingen worden gedaan voor maatregelen om de robuustheid van Natura 2000-gebieden te vergroten. Mogelijke onderwerpen die zullen worden betrokken in de afwegingen tijdens de tweede fase, zijn optimalisatie van het rekenmodel AERIUS, en de mogelijkheden om meer gebruik te maken van validatie op basis van metingen, de drempelwaarden, een nadere verkenning van een depositiebank (op landelijk of regionaal niveau) en de mogelijkheden van nieuwe technologische ontwikkelingen en innovaties.

Onderdeel van de samenhangende lange-termijnaanpak is een integrale aanpak van stikstofreductie met opgaven vanuit aanpalende agenda's op het gebied van klimaat, biodiversiteit en volksgezondheid, door middel van veehouderij die past in de kringlooplandbouw.

Zoals toegelicht in paragraaf 4.4 zal het Adviescollege voor het einde van 2019 een tussentijds advies uitbrengen over het vraagstuk van beweiden en bemesten.