

Programma Aanpak Stikstof provincie Limburg
Achtergronddocument bij de factsheet

9 november 2017

Inhoudsopgave

1	Leeswijzer	3
2	PAS-beleid op hoofdlijnen	4
2.1	Aanleiding	4
2.2	Maatregelen en ruimte voor economische ontwikkeling	5
2.2.1	Brongerichte maatregelen	5
2.2.2	Herstelmaatregelen	6
2.2.3	Ruimte voor economische ontwikkeling	7
2.3	Wijzigingen in het PAS	9
3	Beleid van de provincie ten aanzien van het PAS	12
3.1	PAS-gebieden in Limburg	12
3.2	Beleid van de provincie Limburg	13
3.2.1	Maatregelen provincie Limburg	13
3.2.2	Herstelmaatregelen	14
3.2.3	Ruimte voor economische ontwikkeling	16
3.3	Rol Provinciale Staten	20
4	Monitoring	21
4.1	Monitoring van het PAS	21
4.1.1	Bronmaatregelen	22
4.1.2	Herstelmaatregelen	22
4.1.3	Ruimte voor economische ontwikkeling	23
5	Financiële middelen	24
5.1	Beschikbare financiële middelen PAS	24
5.2	Besteding uitgave financiële middelen PAS	25
5.3	Legeskosten vergunningen	26
Bijlage 1	Overzicht afkortingen en begrippen	27
Bijlage 2	Rol PAS-bureau en RIVM	29

1 Leeswijzer

Dit document is het achtergronddocument behorend bij de factsheet over de opzet van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De Zuidelijke Rekenkamer heeft hiervoor in de periode april tot en met juli 2017 dossierstudie verricht en met de betrokken ambtenaren van de provincie Limburg gesproken.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de aanleiding en inhoud van het PAS. Het beleid van de provincie Limburg en de rol van Provinciale Staten (PS) komen in hoofdstuk 3 aan de orde. In hoofdstuk 4 belichten we de monitoring van het PAS en in hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de financiële middelen voor (de uitvoering van) het PAS.

2 PAS-beleid op hoofdlijnen

2.1 Aanleiding

Nederland kent 166 Natura 2000-gebieden. Natura 2000 is de benaming voor een samenhangend netwerk van natuurgebieden in de Europese Unie die zijn aangewezen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn¹. Het doel van Natura 2000 is (verdere) achteruitgang van de biodiversiteit in de betreffende gebieden te voorkomen. Daartoe is of wordt voor elk Natura 2000-gebied een beheerplan opgesteld, waarin voor alle beschermde soorten en habitats instandhoudingsdoelen nader zijn of worden uitgewerkt. In 118 Natura 2000-gebieden worden deze instandhoudingsdoelen echter bedreigd door een teveel aan stikstofdepositie². Om de doelen te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat de stikstofdepositie in deze gebieden afneemt.

Naast de Natura 2000 regelgeving bepaalt de Wet natuurbescherming (Wnb) dat nieuwe economische activiteiten of uitbreidingen van bestaande activiteiten in en rond Natura 2000-gebieden getoetst moeten worden op hun effecten op de natuur. Daarbij wordt vooral gekeken naar de effecten van uitstoot van stikstof. Lange tijd heeft dit ertoe geleid dat vergunningverlening voor nieuwe economische initiatieven moeizaam verliep. Hoewel sinds 1980 de stikstofdepositie op landelijk niveau daalt door vastgesteld beleid, kon namelijk voor individuele gevallen vaak niet worden aangetoond dat ze geen significant negatieve gevolgen hadden voor de natuur.

Om de Natura 2000-doelen in de 118 gebieden toch te bereiken en tegelijkertijd de impasse in de vergunningverlening te doorbreken hebben het Rijk³ en de provincies het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ontwikkeld. Het PAS is een landelijk programma waarin overheden, natuurorganisaties en ondernemers samenwerken om de stikstofdepositie in de PAS-gebieden te verminderen, de natuur te versterken en daarmee ook economische ontwikkeling mogelijk te maken. Provincies zijn in de meeste gevallen verantwoordelijk voor vergunningverlening en handhaving in het kader van het PAS en voor het beheer van Natura 2000-gebieden. In het verlengde hiervan zijn ze ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het PAS.

¹ Richtlijnen van de Europese Unie. Nederland heeft deze richtlijnen omgezet in nationale wetgeving via de Wet natuurbescherming.

² Stikstofdepositie is het neerslaan van stikstof op bodem, water, planten en dieren. Stikstofdepositie wordt uitgedrukt in mol per hectare per jaar (mol/ha/jaar).

³ Het Ministerie van Economische Zaken (verantwoordelijk voor natuur, landbouw en economie, voor wet- en regelgeving rond Natura 2000-gebieden en in bepaalde gevallen bevoegd gezag voor vergunningverlening Natura 2000-gebieden), het Ministerie van Infrastructuur en milieu (verantwoordelijk voor luchtkwaliteit en het beheer van diverse (delen van) Natura 2000-gebieden), het Ministerie van Defensie (beheerder van belangrijke delen van Natura 2000-gebieden).

Het PAS is op 1 juli 2015 in werking getreden voor een tijdvak van zes jaar (2015-2021). Na het eerste programma volgen in principe nog een tweede (tijdvak 1 juli 2021-1 juli 2027) en een derde programma (tijdvak 1 juli 2027-1 juli 2033). Omstreeks 2030 wordt bezien of het continueren van een Programmatische Aanpak Stikstof noodzakelijk is.

2.2 Maatregelen en ruimte voor economische ontwikkeling

Het PAS is ontwikkeld om de instandhoudingsdoelen van de voor stikstof gevoelige PAS-gebieden (op termijn) te realiseren en tegelijkertijd economische ontwikkeling mogelijk te maken. Om dit te bereiken zijn in het PAS twee soorten maatregelen opgenomen:

1. Brongerichte maatregelen: het blijvend laten dalen van de stikstofdepositie door het nemen van maatregelen aan de bron.
2. Herstelmaatregelen: het uitvoeren van herstelmaatregelen voor stikstofgevoelige natuur die leiden tot een versterking van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden.

2.2.1 Brongerichte maatregelen

Sinds 1980 is door Rijks- en EU-beleid⁴ de stikstofdepositie in Nederland met bijna een derde gedaald en daalt deze naar verwachting gestaag verder. De jaarlijkse stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zal, uitgaande van het vastgestelde beleid en een economische groei van 2,5%⁵, in de periode tot 2020 dalen. In verschillende Natura 2000-gebieden zal desondanks sprake zijn van een overschrijding van de kritische stikstofdepositiewaarde⁶. Daarom zijn aanvullende maatregelen nodig. Het gaat om brongerichte maatregelen die ervoor zorgen dat de emissie van stikstof sneller zal dalen.

Generieke brongerichte maatregelen

In Nederland veroorzaakt de landbouwsector een (zeer) groot deel van de stikstofdepositie. Op landelijk niveau hebben de belangrijkste brongerichte maatregelen van het PAS dan ook betrekking op deze sector, met als doel emissie van ammoniak te reduceren.

⁴ Zo zijn in het nationale samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit de afgelopen jaren voorschriften van toepassing geworden voor verkeer en industrie, waarmee al een aanzienlijke emissiereductie is bereikt en nog verder zal worden bereikt en zijn op EU-niveau emissiebeperkende maatregelen van kracht geworden voor de auto-industrie die naarmate oude auto's door nieuwere worden vervangen zullen leiden tot vermindering van de emissies.

⁵ Een politieke keuze bij het PAS is dat normale economische ontwikkeling mogelijk moet zijn. In het PAS wordt uitgegaan van een economische groei van 2,5% per jaar.

⁶ De kritische depositiewaarde is de grenswaarde voor stikstofbelasting waarboven de kans bestaat op significante negatieve effecten op de natuur.

Over de invulling van de maatregelen heeft de staatssecretaris van Economische Zaken in 2014 met verschillende partijen uit de landbouwsector afspraken gemaakt.⁷ Deze afspraken zijn vastgelegd in de *'Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma Aanpak Stikstof'*. Het betreft afspraken over vrijwillig door veehouders te treffen voer- en managementmaatregelen. Daarnaast heeft in 2015 een aanscherping plaatsgevonden van de normen voor de maximumemissie van ammoniak uit stallen in het *Besluit emissiearme huisvesting*, alsook een aanscherping van de normen voor de aanwending van dierlijke mest in het *Besluit gebruik meststoffen*.

De overeengekomen voer- en managementmaatregelen en de aanscherping van de normen voor stallen en voor mestaanwending moeten in 2030 ten opzichte van 2013 tot een netto reductie van de ammoniakemissie van ten minste 10 kiloton per jaar leiden.

De provincies Limburg en Noord-Brabant, waar ten opzichte van de andere provincies sprake is van een hoge overbelasting van stikstofdepositie, hebben in aanvulling op de landelijke/generieke bronmaatregelen extra maatregelen voor de veehouderij vastgesteld. De provincie Limburg heeft deze maatregelen opgenomen in het PAS. Hierop gaan we in paragraaf 3.2 verder in.

2.2.2 Herstelmaatregelen

Het uitvoeren van herstelmaatregelen heeft tot doel dat, ook zolang er nog sprake is van een situatie van overbelasting door stikstofdepositie, de kwaliteit van de voor stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten wordt behouden of wordt verbeterd. De herstelmaatregelen moeten er dus (mede) voor zorgen dat de natuurdoelen niet door economische ontwikkeling in gevaar worden gebracht.

De herstelmaatregelen zijn gericht op het bestendiger maken van de natuur tegen een overbelasting van stikstof. Ze hebben geen invloed op de hoogte van de depositie zelf. Voorbeelden van herstelmaatregelen zijn het herstel van de waterhuishouding, de verhoging van het grondwaterpeil, de afgraving van een deel van de bodem door plaggen, chopperen of baggeren en de afvoer van stikstofrijk materiaal door extra maaien, begrazen of periodiek verbranden.

Voor alle voor stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten zijn op basis van beschikbare kennis uit wetenschap en praktijk alle denkbare herstelmaatregelen en hun effecten in beeld gebracht. Deze zogenaamde 'herstelstrategieën' zijn vastgelegd in de documenten *'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats, deel I, II en III'*. De documenten zijn voorgelegd aan een

⁷ Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie, Cumela Nederland, de Nederlandse Vakbond Varkenshouderij, de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie.

wetenschappelijke reviewcommissie en door deze commissie positief beoordeeld (ruim voldoende tot goed).

Vervolgens zijn voor ieder PAS-gebied in gebiedsanalyses die maatregelen uit de herstelstrategieën geselecteerd die specifiek in dat gebied kunnen worden toegepast. In alle gebiedsanalyses luidt de conclusie dat, mede door het treffen van de specifieke herstelmaatregelen, de instandhoudingsdoelen op termijn kunnen worden gerealiseerd en intussen geen verslechtering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten optreedt.

Via de Natuurbeschermingswet 1998⁸ is geborgd dat de maatregelen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden; de bestuursorganen die het aangaat zijn wettelijk verplicht te zorgen voor een tijdige uitvoering van de maatregelen. Veelal zijn dit Gedeputeerde Staten van de provincies. Medewerking van bestuursorganen die geen formele betrokkenheid hebben bij het PAS of van terreinbeherende natuurorganisaties bij de uitvoering van de maatregelen, is gewaarborgd door middel van uitvoeringsovereenkomsten. Bij onvoldoende voortgang in de realisatie van de herstelmaatregelen kunnen de verantwoordelijke bestuursorganen uitvoering afdwingen door toepassing van de wettelijk aan hen toegekende bevoegdheden (waaronder in uitzonderlijke situaties onteigening).

2.2.3 Ruimte voor economische ontwikkeling

De vermindering van stikstofdepositie door vastgesteld beleid, aanvullende bronmaatregelen en herstelmaatregelen schept ruimte voor (nieuwe) economische ontwikkelingen in en rondom de Natura 2000-gebieden die stikstofemissie met zich mee brengen. Deze ruimte voor activiteiten wordt 'depositie- en ontwikkelingsruimte' genoemd.

Depositieruimte is de totale hoeveelheid stikstofdepositie die voor de groei van bestaande activiteiten en nieuwe economische ontwikkelingen beschikbaar is. Een deel van de depositieruimte is gereserveerd voor autonome groei (bijvoorbeeld bevolkingsgroei en een toename van het wegverkeer) en voor activiteiten die zo weinig stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden veroorzaken dat ze zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht (stikstofdepositie onder de grenswaarde van 1 mol/ha/jaar). Voor de sectoren landbouw en industrie en voor infrastructuur geldt wel een meldingsplicht.

De *ontwikkelingsruimte* is het gedeelte van de depositieruimte dat kan worden toegekend aan activiteiten waarvoor een vergunning vereist is. Deze activiteiten veroorzaken een zodanige stikstofdepositie op een voor stikstofgevoelige habitattypen of leefgebied van soorten in een Natura 2000-gebied dat er voor die activiteit vooraf toestemming is vereist van het bevoegd gezag.

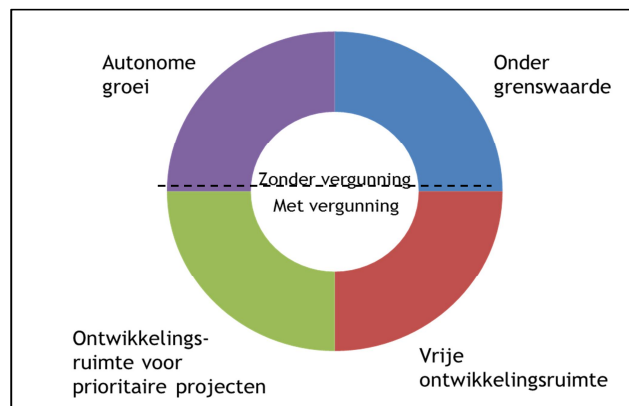
⁸ In januari 2017 is deze wet opgegaan in de Natuurbeschermingswet.

De ontwikkelingsruimte is in twee segmenten verdeeld. Het eerste segment omvat 'prioritaire projecten' (segment 1). Dit zijn projecten van nationaal en provinciaal belang, bijvoorbeeld wegen en bedrijventerreinen. Deze zijn vastgelegd door de minister van Economische Zaken in de Regeling natuurbescherming. De lijst met projecten kan maximaal twee keer per jaar door de minister (in overleg met de provincies) gewijzigd worden.

Het tweede segment omvat de ontwikkelingsruimte die vrij beschikbaar is voor industriële, agrarische en andere activiteiten (segment 2).

Onderstaande figuur is een schematische weergave van de indeling van de depositieruimte in de twee categorieën en vier segmenten.

Figuur 1: Verdeling van de depositieruimte in 4 segmenten



* Bron: <http://pas.natura2000.nl/pages/verdeling-van-de-depositieruimte.aspx>

In de gebiedsanalyses is per PAS-gebied op hectareniveau opgenomen hoeveel depositieruimte en ontwikkelingsruimte beschikbaar is en hoe deze worden toebedeeld. De potentiële depositieruimte in de gebiedsanalyses is berekend aan de hand van het rekeninstrument AERIUS.

Het toedelen van de depositieruimte in segmenten gebeurt in de volgende stappen: Eerst wordt depositieruimte gereserveerd voor autonome ontwikkelingen waarvoor geen toestemmingsbesluit/vergunning nodig is (NTVP) en voor projecten met een depositiebijdrage die lager is dan de grenswaarde (GWR), uitgaande van de voorziene ontwikkelingsbehoefte voor NTVP en GWR.

Vervolgens wordt depositieruimte gereserveerd voor prioritaire projecten in segment 1, uitgaande van de berekende ontwikkelingsbehoefte voor deze projecten. De resterende depositieruimte is de beschikbare depositieruimte voor projecten in segment 2, de vrije ontwikkelingsruimte.

Gezamenlijke regels over het toekennen van de vrije ontwikkelingsruimte

In de meeste gevallen zijn Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het toedelen van de vrije ontwikkelingsruimte aan activiteiten in hun provincie (projecten in segment 2). Voor deze toedeling hebben de provincies in IPO-verband

afgesproken dezelfde beleidsregels te zullen hanteren voor de manier waarop ze de ontwikkelingsruimte zullen verdelen. Deze houden het volgende in:

1. Voor de toedeling van de vrije ontwikkelingsruimte geldt de volgorde van ontvangst van aanvragen (wie het eerst komt, wie het eerst maalt).
2. Aan een project of andere handeling wordt bij een toestemmingsbesluit niet meer dan 3 mol/ha/jaar aan ontwikkelingsruimte toegedeeld per PAS-periode.
3. Het project of de handeling waarvoor ontwikkelingsruimte is toegedeeld dient binnen twee jaar te zijn gerealiseerd of verricht. Na twee jaar kunnen GS het door hen hiervoor vastgestelde toestemmingsbesluit (al dan niet gedeeltelijk) intrekken of wijzigen.
4. GS kunnen de eerste drie algemene beleidsregels buiten toepassing laten of daarvan afwijken, als onverkorte toepassing ervan voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot met deze beleidsregel te dienen doelen.

De provincies kunnen voor de toedeling van vrije ontwikkelingsruimte ook eigen aanvullende provinciale beleidsregels opstellen. GS van de provincie Limburg hebben hiervan gebruik gemaakt en een eigen provinciale beleidsregel vastgesteld.⁹ Deze wordt behandeld in hoofdstuk 3.

2.3 Wijzigingen in het PAS

Wet Natuurbescherming 2017

Vanaf 2017 is de Wet natuurbescherming (Wnb) van kracht. In deze wet zijn de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet samengevoegd. Met de inwerkingtreding van de wet geldt er een nieuwe bevoegdheidsregeling voor de vergunning- en ontheffingsaanvragen. In de Nb-wet 1998 was bepaald dat *GS van de provincie waarin het hoogste effect op een Natura 2000-gebied plaatsvond het bevoegd gezag* was voor het verlenen van de vergunningen. Wanneer er ook sprake was van een effect op Natura 2000-gebieden in andere provincies, gold voor deze provincies een instemmingsverplichting.

Met de inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn *GS van de provincie waarin het project of een andere handeling wordt gerealiseerd* het bevoegd gezag. De instemmingsverplichting van andere betrokken provincies is blijven bestaan: 'als projecten of andere handelingen gevolgen hebben voor een geheel of gedeeltelijk in een andere provincie gelegen Natura 2000-gebied nemen GS geen besluit dan in overeenstemming met GS van die andere provincie(s).'

⁹ Beleidsregel toestemmingverlening en toedeling ontwikkelingsruimte Programma Aanpak Stikstof Limburg 2017 segment 2, versie september.

Partiële herzieningen van de PAS

Het PAS maakt gebruik van het rekeninstrument AERIUS. Onderdeel van dit instrument is AERIUS Monitor, waarmee de uitvoering en de resultaten van de PAS worden gevolgd. Per PAS-gebied wordt inzicht gegeven in:

- de emissie en depositie van stikstof, zowel in de huidige als de (verwachte) toekomstige situatie;
- de verdeling van de herkomst van stikstofdepositie op een gebied over de verschillende sectoren zoals landbouw, industrie en wegverkeer;
- de uitgegeven en resterende ontwikkelingsruimte.

Betrokken overheden kunnen met behulp van AERIUS Monitor besluiten of het met de PAS ingezette beleid voldoet, of dat andere of extra maatregelen moeten worden getroffen om de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden te vergroten en nieuwe bedrijvigheid mogelijk te maken.

De AERIUS Monitor wordt in principe eenmaal per jaar geactualiseerd. Door de actualisaties wijzigt de omvang van de depositie- en ontwikkelingsruimte en de berekende stikstofdepositie in de PAS-gebieden. Hierdoor zijn partiële herzieningen van het PAS nodig en actualisaties van de gebiedsanalyses. Tot nu toe (juli 2017) hebben twee herzieningen plaatsgevonden, de eerste op 15 december 2015 en de tweede op 17 maart 2017.

Een partiële herziening van het PAS wordt in ontwerp vastgesteld door het Rijk en ligt zes weken ter inzage. Op de binnengekomen zienswijzen op de ontwerp-partiële herziening wordt ingegaan in een Nota van Antwoord. In deze nota wordt aangegeven welke zienswijzen tot aanpassing van de documenten (het PAS en gebiedsanalyses) hebben geleid. De aldus tot stand gekomen definitieve herzieningen worden dan eerst ter instemming aan GS van de provincies voorgelegd en vervolgens door het Rijk vastgesteld waarmee deze in werking treden. GS van de provincie Limburg hebben PS bij beide herzieningen geïnformeerd over het feit dat zij hiermee hebben ingestemd.

PAS bij de Raad van State/Europees Hof van Justitie

Op 30 november en 1 december 2016 heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) zich gebogen over het PAS aan de hand van een aantal pilotzaken in de provincies Noord-Brabant en Limburg. Naar aanleiding daarvan heeft de RvS op 17 mei 2017 prejudiciële vragen gesteld over het PAS aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). Gevraagd werd onder andere of het PAS in overeenstemming is met de Europese Habitatrichtlijn en/of het programma juridisch houdbaar is. Bezwaarmakers hebben namelijk in een aantal procedures bij de RvS aangevoerd dat het PAS in strijd is met deze richtlijn.

Daarnaast zijn vragen gesteld over het weiden van vee en het bemesten van gronden, waarvoor vanwege het PAS niet langer een natuurvergunning nodig is. De

RvS wil van het HvJ-EU weten of deze activiteiten op basis van de Europese Habitatrichtlijn zonder vergunning mogen worden toegestaan.

De RvS zal op basis van het advies van het HvJ-EU een uitspraak doen over beide kwesties.¹⁰ De RvS heeft het HvJ-EU nadrukkelijk verzocht de prejudiciële vragen voor 1 juli 2018 te beantwoorden.

Over een aantal aspecten van het PAS heeft de RvS op 17 mei 2017 wel een oordeel gegeven. Dit zijn aspecten waarbij de Europese Habitatrichtlijn niet aan de orde is. De RvS concludeerde over deze aspecten dat de onderbouwing van het PAS op een aantal punten moet worden verbeterd en aangevuld.¹¹

¹⁰ https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=1047&summary_only=&category_id=8.

¹¹ Het gaat om de uitspraken 201600614/1/R2, 201600617/1/R2, 201600618/1/R2, 201600620/1/R2, 201600622/1/R2 en 201600630/1/R2 (natuurvergunningen voor veehouderijen) en 201506170/1/R2, 201506807/1/R2, 201506815/1/R2 en 201506818/1/R2 (beweiden en bemesten).

3 Beleid van de provincie ten aanzien van het PAS

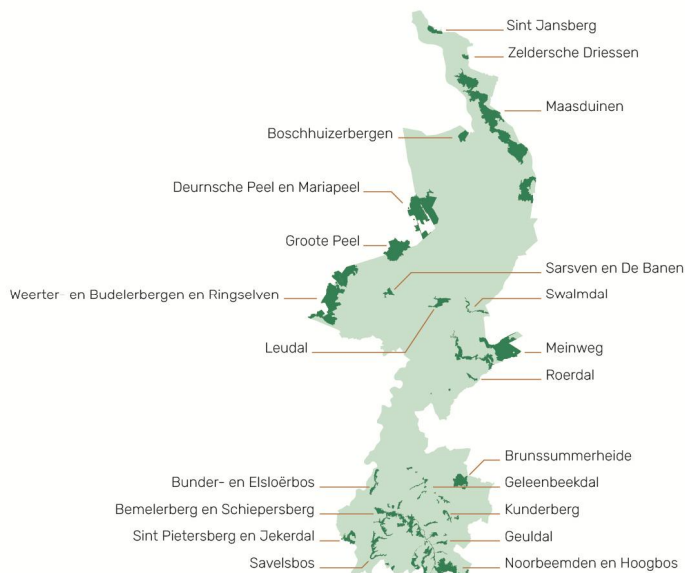
PS van de provincie Limburg zijn door middel van documenten, presentaties en een openbare informatieavond geïnformeerd over de inwerkingtreding van het PAS¹². Vervolgens hebben GS ingestemd met het PAS. GS van de andere provincies hebben dat eveneens gedaan.

Naast instemming met de landelijke PAS-maatregelen hebben GS ook maatregelen vastgesteld die specifiek voor Limburg gelden. In dit hoofdstuk geven we hier inzicht in. Daarnaast gaan we in op de rol van PS ten aanzien van het PAS. Allereerst geven we echter een overzicht van de PAS gebieden in de provincie.

3.1 PAS-gebieden in Limburg

In de provincie Limburg liggen 23 Natura 2000-gebieden, waarvan er 21 onder het PAS vallen (zie figuur 1). Drie daarvan liggen zowel in de provincie Limburg als in de provincie Noord-Brabant. Het betreft de Deurnsche Peel & Mariapeel, de Groote Peel en de Weerter- en Budelerbergen & Ringselven. Twee PAS-gebieden liggen zowel in de provincie Limburg als in de provincies Noord-Brabant en Gelderland, namelijk de Boschhuizerbergen (NB) en de St. Jansberg (Gld). De oppervlakte van deze gebieden in de provincies Noord-Brabant en Gelderland is echter te verwaarlozen.

Afbeelding 1: Overzicht van de PAS-gebieden in de provincie Limburg



Bron: Presentatie Statencommissie PAS 11-9-2015

¹² Provincie Limburg (d.d. 28 januari 2015), nr. 2015/4962 Informerend stuk PS: Programma Aanpak Stikstof. Provincie Limburg (d.d. 28 april 2015), nr. 2015/2455 Informerend stuk PS: Voortgang programma aanpak stikstof.

3.2 Beleid van de provincie Limburg

3.2.1 Maatregelen provincie Limburg

Zoals eerder opgemerkt heeft de provincie Limburg extra maatregelen voor de veehouderij opgenomen in de 'Verordening Veehouderijen en Natura 2000'. De provincie heeft deze verordening vooruitlopend op het PAS ingesteld. Zodra het PAS van kracht werd, is de verordening hier onderdeel van uit gaan maken.

Met AERIUS is berekend hoeveel ruimte deze verordening oplevert wat betreft depositiedaling en depositieruimte. De provincie Limburg heeft ervoor gekozen 50% van de reductie van de stikstofdepositie die met de verordening wordt behaald, in te zetten ten behoeve van ontwikkelingsruimte voor de landbouw. De andere 50 % wordt ingezet ten behoeve van de kwaliteit van de natuur binnen de provincie Limburg.¹³

Verordening Veehouderijen en Natura 2000

In 2009 hebben verschillende samenwerkende partners¹⁴ het 'Convenant Stikstof en Natura 2000' gesloten. Dit convenant heeft tot doel om de ammoniakbelasting op de Natura 2000-gebieden substantieel te verminderen en tevens de vergunningverlening voor veehouderijen rond Natura 2000-gebieden weer vlot te trekken. Op basis van het Convenant heeft de provincie Limburg de Verordening Veehouderijen en Natura 2000 opgesteld. Deze verordening is in 2013 in werking getreden¹⁵. Deze is per 16 januari 2015 ongewijzigd opgenomen in de Omgevingsverordening Limburg 2014¹⁶.

Met de verordening wordt beoogd om een halvering van de ammoniakemissie uit stallen van veehouderijen in 2030 ten opzichte van de situatie in 2008/2010 te bewerkstelligen. Daartoe is in de verordening de verplichting voor veehouderijen opgenomen om bij het bouwen van nieuwe stallen en het renoveren van bestaande stallen gebruik te maken van emissie reducerende technieken, die verder gaan dan de vereisten uit de landelijke regelgeving (Besluit ammoniakemissie huisvesting). De kern van de verordening wordt gevormd door bijlage 1, waarin per diercategorie de maximale emissienormen per dierenverblijf zijn opgenomen. Deze normen zijn gebaseerd op emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav).

Bijlage 2 van de verordening geeft een opsomming van de emissie reducerende technieken. De bijlagen kunnen door GS worden aangepast, indien er bijvoorbeeld nieuwe technische ontwikkelingen plaatsvinden. Zo is bijvoorbeeld op 1 augustus 2015 de Rav gewijzigd waarbij aanpassingen in de emissiefactoren hebben

¹³ Rijksprogramma PAS, p. 51-52.

¹⁴ Deze samenwerkende partijen zijn: provincie Limburg, provincie Noord-Brabant, directie Regionale Zaken, Ministerie LNV, Stuurgroep Dynamisch Platteland, Zuidelijk Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO), Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB), Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Brabants Landschap en de Brabantse Milieufederatie.

¹⁵ Provincie Limburg, Statenvoorstel G-13-019.

¹⁶ Provincie Limburg, Statenvoorstel G-14-028.

plaatsgevonden. GS hebben bijlage 1 hierop aangepast. Deze wijziging is op 17 september 2015 in werking getreden.

Naast dat de verordening eisen voorschrijft voor emissiereductie voor nieuwbouw en herbouw, verplicht het ook de andere veehouders om voor 2030 hun bestaande stallen aan te passen of buiten gebruik te stellen, voor zover het bedrijf dan (gemiddeld) nog niet voldoet aan de in bijlage 1 opgenomen emissiereductiedoelstelling.

3.2.2 Herstelmaatregelen

Met het instemmen met het PAS is de provincie een resultaatverplichting aangegaan voor het realiseren van de PAS-herstelmaatregelen¹⁷. De meeste herstelmaatregelen moeten in de eerste planperiode van het PAS getroffen worden, dat wil zeggen dat ze voor 1 juli 2021 uitgevoerd moeten zijn. Voor het tijdig kunnen uitvoeren van de maatregelen is het nodig om over de betreffende gronden te beschikken en/of de functie ervan te wijzigen in natuur.

Op de website van de provincie Limburg staat de digitale PAS-maatregelenkaart. Aan de hand van deze kaart is voor een ieder zichtbaar wat voor PAS-herstelmaatregelen per gebied gerealiseerd dienen te worden.

Functiewijziging

Voordat de herstelmaatregelen gerealiseerd kunnen worden, is het van belang dat de benodigde gronden hiervoor beschikbaar zijn en dat deze zijn aangemerkt als natuur. Grondeigenaren van PAS-gebieden kunnen een subsidie krijgen via de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) voor het (blijvend) omzetten van landbouwgrond naar natuur.

Om de subsidiehoogte te bepalen taxeert het Provinciaal Grondbedrijf de grond en bepaalt de landbouwkundige en natuurwaarde. Het verschil in waarde wordt uitgekeerd als subsidie (met een maximum van 85% van de agrarische waarde). In het POL (Provinciaal Omgevingsplan Limburg) worden de gronden vervolgens aangemerkt als natuur.

Uitvoering Herstelmaatregelen

Provincies zijn wettelijk verplicht te zorgen voor een tijdige uitvoering van de herstelmaatregelen (uiterlijk 30 juni 2021, voor de maatregelen uit het eerste tijdvak). De provincie Limburg hanteert het uitgangspunt dat in principe de grondeigenaren hun grond inrichten; de herstelmaatregelen uit (laten) voeren. De hoofdregel is dus realisatie op vrijwillige basis. Niet alle grondeigenaren kunnen of willen hun eigen grond inrichten. Hieronder gaan we op beide situaties in:

- Grondeigenaren die hun eigen grond inrichten

¹⁷ Voor de PAS-gebieden Deurnsche Peel & Mariapeel, Grootte Peel en Weerter- en Budelerbergen & Ringselven is de provincie Limburg verantwoordelijk voor de PAS-herstelmaatregelen die op haar grondgebied dienen te worden uitgevoerd.

De meeste herstelmaatregelen (ongeveer 90%) moeten uitgevoerd worden op gronden, van terreinbeherende organisaties, die binnen de begrenzing van de Natura 2000-gebieden liggen. Bij het opstellen van de gebiedsanalyses is met de betrokken partijen overeengekomen dat in nader overleg met hen wordt bepaald hoe aan de uitvoering van de herstelmaatregelen invulling wordt gegeven. In juni 2015 heeft dit geresulteerd in afzonderlijke bestuursovereenkomsten met alle grote terreinbeheerders: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, stichting Limburgs Landschap en Waterschap Limburg.¹⁸ In deze bestuursovereenkomsten verklaren de terreinbeheerders zich bereid om de maatregelen op hun eigendommen uit te voeren. Voor de kosten van de voorbereiding en de uitvoering van de maatregelen konden deze partijen tot september 2017 een beroep doen op de Nadere Subsidieregels Programmatiese Aanpak Stikstof (NSR PAS)¹⁹ van de provincie. Met ingang van september 2017 kan voor de kosten een beroep worden gedaan op de SKNL²⁰. Naast de grote voeren ook enkele kleinere terreinbeherende organisaties, zoals Bosgroep Zuid Nederland, Stichting ARK, Stichting Natuurrijk Limburg, en enkele gemeenten, herstelmaatregelen uit op hun gronden. Met deze partijen is geen overeenkomst gesloten, maar zijn afspraken vastgelegd in subsidiebeschikkingen, afgegeven in het kader van de NSR PAS/SKNL.

- Grondeigenaren die niet hun eigen grond inrichten
Niet alle grondeigenaren kunnen of willen zelf herstelmaatregelen op hun grond uitvoeren. Het gaat hierbij veelal om maatregelen die moeten plaatsvinden op gronden buiten de begrenzing van de Natura 2000-gebieden. De inrichting van deze gronden hangt samen met de gebiedsontwikkeling in het kader van de ontwikkelopgave natuur. Voor de inrichting van deze gronden wordt geen subsidie beschikbaar gesteld via de SKNL. Grondeigenaren kunnen er in die gevallen voor kiezen om hun grond te ruilen. De provincie zou eventueel ook tot onteigening kunnen overgaan. Daar is ten aanzien van het PAS nog geen gebruik van gemaakt.

Voor ieder PAS-gebied is een gebiedsanalyse uitgevoerd waarin is aangegeven welke herstelmaatregelen uit de herstelstrategieën specifiek in het betreffende gebied moeten worden genomen om de natuurkwaliteit in stand te houden. Deze herstelmaatregelen zijn/worden opgenomen in de beheerplannen die in het kader van Natura 2000 voor ieder gebied zijn/worden opgesteld. De provincie Limburg heeft voor de volgende PAS gebieden het beheerplan opgesteld en is in deze gebieden ook verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan (inclusief herstelmaatregelen): Bemelerberg & Schiepersberg, Boschhuizerbergen, Brunssumerheide, Geleenbeekdal, Geuldal, Maasduinen, Meinweg, Noorbeemden &

¹⁸ Waterschap Limburg is ontstaan per 1 januari 2017 uit een fusie tussen de waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas.

¹⁹ Deze subsidieregeling was specifiek ingesteld voor de uitvoering van PAS-maatregelen in de PAS Natura 2000-gebieden en natuurterreinen grenzend aan de PAS Natura 2000-gebieden.

²⁰ De NSR PAS is met een wijzigingsbesluit van GS (d.d. 25 juli 2017) opgenomen in de SKNL.

Hoogbos, Roerdal, Sarsven & De Banen, Sint Jansberg, Sint Pietersberg & Jekerdal, Swalmdal en Weerter- en Budelerbergen & Ringselven.

Daarnaast is de provincie sinds de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (formeel 1 januari 2017) verantwoordelijk geworden voor het op- en vaststellen van de (definitieve) beheerplannen en gebiedsanalyses, waarvoor eerder het Rijk (ministerie van Economische Zaken) verantwoordelijk was. Het betreft de volgende gebieden: Leudal, Bunder- en Elsoërbos, Kunderberg, Savelsbos en Zeldersche Driessen. Voor de laatste drie gebieden is het beheerplan inmiddels vastgesteld. Voor de Deurnsche Peel & Mariapeel en de Groote Peel tenslotte is de provincie Noord-Brabant de voortouwnemer bij het opstellen van het beheerplan.

Voor de manier waarop de herstelmaatregelen worden uitgevoerd zijn de in juli 2016 door PS vastgestelde 'Natuurvisie 2016' en met name de daarbij horende uitvoeringsstrategie 'Platteland in Ontwikkeling (PiO)' van belang²¹.

In PiO-projecten worden (maatschappelijke) doelen op het vlak van natuur, water, landbouw, toerisme en recreatie en monumenten in samenhang gerealiseerd.

Daarbij worden de projecten zoveel mogelijk vanuit een maatschappelijk gedragen en partnergerichte samenwerking opgepakt. Hiertoe sluit de provincie partnercontracten af met de betreffende partners. In deze partnercontracten wordt de manier waarop er wordt samengewerkt vastgelegd. Ook bevatten ze afspraken over de opgave die de partners gaan realiseren in een bepaalde planperiode en vormen ze de basis voor subsidiëring.

Het uitvoeren van de PAS-herstelmaatregelen wordt integraal meegenomen binnen PiO projecten. Bij alle PiO projecten die binnen Natura 2000-gebieden liggen moet rekening worden gehouden met het feit dat daar de provincie (als bevoegd gezag) beheerplannen opstelt. Dit betekent dat de trekker van een PiO project in overleg met de provincie bekijkt hoe in het gebiedsproces moet worden samengewerkt.

In Natura 2000- gebieden waar geen sprake is van een integrale PiO benadering, of daar waar het meenemen van de maatregelen in het PiO-project geen meerwaarde heeft, worden de maatregelen door terreinbeherende organisaties uitgevoerd. Dit gebeurt via subsidie aan de betreffende beheerder.

3.2.3 Ruimte voor economische ontwikkeling

Verdelen depositieruimte

Voor het bepalen van de depositieruimte gaat het PAS uit van een economische groei van 2,5% per jaar in combinatie met het bestaande stikstofbeleid (zogenoemde bovenraming CBS)²². De uitvoering van het bestaande stikstofbeleid leidt tot een daling van stikstofdepositie bij bestaande activiteiten. Tegelijk zorgt de veronderstelde economische groei voor depositieruimte voor nieuwe of uitbreiding van bestaande economische activiteiten. Netto vertoont de depositie in dit scenario een dalende lijn.

²¹ Provincie Limburg, G-16-028 Statenvoorstel Programmaplan 'Platteland in Ontwikkeling'.

²² PAS Bureau: <http://pas.natura2000.nl/pages/ruimte-voor-economische-groei.aspx>

Depositieruimte wordt per PAS-gebied op hectareniveau vastgesteld en toegeedeeld. Als gevolg van de jaarlijkse herijking van het PAS en de nieuwe stikstofgegevens van het RIVM kan de depositieruimte tussentijds bijgesteld worden.

Een deel van de depositieruimte is beschikbaar voor autonome groei. Voor het deel van de depositieruimte dat vervolgens overblijft, hebben provincies invloed op de verdeling daarvan. Daarbij gaat het om het benoemen van prioritaire projecten, het vergunnen van de 'vrije ontwikkelingsruimte' en de registratie van meldingen. Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de naleving van de vergunningsvoorschriften van vergunde activiteiten en voor toezicht en handhaving op activiteiten die -in strijd met de wet- zonder vergunning plaatsvinden.

Afbeelding 2: verdeling depositieruimte



Meldingen

Voor activiteiten die vallen onder de uitzondering van de vergunningplicht (depositie die kleiner of gelijk is dan de grenswaarde van 1 mol/ha/j) geldt in PAS-gebieden een meldingsplicht. Meldingen dienen te worden gedaan met gebruikmaking van AERIUS Calculator. Dit instrument zorgt ervoor dat de melding direct bij het juiste bestuursorgaan (veelal GS van de provincie waarin de activiteit in hoofdzaak wordt gerealiseerd) terecht komt. Bij een melding is het bevoegd gezag namelijk gekoppeld aan de locatie van de activiteit. De ontvangen meldingen worden doorgerekend door AERIUS, waarna blijkt of de benodigde depositieruimte er ook daadwerkelijk is voor de ingediende meldingen. De initiatiefnemer ontvangt na deze doorrekening een bericht, waarin de ontvangst van de melding (inclusief kenmerk) wordt bevestigd, met de melding dat de activiteit geregistreerd is of dat dit niet mogelijk is omdat de reservering voor meldingen in het betreffende gebied (bijna) is uitgeput.

Sinds de inwerkingtreding van het PAS is het instrument AERIUS volop gebruikt om berekeningen uit te voeren en meldingen te doen. Dit heeft ertoe geleid dat in enkele gebieden de reservering voor de meldingen in korte tijd vrijwel was uitgeput (95 procent). Voor deze gebieden is de grenswaarde verlaagd van 1 mol naar 0,05 mol per hectare per jaar. Daarmee is het wettelijk niet meer mogelijk meldingen te doen voor activiteiten die effect hebben op deze gebieden. Voor de provincie Limburg is de grenswaarde verlaagd in de volgende gebieden:

PAS-gebied	Verlaagd naar 0,05 mol	Verhoogd naar 1,0 mol	Verlaagd naar 0,05 mol
Maasduinen	26 augustus 2015	15 december 2015	25 april 2016
Boschhuizerbergen			17 maart 2017
Geleenbeekdal			17 maart 2017
Leudal			17 maart 2017
Meinweg			17 maart 2017
Roerdal			17 maart 2017
Sint Jansberg			17 maart 2017
Swalmdal			17 maart 2017
Weerter- en Budelerbergen & Ringselven			17 maart 2017
Zeldersche Driessen			17 maart 2017
Savelsbos			1 september 2017

Bron: PAS-Bureau, status grenswaarde per 1 september 2017

Vergunningen

Aanvragen voor vergunningen worden gericht aan degene die het bevoegd gezag is. Veelal zijn GS het bevoegd gezag. In die gevallen nemen Gedeputeerde Staten een besluit over het al dan niet toestaan van de activiteiten; ze verlenen een vergunning of weigeren die. Als de aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend, waarbij natuuraspecten aan de orde zijn, dan zijn B&W van een gemeente het bevoegd gezag en dienen zij GS te vragen om een verklaring van geen bedenkingen voor het natuuronderdeel. Mochten GS bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning, dan besluiten zij in die omgevingsvergunning ook over de natuuraspecten.

Ook voor vergunningaanvragen en -verlening wordt gebruik gemaakt van het rekeninstrument AERIUS. AERIUS Calculator wordt door de initiatiefnemer gebruikt om het effect van door een project veroorzaakte stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied te berekenen. Het bevoegd gezag gebruikt die berekening om de omvang van de toe te delen ontwikkelingsruimte vast te stellen.

In AERIUS Register is de beschikbare ontwikkelingsruimte bij aanvang van het PAS opgenomen. Sindsdien wordt in AERIUS Register de beschikbare ontwikkelingsruimte

steeds geactualiseerd door opname van gegevens die betrekking hebben op de afschrijving, bijschrijving en reservering van ontwikkelingsruimte en op meldingen. Registratie van deze gegevens dient te geschieden door het bevoegd gezag meteen nadat een toestemmingsbesluit is genomen, gewijzigd of ingetrokken of nadat ontwikkelingsruimte is gereserveerd, gewijzigd of vervallen. AERIUS Register wordt beheerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken.

Specifieke beleidsregels vrije ontwikkelingsruimte

GS van de provincie Limburg hebben voor de toedeling van de vrije ontwikkelingsruimte, naast de interprovinciale beleidsregels, een specifieke beleidsregel opgesteld: de beleidsregel toestemmingsverlening en toedeling ontwikkelingsruimte PAS segment 2 2017, versie september.²³

Ten opzichte van de interprovinciale beleidsregel heeft de provincie Limburg de volgende beleidsregels toegevoegd:

1. Indien er in een PAS-gebied sprake is van schaarste wordt maximaal 1 mol toegekend aan een besluit.
2. Initiatiefnemers die ontwikkelingsruimte nodig hebben om in bestaande stallen extra vee te plaatsen, dienen hiertoe aan een aantal voorwaarden te voldoen.
3. Aan nieuwe of gerenoveerde stallen zal alleen ontwikkelingsruimte worden toegekend als er aan de vereisten van de Verordening veehouderijen en Natura 2000 (hoofdstuk 3 van de Omgevingsverordening Limburg 2014) is voldaan.

Ad 1. PAS-gebied in schaarste maximaal 1 mol toegekend.

Er is sprake van schaarste als in een gebied meer dan 75% van de beschikbare ontwikkelingsruimte is toegekend. GS kunnen deze beleidsregel ongedaan maken als daartoe aanleiding is. Bijvoorbeeld als blijkt dat aan het einde van een PAS-periode nog ruimte resteert of als er na een herberekening meer ontwikkelingsruimte beschikbaar komt.

Ad 2. Voorwaarden ontwikkelingsruimte extra vee in bestaande stallen.

In de praktijk is gebleken dat veel ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld aan situaties waarin extra vee wordt bijgeplaatst in bestaande stallen. Deze situaties vragen veel ontwikkelingsruimte en realiseren geen emissiereductie per dierplaats. Daarom wordt in deze gevallen aan de toekenning van ontwikkelingsruimte aanvullende regels gesteld:

- als er vee wordt bijgeplaatst in niet emissiearme stallen moet een emissiereductie per dierplaats plaatsvinden, conform bijlage 1 van de beleidsregel PAS segment 2 2017. Zie hiervoor onderstaande tabel. Het staat de initiatiefnemers/aanvragers in principe vrij om zelf te bepalen op welke wijze de reductiepercentages gerealiseerd worden, wel dienen de initiatiefnemers aan te tonen dat de reductie haalbaar is.

²³ Voor de versie van 2017 was er de beleidsregels toestemmingsbesluit toedeling ontwikkelingsruimte PAS segment 2 2015.

- de initiatiefnemer dient binnen een jaar na het toestemmingsbesluit aan te tonen dat de reductie inderdaad gehaald is.

Tabel zoals opgenomen in bijlage 1 van de beleidsregel PAS segment 2 2017

Diercategorie (conform R.A.V.)	Emissiereductie t.o.v. bestaande stalsysteem
Rundvee: A1, A2, A3, A4, A6, A7	15 %
Varkens: D1.1, D1.2, D1.3, D2, D3	10 %
Leghennen: E2	0 %
Vleeskuikens: E3	20 %
Ouderdieren kippen: E1, E3, E4	0 %
Kalkoenen: F1, F2, F3, F4	0 %

Ad 3. Alleen ontwikkelingsruimte voor nieuwe/gerenoveerde stallen als voldaan is aan de vereisten van hoofdstuk 3 van de Omgevingsverordening Limburg 2014²⁴. Deze beleidsregel legt een link tussen de Verordening veehouderijen en de ontwikkelingsruimte. Door deze link te leggen wordt volgens de provincie voorkomen dat een vergunning moet worden verleend in het kader van de Wnb, die in strijd is met de regels uit de Omgevingsverordening. Met deze regeling wil de provincie duidelijkheid scheppen naar initiatiefnemers en onnodige handhavingsacties voorkomen.

3.3 Rol Provinciale Staten

PS stellen de kaders vast zoals deze zijn opgenomen in, onder meer hoofdstuk 3 van de Omgevingsverordening Limburg 2014, de Natuurvisie 2016 en de provinciale inpassingsplannen. Ze controleren GS op de uitvoering daarvan en sturen indien nodig bij. Voor hun controlerende rol ontvangen PS van GS informatie over het PAS. Zo zijn ze bijvoorbeeld via statenmededelingen geïnformeerd over de inwerkingtreding en de werking van het PAS en de aanpassing van de beleidsregel PAS segment 2. Daarnaast zijn er voorafgaand en direct na de inwerkingtreding van het PAS (technische) presentaties geweest in de commissie Ruimte, Landbouw en Natuur (RLN) en diens voorganger.

Tevens krijgen PS informatie over het PAS via de begroting en jaarstukken. Naast informatie over de voortgang van het PAS, zijn er prestatie-indicatoren opgenomen in de P&C documenten. In de begroting 2016 en 2017 betreft het prestatie-indicatoren die betrekking hebben op het percentage uitgevoerde PAS-maatregelen en het aantal vastgestelde beheerplannen van Natura 2000-gebieden.

²⁴ Voorheen de "Verordening Veehouderijen en Natura 2000" ook bekend als "De Stikstofverordening"

4 Monitoring

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de monitoring rondom het PAS en het PAS-beleid van de provincie Limburg georganiseerd zijn.

4.1 Monitoring van het PAS

Gedurende de zesjarige periodes van het PAS vindt monitoring en rapportage daarover plaats. Aan de hand van de monitoring hiervan wordt gevolgd of de stikstof depositie en de kwaliteit van de voor stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten zich ontwikkelen overeenkomstig aannames die ten grondslag liggen aan het PAS en of de uitvoering verloopt zoals verwacht. De monitoringsrapportages kunnen aanleiding geven voor bijsturing van onderdelen van het PAS en/of van de monitoring zelf.

Met betrekking tot de aanpak van de monitoring is door het Rijk, de provincies, het PAS-bureau en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) *'het Monitoringsplan bij het programma aanpak stikstof 2015-2021'* opgesteld. In dit plan staan de te monitoren/verzamenen gegevens, de rapportagevormen en de daarbij behorende organisatorische aspecten.²⁵ Het PAS-bureau en het RIVM stellen de rapportages samen.²⁶ Dit doen ze met behulp van informatie afkomstig van de provincies en van het programma AERIUS.

Er zijn afzonderlijke monitoringsrapportages voor de volgende thema's:

- Stikstof (RIVM): informatie over de depositieruimte, ontwikkelingsruimte, en de uitvoering en het effect van de generieke brongerichte maatregelen.
- Natuur (PAS-bureau): informatie over de uitvoering en het effect van de herstelmaatregelen en over de ontwikkeling van stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten.

De rapportages over deze thema's worden jaarlijks zowel per PAS-gebied als voor alle PAS-gebieden tezamen (landelijk) opgesteld. Daarnaast stelt het PAS-bureau jaarlijks integrale landelijke rapportages op waarin beide thema's aan de orde komen. Alle monitoringsrapportages zijn te vinden op de website van Bij12 en het RIVM.²⁷

In het derde jaar van de PAS-periode (2018) zal het PAS-bureau twee tussentijdse evaluaties uitvoeren. Eén ervan zal gericht zijn op de twee thema's en de andere op het PAS programma als geheel. De bevindingen van de tussentijdse evaluaties kunnen aanleiding zijn om bijvoorbeeld bron- en herstelmaatregelen te vervangen of

²⁵ Monitoringsplan bij het programma aanpak stikstof 2015-2021, p. 7.

²⁶ Zie voor uitgebreide informatie over deze twee partijen bijlage 3.

²⁷ https://www.bij12.nl/onderwerpen/programma-aanpak-stikstof/monitoring-pas/5224-2/gebiedsrapportages_1_39/ en http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Nieuwsberichten/2017/Eerste_PAS_monitoringsrapportage_stikstof.

toe te voegen of de beschikbare hoeveelheid en verdeling van de ontwikkelingsruimte aan te passen.²⁸

In het zesde jaar van de PAS-periode (2021) zal het PAS-bureau een eindevaluatie uitvoeren van zowel de gebiedsanalyses als het PAS. Hiermee worden de uitgangspunten voor de volgende PAS-periode geijkt. Dat betekent een doorontwikkeling van de herstelstrategieën en evaluatie en actualisatie van de gebiedsanalyses. Daarmee kunnen de herstelmaatregelen en eventueel aanvullende bronmaatregelen voor het volgende tijdvak van het programma worden vastgelegd.²⁹

In de volgende deelparagrafen zullen we voor de bronmaatregelen, de herstelmaatregelen en de ruimte voor economische ontwikkeling kort uiteenzetten hoe de monitoring is geregeld. Hierbij besteden we ook aandacht aan eventueel aanvullende monitoringsmaatregelen die de provincie Limburg heeft genomen.

4.1.1 Bronmaatregelen

De uitvoering en het effect van de generieke maatregelen en van het brongerichte beleid van de provincie Limburg zijn onderdelen van de monitoringsrapportage stikstof. Deze monitoringsrapportages worden door GS niet specifiek aan PS toegestuurd.

Bij de instelling van de Verordening veehouderijen en Natura 2000 (thans hoofdstuk 3 van de Omgevingsverordening Limburg 2014) hebben GS aan PS toegezegd dat ze via jaarlijkse monitoringsverslagen inzicht zullen geven in de omvang van de veestapel in de provincie Limburg en de ammoniakemissie uit stallen die hiermee gepaard gaat.

In het '*monitoringsverslag 2014*' geven GS aan dat in het vervolg de monitoring van dieraantallen en ammoniakemissie worden gekoppeld aan de jaarlijkse monitoring van het Manifest '*Evenwichtige veehouderij ontwikkeling Limburg*', aangezien deze monitor deels betrekking heeft op dezelfde gegevens.

Deze monitoringsverslagen worden door GS aan PS toegestuurd.

4.1.2 Herstelmaatregelen

De uitvoering en het effect van de herstelmaatregelen zijn onderdeel van de jaarlijkse monitoringsrapportages natuur. In deze rapportages wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. Deze monitoringsrapportages worden door GS niet aan PS toegestuurd.

²⁸ Ministerie van Economische Zaken & Ministerie van Infrastructuur (2015) Deel II: Passende beoordeling over het Programma Aanpak Stikstof, p. 26.

²⁹ Ministerie van Economische Zaken & Ministerie van Infrastructuur (2015) Deel II: Passende beoordeling over het Programma Aanpak Stikstof, p. 27.

4.1.3 Ruimte voor economische ontwikkeling

De monitoringsrapportages stikstof, richten zich naast de bronmaatregelen, ook op de ruimte voor economische ontwikkeling. Er wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van stikstofemissie en depositie, en aan de depositie- en ontwikkelingsruimte.

De provincie Limburg heeft een evaluatie uitgevoerd over de werking van de beleidsregel toedeling ontwikkelingsruimte PAS segment 2 2015.

Deze heeft tot gevolg gehad dat de beleidsregel PAS segment 2015 verviel en de beleidsregel toedeling ontwikkelingsruimte PAS segment 2017 in werking is getreden.³⁰ De wijzigingen die hebben plaatsgevonden zijn aan PS meegedeeld.

Er zijn geen afspraken gemaakt over of en wanneer er in de toekomst nogmaals zo'n evaluatie plaats zal vinden.

³⁰ Provincie Limburg (d.d. 21 september 2016), nr. 2016/71801 Informerend stuk PS: Inzake aanpassing beleidsregels PAS.

5 Financiële middelen

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de financiële middelen die beschikbaar gesteld zijn voor het PAS en in de verwachte uitgave en inning van deze middelen.

5.1 Beschikbare financiële middelen PAS

Met de decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar provincies in 2013 zijn provincies verantwoordelijk geworden voor de realisatie/ontwikkeling en beheren van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen EHS) en de Natura 2000-gebieden. Hiertoe hebben Rijk en provincies een Bestuursakkoord natuur opgesteld. In dit Bestuursakkoord natuur is afgesproken dat het Rijk voor de realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk Nederland € 105 miljoen per jaar en ruilgrond beschikbaar stelt en dat de provincies samen hieraan ook jaarlijks € 65 miljoen bijdragen. Voor de provincie Limburg gaat dit om een bedrag van € 4,25 miljoen.

In de toelichting op het Bestuursakkoord Natuur hebben de provincies uitgesproken dat de afgesproken opgave met betrekking tot het Natuurnetwerk Nederland niet volledig gerealiseerd kan worden met de afgesproken middelen. Om hieraan toch te kunnen voldoen werd in 2012 in het regeerakkoord Rutte-II 'Bruggen slaan' afgesproken dat er per 1 januari 2014 € 200 miljoen per jaar extra rijksgeld beschikbaar zou komen voor natuur. De invulling hiervan staat in het Natuurpact.³¹

Tabel 2: Middelen beschikbaar voor natuurbeleid per jaar (afspraken op Rijksniveau)

Middelen beschikbaar voor Natuurbeleid per jaar (afspraken op Rijksniveau)	
Vastgelegd in	Financiële middelen
Bestuursakkoord Natuur	€ 170 mln: - € 105 mln. (bijdrage Rijk) - € 65 mln. (bijdrage provincies)
Regeerakkoord Rutte-II	€ 200 mln.
Totaal per jaar	€ 370 mln.

Van de € 370 miljoen per jaar is er ongeveer € 68 miljoen per jaar beschikbaar voor de provincies voor het PAS en Natura 2000. Dit bedrag is vastgesteld aan de hand van adviezen van de Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur onder leiding van de heer Jansen. In opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft deze commissie Jansen een advies uitgebracht over de verdeling van de ontwikkelopgave over de provincies en de daarvoor beschikbare middelen.

Uit het vervolgadvis de commissie (Provincies, Natuurlijk...Doen! juni 2013, commissie Jansen-II) blijkt dat er naast de € 370 miljoen, 6 jaar een bedrag van

³¹ Planbureau voor Leefomgeving (2017) Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd, p. 45-46.

€ 5 miljoen van het Ministerie van I&M en € 5 miljoen EU-cofinanciering extra beschikbaar is voor het PAS/de Natura 2000 opgave voor de provincies. Daarmee komt het totaal bedrag dat per jaar beschikbaar is voor PAS herstelmaatregelen ongeveer op € 78 miljoen. Dit bedrag is verdeeld over de 12 provincies en wordt gestort via het provinciefonds.

De provincie Limburg ontvangt vanaf 2012 een bedrag van € 9,6 miljoen per jaar voor de Natura 2000/PAS-gebieden afkomstig uit de middelen die beschikbaar zijn gesteld via de Rijksafspraken Natuurbeleid. Daarnaast ontvangt de provincie Limburg in de periode 1 juli 2015 - 1 juli 2021 een bedrag van € 0,7 miljoen per jaar uit de extra ter beschikking gestelde middelen (I&M en EU cofinanciering) Daarnaast heeft de provincie in de pre PAS-periode een bedrag ontvangen van € 4,3 miljoen.

Tabel 3: Middelen beschikbaar PAS en Natura 2000 per jaar provincie Limburg

Afkomst	Financiële middelen voor PAS en Natura 2000 per jaar
Rijksafspraken Natuurbeleid (Vanaf 2012)	€ 9,6 mln.
Ministerie van I&M/Europese cofinanciering (Vanaf 2015)	€ 0,7 mln.
Totaal per jaar	circa. € 10,3 mln.

5.2 Besteding uitgave financiële middelen PAS

De provincie Limburg verwacht op basis van de huidige inzichten en aannames ongeveer € 71 miljoen uit te geven in de eerste PAS-periode aan zaken als:

- opstellen/actualiseren van Natura 2000 beheerplannen en gebiedsanalyses;
- uitvoering van de PAS herstelmaatregelen;
- onderzoek naar de uitvoering van de herstelmaatregelen;
- afdracht aan BIJ12 (voor onder andere het PAS-bureau).

De middelen voor de gebieden Deurnsche Peel & Mariapeel en Groote Peel zijn ondergebracht bij de provincie Noord-Brabant en voor het gebied Weerter- en Budelerbergen & Ringselven bij de provincie Limburg. Bij deze gebieden zijn beide provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van herstelmaatregelen op hun grondgebied. In dit kader zal een nadere verdeling/verrekening van middelen tussen beide provincies plaatsvinden.

In de coalitieperiode 2015-2019 wil de provincie door de PiO-aanpak € 3,2 miljoen invorderen op realisatie van het PAS, bijvoorbeeld door slimmer aan te besteden of meer synergie te creëren bij de herstelmaatregelen. Het bedrag dat aldus wordt bespaard wil de provincie onder meer inzetten om bij piekbelasters (bedrijven met hoge stikstofemissies) rondom Natura 2000-gebieden bovenwettelijke maatregelen met betrekking tot de vermindering van emissies te subsidiëren.³²

³² Provincie Limburg, G-16-028 Statenvoorstel Programmaplan 'Platteland in Ontwikkeling', p. 27.

5.3 Legeskosten vergunningen

In juli 2016 hebben Provinciale Staten besloten om leges te gaan heffen voor vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Doel was om de kosten die de provincie moet maken om deze vergunningen te verlenen, terug te krijgen en zo de achterstand die bestond bij het afhandelen van vergunningsaanvragen in te lopen.

Bijlage 1 Overzicht afkortingen en begrippen

Afkortingen

HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
KDW	Kritische depositiewaarde
Mol/ha/jaar	Mol/hectare/jaar
Nb-wet	Natuurbeschermingswet 1998
PAS	Programma Aanpak Stikstof
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RvS	Raad van State
Wnb	Wet natuurbescherming

Begrippen

Aanwijzingsbesluit	Middels een aanwijzingsbesluit wijst de staatssecretaris van Economische Zaken een gebied aan dat bij de Europese commissie is aangemeld als een Natura 2000-gebied. In dit aanwijzingsbesluit staat de begrenzing van het gebied en (instandhoudings)doelstellingen die nagestreefd worden voor dat gebied. Gevolg van de aanwijzing is dat de rechtsgevolgen van de Wnb van toepassing worden op het gebied, zoals de vergunningsplicht.
Beheerplan	Het beheerplan werkt de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied in omvang, ruimte en tijd verder uit.
Bronmaatregelen	Maatregelen die worden genomen om de uitstoot van stikstof terug te dringen.
Gebiedsanalyse	Een gebiedsanalyse beschrijft voor een gebied welke beschermde habitattypen er voorkomen, wat de huidige staat van de natuur is inclusief de knelpunten, in hoeverre stikstof de komende jaren een belasting zal vormen, de keuze van herstelmaatregelen en een ecologische oordeel over het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.
Habitatype	Een habitatype is in feite een levensgemeenschap van bij elkaar horende soorten planten, dieren, schimmels, etc. Met de instandhouding van een habitatype wordt ook deze levensgemeenschap - en dus de daarbij behorende biodiversiteit - in stand gehouden. Een habitatype kent een Kritische Depositiewaarde (KDW). De KDW van een habitatype geeft aan hoeveel stikstof dit type kan verdragen. Als de KDW langdurig wordt overschreden, leidt dit tot een verlies aan soorten.
Herstelmaatregelen	Maatregelen om de natuur weerbaarder te maken tegen de emissies van stikstof.

Natura 2000-gebieden	Natura 2000 is een netwerk van beschermde natuurgebieden in de Europese Commissie. Een gebied wordt door Nederland bij de Europese Unie aangemeld als er unieke en/of kwetsbare natuur voorkomt. Europese regelgeving vereisen dat in deze gebieden (verdere) achteruitgang van habitats wordt voorkomen en dat de natuurdoelen worden behaald.
PAS gebieden	De Natura 2000-gebieden waarbinnen ten minste één stikstofgevoelig beschermd en/of leefgebied voor beschermde soorten voortkomt dat te maken heeft met overbelasting door stikstofverbindingen.
Depositieruimte	De totale hoeveelheid stikstofdepositie die beschikbaar is voor de groei van bestaande activiteiten en nieuwe economische ontwikkelingen.
Ontwikkelingsruimte	Een deel van de depositieruimte gereserveerd voor economische activiteiten die een vergunning nodig hebben.

Bijlage 2 Rol PAS-bureau en RIVM

Het PAS-bureau is een onderdeel van BIJ12.

BIJ12 is een uitvoeringsorganisatie voor provincies. Het PAS-bureau werkt in opdracht van de staatssecretaris van Economische Zaken, de minister van Infrastructuur en Milieu, de minister van Defensie en de twaalf provincies.³³

Het PAS-bureau coördineert de uitvoering van de monitoring. Daarnaast stelt het PAS-bureau de monitoringsrapportages op over het thema natuur.³⁴ Hierdoor maakt het PAS-bureau de uitvoering en de effecten van de herstelmaatregelen inzichtelijk. Daarnaast houdt het PAS-bureau zich bezig met de ondersteuning van de betrokken bestuursorganen bij de uitvoering van het PAS (signalering en advisering). Als laatste vervult het PAS-bureau de helpdeskfunctie van de rekentool AERIUS.

Het RIVM heeft ook een rol bij de monitoring van het PAS.³⁵ Zo beheert het RIVM AERIUS in opdracht van het Ministerie van EZ, levert het ondersteuning op het gebied van de stikstofmonitoring en is in opdracht van het PAS-bureau verantwoordelijk voor het leveren van de jaarlijkse monitoringsrapportages stikstof.

³³ De opdrachtgevers hebben zitting *Regiegroep Natura 2000 en PAS*, die minstens twee keer per jaar bijeenkomt. De provincies zorgen van te voren voor een onderling afgestemde inbreng in de regiegroep over de aansturing van het bureau.

³⁴ Bevoegde gezagen voor het beheer van de PAS-gebieden (Rijk en provincies) zijn verantwoordelijk voor het inwinnen van en het beschikbaar stellen van natuurinformatie en zijn eigenaar van die informatie.