

Hoofdpijnennotitie

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

1. Aanleiding

Realiseren natuurdoelen

Om de voortdurende aantasting van biodiversiteit te keren zijn op Europees niveau natuurdoelen geformuleerd. De verschillende lidstaten moeten deze natuurdoelen realiseren teneinde een Europees natuurnetwerk te creëren: Natura 2000. Nederland staat ook aan de lat om in ruim 160 gebieden natuurdoelen te realiseren. Hiervoor moet veel gebeuren.

Stikstof met stip grootste probleem bij Natura 2000

Stikstof is met stip het grootste probleem bij de implementatie van Natura 2000. Het gaat daarbij om de externe werking van stikstofemitterende activiteiten (landbouw, verkeer, industrie) op voor stikstof gevoelige natuur die als gevolg van Natura 2000 beschermd moet worden. In Nederland wordt het probleem van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zwaarder gevoeld dan in de ons omringende landen. Dat heeft te maken met het feit dat we in een dicht bevolkt land leven, waarin kwetsbare natuur en bijvoorbeeld veehouderijen dicht bij elkaar liggen. In het overgrote deel van de gebieden bevinden zich voor stikstofgevoelige habitats en in ruim vijftig gebieden is er sprake van fors overbelaste situaties. De landbouw levert een belangrijke bijdrage aan deze overbelasting, maar niet de enige.

Het gat tussen de huidige depositie van stikstof en de vanuit natuur gewenste depositie is nog steeds groot. Ook als niet scherp wordt afgerekend op de 'kritische depositiewaarde'.

Huidige impasse moet worden doorbroken

Op dit moment is sprake van een impasse bij de vergunningverlening (Nb-wet), en deels het beheerplanproces. Via een stikstofvoorziening in de Crisis- en Herstelwet (CHW) en een programmatische aanpak voor stikstof willen we deze impasse doorbreken.

Economische ontwikkeling binnen per saldo afnemende depositie

Essentie is dat we de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe roepen, zonder duurzame economische dynamiek in gevaar te brengen. Hiervoor moet de stikstofbelasting afnemen. Van cruciaal maatschappelijk belang is daarbij dat economische ontwikkeling mogelijk is binnen een per saldo afnemende depositie van stikstof. Daarmee geven we invulling aan de voornaamste aanbeveling van de adviesgroep Huys van juni 2009¹ en reeds eerder geduid door Trojan (kamerstuk 30654, nr. 51). Met een groot aantal relevante partijen (overheden en maatschappelijke organisaties) wordt momenteel gewerkt aan een programmatische aanpak.

Deze notitie schetst de aanpak op hoofdlijnen en geeft aan welke stappen de komende tijd gezet moeten worden. Het belang van een gezamenlijke aanpak wordt breed ingezien.

¹ Kamerstuk 31700 XIV 160

2. Aanpak op hoofdlijnen

Totaalaanpak op alle niveau's en voor alle sectoren

Geleidelijk maar onvermijdelijk oplossing met behoud van ontwikkelruimte

Goede ecologische onderbouwing en borging van maatregelen nodig

Zonder beheerplannen geen PAS

2.1. Essentie en meerwaarde van de aanpak

Duidelijk is dat het stikstofprobleem te groot is voor één partij. Essentie is dat de programmatische aanpak stikstof (vanaf nu: PAS) in beeld brengt wat de bijdrage op verschillende niveaus (generiek, provinciaal, gebiedsgericht) en van verschillende sectoren (landbouw, verkeer, industrie) aan de oplossing van het probleem is.

Onder oplossing verstaan we het per saldo geleidelijk maar onvermijdelijk omlaag brengen van de depositie, waardoor in de tijd realisatie van de natuurdoelen dichterbij komt. Uitgangspunt is dat ontwikkeling mogelijk blijft (wat voor de goede orde niet inhoudt dat iedere ontwikkeling overal mogelijk blijft). Het incalculeren van ontwikkelruimte is dus onderdeel van de aanpak.

Gelet op het grote gat dat in een aantal gebieden zit tussen de huidige depositie van stikstof en de vanuit natuur gewenste depositie, is een discussie over het bereiken van deze kritische depositiewaarde nu niet aan de orde. Het is veel effectiever om het nu te hebben over een aanpak die uitgaat van een gefaseerde doelrealisatie. Van belang is nu dat we het bereiken van de natuurdoelen dichterbij brengen en verslechtering uitsluiten. Dit neemt overigens niet weg dat er ook gebieden zijn waarbij de discrepantie tussen huidige en gewenste depositie minder groot is.

Essentie is verder dat gewerkt wordt aan een goede ecologische onderbouwing van de aanpak op gebiedsniveau. Dit is voor de houdbaarheid van beheerplannen en vergunningen nodig. Voor een gebied als de Peelvenen moet gemikt worden op ruwweg een halvering van de depositie in bijvoorbeeld drie beheerplanperioden en dit wordt ook ecologisch onderbouwd. Het is de ecologische onderbouwing die uiteindelijk aangeeft in welke mate en in welk tempo de stikstofdepositie op de desbetreffende beheerplannen moet dalen. Ook zal in navolging van het advies van de adviesgroep Huys gekeken worden naar de juridische borging van maatregelen die nodig zijn om de dalende depositie te bewerkstelligen. Tot slot kan het gezamenlijk regelen van onderzoek en monitoring voordelen hebben.

2.2. Onderdelen van de aanpak

De programmatische aanpak kent een aantal onderdelen:

- Beheerplannen; zonder beheerplannen geen PAS;
- Instrument voor goede probleemanalyse op gebiedsniveau;
- Ecologische onderbouwing van tussendoelen;
- Provinciale maatregelen om depositie terug te dringen;
- Generieke maatregelen om achtergronddepositie te verminderen;
- Borging van noodzakelijke maatregelen in wetgeving;

- Een goed systeem van stikstof- monitoring.

Daarnaast zal gekeken moeten worden of de financiering van de benodigde maatregelen afdoende geregeld is.

Beheerplan

Beheerplan behoudt centrale rol, en wordt expliciet ondersteund door provinciaal en generiek beleid.

Het beheerplan staat centraal als instrument om op gebiedsniveau aan te geven hoe en in welk tijdsbestek doelen van Natura 2000 gerealiseerd worden. Provinciale maatregelen en generiek beleid zullen in hoge mate die dalende stikstoflijn moeten bewerkstelligen. Het is dus belangrijk dat beheerplannen daar expliciet op kunnen aanhaken. In het beheerplan moet worden bepaald welke reductieopgave nodig is voor de in het gebied liggende natuurdoelen op basis van de ecologische onderbouwing zoals eerder bepaald. Het beheerplan vormt start en sluitstuk van de PAS. Zonder conceptbeheerplan is het niet mogelijk een reductieopgave te formuleren. De optelsom van de reductie opgaven uit de beheerplannen vormt het onderwerp waarover in de PAS afspraken gemaakt gaan worden. De opgave wordt gerealiseerd door generieke-, provinciale/regionale- en gebiedsgerichte maatregelen. Over deze opgave en maatregelen worden in de PAS afspraken gemaakt. De gemaakte afspraken zullen uiteindelijk weer in het beheerplan terechtkomen en dienen ter onderbouwing van de realisatie van de noodzakelijke reductieopgave uit het beheerplan.

Beheerplan is zowel start als sluitstuk van de PAS

Instrument voor probleemanalyse is beschikbaar

Instrument voor probleemanalyse op gebiedsniveau, toedeling van de opgave aan de sectoren

Er is behoefte aan een uniforme methode om op gebiedsniveau vast te stellen hoe groot het probleem is, welke bronnen het probleem veroorzaken (landbouw, verkeer, industrie, buitenland) en welke beperkende maatregelen en nieuwe ontwikkelingen worden voorzien.

Bepaald moet worden vanuit welke sectoren welke inzet geleverd moet worden. Hiervoor zijn de juiste feiten en cijfers nodig.

Het instrument zoals dat door DLG is ontwikkeld levert de feiten op basis waarvan de discussie over allocatie (zowel tussen sectoren als tussen overheidslagen) plaats moet vinden. Effectiviteit en proportionaliteit zijn daarbij belangrijke uitgangspunten.

Geen tussenwaarden maar tussendoelen voor de ecologische onderbouwing

Ecologische onderbouwing van tussendoelen

Er vindt momenteel onderzoek plaats naar tussendoelen en de meest kosteneffectieve maatregelen om verbetering te realiseren van voor stikstofgevoelige habitats. Het onderzoek levert de bouwstenen voor een goede ecologische onderbouwing van een aanpak op gebiedsniveau (benodigde mix maatregelen en verlaging stikstofdepositie). Ook ligt de focus bij deze onderbouwing niet op tussenwaarden (getallen), maar op tussendoelen (natuur). Dit voorkomt het probleem waarop zowel de adviesgroep Huys als de commissie Trojan² heeft gewezen, namelijk dat depositiewaarden een eigen (absoluut) leven gaan leiden. Terwijl het uiteindelijk gaat om de mate van doelrealisatie. De onderzoeksresultaten worden getoetst op praktische toepasbaarheid en

² Bronvermelding

kosteneffectiviteit en getrapd vanaf december opgeleverd. Uiterlijk 1 april zijn alle resultaten van het project opgeleverd. Hiermee hebben gebieden een toolkit in handen om met inbreng van de gebiedsspecifieke kenmerken en situatie een ecologische onderbouwing te realiseren voor een behoud- en herstelstrategie die rekening houdt met het feit dat doelen in meerdere beheerplanperiodes gerealiseerd kunnen worden en waarbij een ecologische onderbouwing wordt geleverd voor het omgaan van de overbelasting door stikstof in relatie tot de gunstige staat van instandhouding.

Provinciale maatregelen belangrijk onderdeel van de aanpak

Provinciale maatregelen om stikstofbelasting terug te dringen

De provincie Brabant heeft samen met de provincie Limburg een stikstofaanpak ontwikkeld met als doel de stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden substantieel te verminderen en vergunningverlening rond deze gebieden weer vlot te trekken. Deze aanpak wordt breed gesteund, ook door maatschappelijke organisaties³ Onderdelen van deze aanpak zijn:

- Toepassing van extra emissiearme technieken
- Opheffen van piekbelasting
- Depositiealdering (depositiebank)
- Monitoring (inclusief 'hand aan de kraan' en aanscherping bij onvoldoende resultaat)

Om deze aanpak te borgen wil de provincie eigen regels stellen. Ook in een aantal andere provincies is men bezig met nadenken over en ontwikkeling van dergelijke regels.

Provinciale maatregelen a la de Brabants/-Limburgse aanpak vormen een belangrijk onderdeel van de programmatische aanpak. Zij vormen het hart van de drieluik generieke, provinciale en gebiedsgerichte maatregelen.

Generieke maatregelen om achtergronddepositie te verminderen

Het generiek beleid zal moeten bijdragen aan de gestage, structurele vermindering van de stikstofuitstoot. Voor het generiek beleid geldt om te beginnen dat maatregelen nodig zijn om binnen de plafonds van de NEC-richtlijn te blijven. De huidige plafonds moeten in 2010 worden behaald en in de periode daarna worden gehandhaafd. Voor 2020 zullen ambitieuze doch realistische plafonds worden afgesproken. In het kader van de programmatische aanpak zal voor alle relevante sectoren (landbouw⁴, verkeer en vervoer⁵, industrie⁶ en overigen) op een rij worden gezet welke autonome ontwikkelingen van de stikstofuitstoot te verwachten zijn en welke generieke mogelijkheden voor vermindering daarvan in de (nabije) toekomst perspectiefvol zijn of inmiddels in de praktijk worden gebracht.

³ Zie convenant Stikstof en Natura2000, 29 september 2009

⁴ Voor de landbouw wordt hier aangesloten bij het onderzoek dat de regering laat uitvoeren naar mogelijke sturingsinstrumenten om de Nederlandse veehouderij binnen de geldende milieugebruiksruimte te laten produceren. Zoals verwoord in de Nota naar aanleiding van het verslag over het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnormen; 31 945, nr. 6) is in de opdrachtformulering de mogelijkheid van volumemaatregelen meegenomen.

⁵ Verkeer is een relatief minder belangrijke bron van stikstofemissie, de uitstoot is de afgelopen jaren ook sterk gedaald. Naar verwachting zal de uitstoot in 2020 zijn gehalveerd. De concentratie stikstofoxiden langs snelwegen daalt hierdoor bijvoorbeeld naar verwachting een factor twee sterker dan de gemiddelde achtergrondconcentratie voor stikstofoxiden in Nederland (bron kabinetsbesluit NSL 2009). Voor N2000 gaat het echter om de effecten van de lokale depositie

⁶ De industrie levert een in absolute zin beperkte bijdrage aan de stikstofdepositie (10%).

**Op korte termijn
scherp
consequenties CHW
in beeld brengen**

Tevens wordt bezien of en zo ja welke beleidsopties er zijn voor het beleid op korte- en middellange termijn voor de sectoren landbouw, verkeer en vervoer en industrie.

Uitgangspunt van het kabinet hierbij is dat sectoren, verkeer en vervoer, industrie en landbouw en de MIRT-projecten, en de reductiemaatregelen die hierop zijn gericht deel uitmaken van het PAS. Waar het gaat om effecten door industrie en verkeer speelt vooral de uitstoot en depositie van NO_x, bij de landbouw gaat het met name om ammoniak. "Overigens is de inschatting dat een structurele verlaging van de stikstofdepositie via het generieke beleid - naast de reeds voorziene uitvoering van de maatregelen in het kader van het NSL - op termijn slechts haalbaar is door:

- de implementatie van "beste beschikbare technieken" bij stationaire bronnen overeenkomstig de vereisten van de IPPC-richtlijn en de Wet milieubeheer;
- de implementatie van Europees bronbeleid ten aanzien van verkeer en vervoer (onder andere Euro 5, 6 en scheepvaart);
- het realiseren en handhaven van de emissieplafonds die zijn vastgelegd in de NEC-richtlijn;
- overig Europees bronbeleid;
- Nationaal Actieplan Ammoniak en Veehouderij.

Ontwikkelruimte sectoren

In het programma worden de uitgangspunten opgenomen voor de bepaling van ontwikkelingsruimte die als gevolg van de maatregelen ontstaat en de toedeling van de ruimte aan handelingen in en buiten de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden. In het programma kunnen projecten worden beschreven of, waarvan op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat, mede in het licht van de ontwikkelingsruimte die ontstaat als gevolg van de maatregelen, de natuurlijke kenmerken van gebieden niet zullen worden aangetast⁷.

De uitgangspunten voor ontwikkelruimte zullen in goed overleg tussen rijk en provincies vastgesteld worden. Zij zullen daarna hun vertaling vinden in de beheerplannen van de afzonderlijke Natura 2000 gebieden.

Bij bepaling van de ontwikkelruimte zal de PAS een aantal punten agenderen en uitwerken.

Naar verwachting zullen alle inspanningen tot reductie van stikstofemissies en ammoniak nog geruime tijd in beslag nemen. Dat zal overigens per gebied verschillen. De PAS zal aangeven welke ontwikkelingsmogelijkheden er zijn indien het programma reductie van stikstofemissie en ammoniak (verder) uitvoering krijgt. De analyse van de stikstofdepositie en de gerealiseerde afspraken in de PAS geven het inzicht waar welke economische activiteiten weer

⁷ Bij de uitwerking wordt er naar gestreefd voor onder andere stationaire NO_x-bronnen een integrale passende beoordeling uit te voeren op nationaal niveau, gebaseerd op informatie uit het NSL aangevuld met een depositiemodel en emissieprognoses.

vergunbaar zijn. In dat geval is er overigens nog wel een verdelingsvraagstuk voor de verschillende sectoren.

De Crisis- en Herstelwet biedt de ministers van LNV en VROM de bevoegdheid nadere regels te stellen over de systematiek van de verdeling van de ontwikkelruimte over de verschillende sectoren. De PAS zal deze systematiek nader uitwerken. Daarbij zal in de PAS in ieder geval nader ingaan op ontwikkelruimte voor die bronnen die slechts in zeer geringe mate bijdragen aan de stikstofdepositie en die niet de mogelijkheid hebben om hun emissies nog verder te reduceren. Vastlegging van deze regels in het definitief programma geschiedt conform de wet in overeenstemming met EZ, V&W en Gedeputeerde Staten.

De PAS zal nadere uitspraken doen over het vraagstuk van ontwikkelruimte voor activiteiten die op grote afstand van de Natura 2000-gebieden stikstof uitstoten, maar waarvan de depositie in de betreffende N2000-gebieden neerslaat. Het betreft hier een provinciegrensoverschrijdend vraagstuk. In het algemeen gaat het hier om activiteiten van industriële aard.

Vervolgens zal de PAS nader uitsluitel geven over de verdeling van de ontwikkelruimte voor zowel bestaande activiteiten als voor nieuwkomers. Het is een belangrijk aandachtspunt dat ook nieuwkomers naast bestaande activiteiten ontwikkelingsmogelijkheden geboden worden.

Nederland is netto exporteur van stikstof. Er zijn er echter wel gebieden waar de stikstofdepositie grotendeels veroorzaakt wordt door andere lidstaten. Hier zal in de aanpak rekening mee gehouden moeten worden.

Borging van noodzakelijke maatregelen in wetgeving

De CHW levert op de korte termijn het instrument om de vergunningverlening vlot te trekken op de middellange termijn moet de programmatische aanpak de ontwikkelruimte verder borgen. Dit zal ook ondersteunend zijn voor het kader van handhaving.

Oorspronkelijk was de gedachte dat in het kader van de integratie van de Natuurwetgeving gekeken zou worden op welke wijze de programmatische aanpak (en welke elementen daarbinnen) in wetgeving verankerd zou kunnen worden. Inmiddels ligt de behandeling van de CHW in de Tweede Kamer der Staten-Generaal achter ons en is een wettelijke verankering van de programmatische aanpak via amendering onderdeel van de CHW geworden. Belangrijk element in het amendement is de afdwingbaarheid van maatregelen. Daarnaast dient het kabinet uiterlijk 4 maanden na in werking treding van de wet een nationaal programma stikstof op te leveren, waarin de effecten van het generiek beleid gericht op terugdringing van de depositie van stikstof op de 162 Natura 2000-gebieden inzichtelijk worden gemaakt.

Voorts is in het kader van de Crisis- en Herstelwet in aanvulling op de aanschrijvingsbevoegdheid ook worden geregeld dat provinciale regels een wettelijke basis krijgen. Dit naar aanleiding van het verzoek van de provincie

Brabant, mede namens de provincie Limburg en een groot aantal maatschappelijke organisaties. Op die manier krijgt de programmatische aanpak een vliegende start.

Een goed systeem van stikstof-monitoring

Eén goed systeem van monitoring van emissie en depositie is nodig om de vinger aan de pols te houden en zo nodig bij te sturen. Hierbij moet gekeken worden welke onderdelen het best centraal geregeld kunnen worden en wat gebiedsspecifiek of provinciaal moet gebeuren. Dit wordt als onderdeel van de aanpak uitgewerkt. De monitoring die eventueel in het kader van stikstof uitgevoerd moet worden is additioneel op de monitoringsafspraken die eerder besproken zijn in de Regiegroep. Bezien zal worden in de verdere uitwerking wat hierop dus aanvullend nodig is.

2.3. Overeenkomsten en verschillen met NSL aanpak

PAS is minder flexibel dan NSL

Het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is inspiratiebron voor deze aanpak. Overeenkomst is dat een samenhangende totaalaanpak in beeld wordt gebracht, helder

wordt gemaakt wie waarvoor aan de lat staat en door middel van welke maatregelen de doelen worden bereikt. Onderdeel van het NSL zijn ook interventiemechanismes in geval doelen niet bereikt worden en maatregelen niet het gewenste effect hebben. Ook bij de Programmatische aanpak stikstof zal worden voorzien in afspraken over monitoring en bijsturing. De afdwingbaarheid van gemaakte afspraken is verzekerd via het generieke instrumentarium van interbestuurlijk toezicht als verankerd in de Provinciewet en de Gemeentewet.

Verschil met de NSL-aanpak is dat in Natura 2000 de gebiedsdoelen het uitgangspunt vormen waaraan getoetst moet worden, terwijl voor NSL een eensluidende norm bestaat voor heel Nederland. Voor de realisatie van die gebiedsdoelen bevat de Vogel- en Habitatrictlijn geen termijn, maar de gemeenschapstrouw vereist dat er een reële inspanning wordt geleverd. Wat precies is vereist voor de realisatie van de doelen in een gebied is niet in absolute getallen ten aanzien van stikstofuitstoot of -depositie te vangen; de Europese regels bevatten op dit punt – anders dan voor de NSL-aanpak – geen harde aangrijpingspunten. Duidelijk is dat bij de overbelaste Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats een aanmerkelijke daling in stikstofdepositie moet worden gerealiseerd. Er gelden daarnaast 2 belangrijke randvoorwaarden. Ten eerste moet op weg naar doelrealisatie tussentijdse verslechtering van de kwaliteit van de habitats in de individuele Natura 2000-gebieden worden voorkomen. Ten tweede mag de realisatie van de gebiedsdoelen op geen enkel moment in gevaar worden gebracht: projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor één of meer Natura 2000-gebieden mogen uitsluitend worden toegestaan als op grond van een passende beoordeling ten aanzien van het project zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van geen van de betrokken Natura 2000-gebieden in gevaar worden gebracht. Dit vereist een toets op gebiedsniveau, waarin ook de cumulatie met effecten van andere plannen en projecten in het gebied wordt meegenomen. Een en ander maakt dat

de PAS minder flexibel is. Niettemin wordt de kennis van het NSL-traject ook benut in dit traject.

**Ambities en
financiële middelen
in evenwicht
brengen**

2.4. Financiële onderbouwing

Onderdeel van de Pas zal een financiële onderbouwing moeten zijn van te nemen maatregelen. De financiering van deze maatregelen is zoals blijkt uit voorliggende aanpak niet louter een rijksaangelegenheid, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende overheden en sectoren. Voor wat betreft de rijksmiddelen wordt daarbij gedoeld op de reeds beschikbare middelen voor o.a. het ILG en voor innovatie.

Voor de (middel)lange termijn wordt geborgd dat ambities (dalende stikstofbelasting) en middelen in evenwicht zijn in het kader van onze Europeesrechtelijke verplichtingen, waarbij haalbare en betaalbare doelen nog steeds het uitgangspunt vormen.

2.5 Wie doet wat

**Programmatische
aanpak is niet
vrijblijvend**

Een van de essenties van de programmatische aanpak is ook dat duidelijk wordt wie waarvoor (voor welke prestaties) aan de lat staat, hoe in bestuurlijke zin sturing plaatsvindt en op welke wijze resultaat wordt geborgd (afdwingbaarheid van maatregelen/prestaties). Een gezamenlijke aanpak dus die niet vrijblijvend is voor verantwoordelijke partijen.

En samengevat betekent dat afspraken maken over:

- reduceren stikstof, waar en in welk tempo
- welke sectoren welk aandeel leveren
- ontwikkelruimte voor welke sectoren en waar
- welke instrumenten de reductie leveren en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt

Het programma stikstof biedt dus ruimte en helderheid voor het bedrijfsleven en laat zien hoe en in welk tempo gewerkt wordt aan natuurherstel.

Gelaagde aanpak

In het programma worden afspraken gemaakt die landen in de beheerplannen. De (ruwe) (concept)beheerplannen leveren de behoeftestelling voor de benodigde daling van de depositie. Op basis van de analyse van de trends van de depositie vindt allocatie plaats van de opgave. De afspraken over wie, hoe en wanneer de daling realiseert worden opgenomen in het programma. Deze afspraken worden weer doorvertaald naar het beheerplan.

De Crisis- en Herstelwet middels artikel 19 kk van de Natuurbeschermingswet 1998, geeft de Minister van VROM en LNV de bevoegdheid regels te stellen over de inpassing van onderdelen van het programma in het beheerplan van het desbetreffende Natura 2000- gebied.

3. Hoe nu verder met de programmatische aanpak

3.1 Gezamenlijke aanpak

1^e fase ontwikkeling raamwerk

De aanbeveling van de adviesgroep Huys om te komen tot een Programmatische Aanpak Stikstof wordt breed ondersteund. De samenwerking die in de praktijk op beheerplanniveau en bij provinciale stikstofplannen wordt gezocht is ook doorvertaald naar centraal niveau. Dat betekent dat met betrokken overheden en maatschappelijke organisaties wordt gewerkt aan een (lieft) gezamenlijke aanpak. Dit gebeurt zowel in deskundigenworkshops als op bestuurlijk niveau. In essentie brengt de PAS samenhang in wat op (inter)nationaal, provinciaal/regionaal en gebiedsniveau gebeurt. Zowel in de analyse, als in de maatregelen. Het is niet de bedoeling dat we de werkzaamheden op provinciaal en gebiedsniveau gaan overdoen, laat staan overnemen. De PAS is dus een gelaagde aanpak. Centraal wordt de 'rijkslaag' in beeld gebracht, samenhang in het hele bouwwerk aangebracht en wordt een aantal condities gecreëerd (bijvoorbeeld wettelijke borging).

2^e fase maken van afspraken

3.2 Proces in twee fasen

De komende maanden zal hard gewerkt worden aan het ontwikkelen van het raamwerk van het programma stikstof. Alles is erop gericht om in maart het bouwwerk gereed te hebben en de condities ingevuld te hebben om te komen tot afspraken. In deze fase zullen deelproducten zodra ze gereed zijn direct beschikbaar komen voor betrokken partijen zodat de processen in de gebieden hier direct van kunnen profiteren. De tweede fase van de programmatische aanpak bestaat uit het bereiken van een akkoord tussen de partijen over de reductie van stikstofdepositie en de beschikbare ontwikkelruimte voor sectoren. Inzet is om in de loop van 2010 hier een akkoord over te sluiten. Voor het nationale deel van de stikstofaanpak dient het kabinet uiterlijk 4 maanden na de in werkingtreding van de wet een Voorlopig programma gereed te hebben. Het Voorlopig programma aangevuld met de provinciale en gebiedsgerichte maatregelen vormen dan tezamen het eerste programma stikstof. De afspraken uit het programma slaan neer in het beheerplan.

3.3 Opdrachtgeverschap en werkorganisatie

Gezamenlijk opdrachtgeverschap

Gezien de belangen en betrokkenheid van de verschillende overheidslagen is gekozen voor een gezamenlijke aanpak van rijk, provincies en gemeenten. De minister van LNV heeft hiertoe het initiatief genomen. Er zal een opdrachtgeversoverleg worden geformeerd, waarin de Rijkspartijen, IPO en VNG zijn vertegenwoordigd. Besluitvorming over het Voorlopig- en het Definitief Programma vindt plaats via bestuurlijk overleg. Iedere betrokken partij benut vanzelfsprekend haar eigen besluitvormingsstructuren als voorbereiding hierop.

De bestaande structuren (Regiegroep Natura 2000 en Platform Maatschappelijke Organisaties (PMO)) worden benut voor informeren en consulteren van de

betrokken partijen, waaronder de maatschappelijke organisaties. In de onderliggende werkorganisatie zal voldoende ruimte zijn om naast de bestuurlijke inbreng ook optimaal gebruik te maken van de materiedeskundigheid van alle relevante partijen.

Inzet capaciteit alle partijen conditio sine qua non

Onder het (ambtelijk) opdrachtgeversoverleg komt een kernteam te hangen die de dagelijkse aansturing voor het ontwikkelen van het programma voor zijn rekening neemt en de voorbereiding voor de besluitvorming. Dit kernteam zal bestaan uit vertegenwoordigers van de verschillende overheden. Onder regie van het kernteam zullen verschillende taakgroepen de diverse thema's en producten van de programmatische aanpak uitwerken. Periodiek vergaderen kernteam en werkgroepentrekkers samen over de voortgang en inhoud. Commitment op het leveren van capaciteit voor zowel de werkgroepen als het kernteam is noodzakelijk om te komen tot een gedragen aanpak. Regelmatig zullen klankbordgroepen worden georganiseerd om over de voortgang en de inhoud te informeren en de partijen hierover te consulteren.

3.4 Prioritaire acties

Een vliegende start

De verschillende bij de stikstofproblematiek partijen hebben natuurlijk de afgelopen periode niet stil gezeten. Om in maart een bouwwerk te hebben liggen zijn een aantal prioritaire acties geformuleerd die op dit moment al in uitvoering zijn en een aantal acties waarmee op zeer korte termijn gestart gaat worden. Hieronder is een overzicht van deze acties opgenomen. De onderstaande acties zullen op korte termijn door het kernteam in een procesontwerp gegoten worden waarbij de acties in hun onderlinge samenhang worden beschreven en worden gekoppeld aan fase 1 en 2 voorzien van eindtermijnen.

1. Goedkeuring van een plan van aanpak gericht op het opleveren van een Voorlopig- en Definitief Programma stikstof zoals gesteld in het wetsvoorstel CHW als ingediend bij de Eerste Kamer in het 1^e interbestuurlijke opdrachtgeversoverleg (2 februari 2010);
2. Ecologische onderbouwing: weten hoe je verstandig kunt faseren. Onderzoek Bargerveen levert toolkit op. Bruikbaar voor beheerplannen in voorbereiding én uitvoering. Deelproducten zijn beschikbaar vanaf begin december. Eindproduct is uiterlijk 1 april beschikbaar in de vorm van een werkende toolkit.
3. Er wordt een analyse opgesteld van de huidige en autonome ontwikkeling van stikstof, inclusief huidig en voorgenomen beleid. Uitgesplitst per sector en schaalniveau: landelijk/internationaal, provinciaal en gebiedsgericht. Er wordt beoogd de huidige situatie in stikstofdepositie en de trends in depositie van nu en naar 2030 in beeld te brengen. Een analyse uitgesplitst per sector (landbouw, industrie, wegverkeer/scheepvaart, huishoudens), per stikstofsoort (NH₃ en NO_x) zowel op landelijk, provinciaal als gebiedsniveau (alle natura 2000 gebieden). Het betreft een analyse van zowel voor als achtergronddepositie. De basis vormen de GCN kaarten van het PBL/RIVM.
4. Voortbouwen op de provinciale stikstofplannen. Op dit moment hebben

dan wel bereiden minstens 6 provincies een eigen Stikstofkader voor. Belangrijke bouwsteen om te bepalen wat landelijk moet gebeuren en wat provinciaal kan gebeuren. Verder zal het programma definities over bijvoorbeeld piekbelastingen, gebruik van drempelwaarden en bestaand gebruik kunnen geven.

5. Inventariseren of en zo ja waar op korte termijn (binnen 1-2 jaar) mogelijkheden liggen voor een verdere aanscherping bovenop het bestaande en reeds voorgenomen generiek beleid gericht op stikstofreductie.
6. Snel duidelijkheid over spelregels voor vastleggen criteria voor allocatie van de reductie opgave (bv structuur sector) en allocatie mechanismen rond ontwikkelruimte. Afspraken over verdeling van ruimte over sectoren, bestuurslagen. In dit kader ook bezien of en zo ja op welke wijze omgegaan kan gaan worden met de mogelijkheid uit de CHW om op nationaal niveau een deel van de ontwikkelingsruimte toe te delen (bv. voor industriële activiteiten). In dit kader wordt ook beschouwd of hiermee tegemoet gekomen kan worden aan gevoelde vergunningsproblematiek voor de industrie onder andere voor wat betreft het aspect dat bestaande bedrijvigheid die opgenomen is in het beheerplan bij voorrang behandeld wordt als het gaat om verdelen van ontwikkelingsruimte.
7. Opzetten monitorprotocollen voor stikstof;
8. Opzetten proactief communicatie traject dat gericht is op snelle doorwerking van nieuwe kennis en stand van zaken in alle relevante netwerken en in het bijzonder die van de beheerplanprocessen.