

Bij brief van 14 februari 2012 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen met betrekking tot de Programmatische Aanpak Stikstof.

Inhoudsopgave

1. Achtergrond
 - 1.1 Achtergrond stikstofproblematiek
 - 1.2 Een programmatische aanpak voor de stikstofproblematiek
2. Verzoek om voorlichting
 - 2.1 Concept-PAS
 - 2.2 Voorlichtingsvragen
 - 2.3 Samenvatting van de beantwoording van de centrale voorlichtingsvraag
 - 2.4 Verdere opzet van de voorlichting
3. Verhouding gekozen systematiek tot Nbw 1998
 - 3.1 Gefaseerde besluitvorming over de PAS
 - 3.2 De voordracht van een Natura 2000-gebied
 - 3.3 De toedeling van ontwikkelingsruimte
 - 3.4 Wijziging van de PAS
 - 3.5 De PAS en een beheerplan
4. Verhouding concept-PAS tot artikel 6 van de Habitatrichtlijn
 - 4.1 Artikel 6, eerste lid, Hrl
 - 4.2 Artikel 6, tweede lid, Hrl
 - 4.3 Artikel 6, derde en vierde lid, Hrl
 - 4.3.1 Richtlijn – Hof van Justitie – Nbw 1998
 - 4.3.2 De rol van de PAS in het kader van de toestemmingverlening
 - 4.3.3 De rol van de PAS in de voortoets
 - 4.3.4 De PAS als passende beoordeling
 - 4.3.5 Overige eisen aan de PAS als passende beoordeling
 - a. Herstelstrategieën
 - b. Gebiedsanalyses
 - c. Rekenmodule
 - 4.4 De berekening en toedeling van ontwikkelingsruimte
 - 4.4.1 Schaalniveau van gegevens en berekeningen

- 4.4.2 Interne saldering
- 5. Monitoring en bijsturing
 - 5.1 Monitoring
 - 5.2 Bijsturing
- 6. Niet in betekenende mate
- 7. Bureau PAS
- 8. Invoering
 - 8.1 AERIUS II
 - 8.2 Invoeringsbegeleiding

1. Achtergrond

1.1 *Achtergrond stikstofproblematiek*

Veel natuurgebieden ondervinden al geruime tijd een zodanig hoge toevoer van stikstof dat kwetsbare flora en fauna worden bedreigd. Stikstof is daarmee een belangrijke oorzaak van de achteruitgang van de natuur in Nederland. Voor de meest bedreigde flora en fauna zijn Natura 2000-gebieden aangewezen (ruim 160 gebieden in Nederland). Natura 2000 is het belangrijkste Europese instrument om de achteruitgang van de natuur en biodiversiteit te keren.

De meeste stikstof is afkomstig van landbouw, verkeer en industrie. Alhoewel ieder bedrijf en iedere weg afzonderlijk een beperkte bijdrage leveren aan de totale stikstofemissie, leidt cumulatie tot een overbelasting aan stikstof in natuurgebieden. Dit heeft verzuring en verrijking (eutrofiëring) van de bodem tot gevolg.

Nederland heeft ingevolge de Europese Vogelrichtlijn¹ (hierna: Vrl) en Habitatrictlijn² (hierna: Hrl) de plicht om maatregelen te nemen om de doelen van Natura 2000 te behalen. Het gaat dan zowel om maatregelen die de bestaande milieucondities actief verbeteren als om maatregelen die voorkomen dat bestaande menselijke activiteiten en nieuwe plannen en projecten de beschermde flora en fauna in de Natura 2000-gebieden aantasten. Zolang onzeker is of de verslechtering van Natura 2000-gebieden - door stikstofdepositie - gestopt kan worden en of op termijn de doelen voor Natura 2000 behaald gaan worden, is ook onzeker of activiteiten door kunnen blijven gaan en nieuwe activiteiten kunnen worden gestart (zoals de uitbreiding van veehouderijbedrijven of de aanleg van extra rijstroken bij een snelweg).

1.2 *Een programmatistische aanpak voor de stikstofproblematiek*

¹ Richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103), inmiddels vervangen door richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (Pb EU L 20).

² Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 206).

Op verzoek van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben een taskforce onder voorzitterschap van C. Trojan en een adviesgroep onder voorzitterschap van S. Huys advies uitgebracht over de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot Natura 2000.³ De Adviesgroep Huys heeft in haar rapport het perspectief van een programmatische aanpak geschetst. Daarbij gaf zij aan dat voor de juridische verankering van een programmatische aanpak een wetswijziging nodig is.

Een wettelijke grondslag voor een programmatische aanpak ter vermindering van stikstofdepositie is bij amendement opgenomen in de Crisis- en herstelwet.⁴ Met het amendement werden aan de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) de artikelen 19kg tot en met 19km toegevoegd. De concept programmatische aanpak stikstof (hierna: concept-PAS) is ter uitvoering van artikel 19kg van de Nbw 1998 opgesteld.

De programmatische aanpak stikstof (hierna ook: PAS) is een gebieds- en sectoroverstijgend, integraal programma om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden. Daarmee wordt enerzijds beoogd dat de natuurdoelen voor Natura 2000 kunnen worden verwezenlijkt en anderzijds dat tegelijkertijd duurzame economische ontwikkeling en cultureel relevante activiteiten mogelijk blijven.⁵ De PAS heeft alleen betrekking op gebieden met stikstofgevoelige Natura 2000-doelen, waartoe meer dan 130 van de Natura 2000-gebieden in Nederland behoren. Daarbij kan het gaan om een of meerdere van de in totaal 69 stikstofgevoelige habitats.⁶

De kern van de PAS bestaat uit het maken van bindende afspraken om het stikstofprobleem aan te pakken op verschillende niveaus (landelijk, provinciaal en per Natura 2000-gebied) en vanuit verschillende sectoren (landbouw, industrie, verkeer en vervoer). Die aanpak bestaat uit het treffen van brongerichte maatregelen die blijvend leiden tot een daling van de stikstofdepositie en het treffen van gebiedsgerichte maatregelen, bijvoorbeeld hydrologische maatregelen, die leiden tot een verbetering van de natuurkwaliteit van de stikstofgevoelige habitats. Met de PAS wordt beoogd een deel van de afname van de stikstofdepositie die door bestaande en nieuwe brongerichte maatregelen kan worden bereikt, te benutten voor nieuwe ontwikkelingen. Het benutten van dat deel, de zogenoemde ontwikkelingsruimte, is slechts mogelijk als in de gebiedsanalyse, die onderdeel uitmaakt van de PAS, is geoordeeld dat met de brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen is gewaarborgd dat de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden behouden blijven, herstel daarvan plaatsvindt dan wel niet onmogelijk wordt. De toedeling van de ontwikkelingsruimte aan nieuwe stikstofveroorzakende activiteiten zal plaatsvinden in het kader van de toestemmingverlening voor deze activiteiten op grond van de Nbw 1998.

De PAS zal dienen als:

- kader voor het beheerplan dat voor elk Natura 2000-gebied moet worden vastgesteld.

³ "Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000", 'Een verkenning van oplossingsrichtingen', 30 juni 2008, Taskforce onder voorzitterschap van C. Trojan en "Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving", 'perspectief van een programmatische aanpak', 19 juni 2009, Adviesgroep Huys.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 55 en nr. 135 (gewijzigd amendement).

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135, blz. 4-5.

⁶ Dit betreft zowel de stikstofgevoelige habitattypen als de stikstofgevoelige leefgebieden voor Vrl- en Hrlsoorten.

- passende beoordeling in het kader van de vergunningverlening op grond van de Nbw 1998 voor projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie.

Veel stikstofgevoelige habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden van soorten waarvoor Nederland Natura 2000-gebieden aanwijst bevinden zich op landelijk niveau in een matige of zeer ongunstige staat van instandhouding. Nederland dient ervoor zorg te dragen dat deze stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden zich in een gunstige staat van instandhouding gaan bevinden. De daarvoor te treffen *instandhoudingsmaatregelen* worden in het *beheerplan* beschreven, dat voor elk Natura 2000-gebied wordt vastgesteld. De stikstofproblematiek kan echter niet alleen door het treffen van maatregelen op gebiedsniveau worden aangepakt, daarvoor zijn ook generieke maatregelen nodig. De PAS biedt, in aanvulling op het beheerplan, de mogelijkheid om generieke maatregelen (dat zijn in dit geval bronmaatregelen) te treffen. In de PAS, die vooruitlopend op de beheerplannen wordt vastgesteld, worden de te treffen gebiedsgerichte en generieke maatregelen beschreven. De maatregelen die op grond van de PAS moeten worden uitgevoerd, zullen vervolgens in het beheerplan worden overgenomen.

Naast de verplichting om de habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen dient Nederland ervoor zorg te dragen dat de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden van soorten niet verslechtert. Indien verslechtering dreigt, dienen zogenoemde *passende maatregelen* te worden getroffen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het afplaggen van een gebied of het treffen van hydrologische maatregelen. Een deel van de maatregelen die op grond van de PAS moeten worden getroffen hebben het karakter van passende maatregelen. Ook deze maatregelen dienen op grond van de PAS te worden uitgevoerd en zullen in de nog vast te stellen *beheerplannen* worden overgenomen.

De huidige overbelaste stikstofsituatie in Natura 2000-gebieden heeft ook gevolgen voor nieuwe ontwikkelingen, zoals de aanleg of verbreding van wegen en de uitbreiding van agrarische bedrijven. Voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied kan op grond van de Nbw 1998 alleen *vergunning* worden verleend als op grond van een *passende beoordeling* de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. Bij projecten die leiden tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden waarin reeds sprake is van een te hoge achtergronddepositie, is vergunningverlening nauwelijks mogelijk.

Met de PAS wordt beoogd de vergunningverlening voor projecten weer mogelijk te maken. Een deel van de positieve effecten van de te treffen maatregelen (de ontwikkelingsruimte) kan volgens de PAS in het kader van de vergunningverlening voor nieuwe activiteiten worden benut als gewaarborgd is dat met benutting van de ontwikkelingsruimte de stikstofdepositie blijvend daalt en de natuurkwaliteit niet verslechtert en herstel daarvan op termijn mogelijk blijft. De PAS veronderstelt dat deze waarborg aanwezig is bij een tijdige uitvoering van de maatregelen. Als voor een project op grond van de PAS ontwikkelingsruimte aanwezig is, is het de bedoeling dat de PAS als *passende beoordeling* aan de *vergunningverlening* op grond van de Nbw 1998 ten grondslag wordt gelegd. De PAS dient in die gevallen de zekerheid te bieden dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast door een project dat binnen de beschikbare ontwikkelingsruimte past.

2. Verzoek om voorlichting

2.1 *Concept-PAS*

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: de Staatssecretaris van EL&I) heeft, mede namens de Staatssecretaris van I&M, de Afdeling advisering verzocht hem van voorlichting te dienen over de systematiek van de programmatische aanpak stikstof. Daartoe heeft hij de Afdeling een conceptprogramma, gedateerd 9 februari 2012, met bijlagen toegezonden.

Volgens de Staatssecretaris bestaat de concept-PAS uit:

- het systeem en de werking van de programmatische aanpak stikstof, met inbegrip van het rekeninstrument AERIUS⁷ en de herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats,
- de regels voor het verdelen van ontwikkelingsruimte,
- de maatregelen die de betrokken partijen afzonderlijk zullen nemen,
- het beoogde effect van de uit te voeren maatregelen,
- het monitoringsprogramma,
- de regels voor bijsturing.

2.2 *Voorlichtingsvragen*

De centrale vraag van het verzoek om voorlichting luidt of de in de concept-PAS geschetste systematiek en de ecologische onderbouwing daarvan past binnen de daaraan te stellen eisen op grond van de Nbw 1998 en de Vrl en Hrl, teneinde een toereikende basis te bieden voor toestemmingverlening voor handelingen die gepaard gaan met stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. De Staatssecretaris heeft de Afdeling gevraagd om bij de beantwoording van deze centrale vraag in te gaan op een aantal concrete vragen. Deze concrete vragen zijn in bijlage 1 bij deze voorlichting opgenomen.

2.3 *Samenvatting van de beantwoording van de centrale voorlichtingsvraag*

Deze paragraaf geeft een samenvatting van de beantwoording van de centrale voorlichtingsvraag, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar de verhouding tot de Nbw 1998 enerzijds en de Vrl en Hrl anderzijds. De bespreking van de voorlichtingsvragen beperkt zich tot een juridische beoordeling van de concept-PAS. De Afdeling spreekt geen oordeel uit over de keuzen van beleidsinhoudelijke aard die aan de concept-PAS ten grondslag liggen of daarin zijn gemaakt.

In bijlage 2 bij deze voorlichting is een puntsgewijs overzicht opgenomen van de bevindingen van de Afdeling over de verschillende voorlichtingsvragen. De bevindingen strekken deels tot aanpassing, en deels tot een nadere uitwerking of verduidelijking van de concept-PAS.

⁷ Met AERIUS kunnen de stikstofdeposities per gebied in kaart worden gebracht, de ontwikkelingsruimte zowel landelijk als provinciaal en per gebied worden berekend, de effecten van nieuwe activiteiten worden berekend en de toedeling van ontwikkelingsruimte geadmistreerd.

a. *Verhouding tot Nbw 1998*

De Afdeling merkt op dat in de concept-PAS op een aantal punten is gekozen voor een systematiek die afwijkt van de regeling die de Nbw 1998 over de PAS geeft. De meest in het oog springende afwijking betreft de keuze om de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de Minister van I&M) ontwikkelingsruimte te laten toedelen aan handelingen waarvoor hij het bevoegd gezag is en waarvoor ontwikkelingsruimte in de PAS is gereserveerd. De Nbw 1998 kent deze bevoegdheid toe aan het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt. Dat zal in veel gevallen niet de Minister van I&M zijn.

Verder wordt anders dan waarvan de Nbw 1998 uitgaat gekozen voor een gefaseerde besluitvorming over de PAS. Eerst wordt een programma vastgesteld dat de systematiek van de PAS beschrijft. Vervolgens kan worden besloten tot opname van Natura 2000-gebieden in het programma. Het programma dat de systematiek beschrijft, bevat weliswaar bepaalde onderdelen die een PAS volgens de Nbw 1998 moet bevatten, maar essentiële onderdelen ontbreken. De voorgelegde concept-PAS is dan ook geen PAS als bedoeld in de Nbw 1998. Het vast te stellen programma en de later daarin op te nemen gebieden vormen samen wel de onderdelen waaruit een PAS volgens de Nbw 1998 moet bestaan.

De regeling in de Nbw 1998 over de verhouding van de PAS tot een beheerplan is niet duidelijk en op bepaalde punten voor meerdere uitleg vatbaar. Ook de toelichting biedt geen duidelijkheid over de bedoeling van de wetgever ten aanzien van de verhouding van de PAS tot een beheerplan. De Afdeling komt de keuze om de ontwikkelingsruimte in de PAS te bepalen en om de toedeling van de ontwikkelingsruimte voorafgaand aan de vaststelling van een beheerplan mogelijk te maken, niet onjuist voor.

b. *Verhouding tot Hrl*

Bij de bespreking van de vraag of de systematiek van de concept-PAS past binnen de Vrl en Hrl, maakt de Afdeling onderscheid tussen de eerste drie leden van artikel 6 Hrl. Deze onderdelen hebben elk hun eigen inhoud en oogmerk. Voor de PAS, die ertoe strekt om binnen de werkingssfeer van alle drie de leden een functie te vervullen, brengen zij uiteenlopende randvoorwaarden mee.

Het eerste lid van artikel 6 Hrl verplicht de lidstaten van de Unie ertoe instandhoudingsmaatregelen te treffen voor Natura 2000-gebieden. De Afdeling merkt op dat in het algemeen beschouwd de uit deze bepaling voortvloeiende randvoorwaarden in voldoende mate in aanmerking zijn genomen. De Hrl lijkt zich niet ten principale te verzetten tegen een benadering waarin een deel van de haalbare verbetering van de natuurkwaliteit door middel van de ontwikkelingsruimte aan economische ontwikkelingen ten goede komt. Daarmee lijkt enige mate van vertraging van het behalen van de instandhoudingsdoelen aanvaardbaar. Een goede ecologische onderbouwing van het tijdpad waarbinnen de instandhoudingsdoelen worden bereikt, kan echter niet worden gemist. De concept-PAS schuift die beoordeling ten onrechte door naar de nog vast te stellen beheerplannen.

Uit het tweede lid van artikel 6 Hrl volgt dat verslechtering van de kwaliteit van de stikstofgevoelige habitats moet worden voorkomen. De concept-PAS onderkent dat

van belang is dat deze verplichting geldt vanaf bepaalde referentiedata. Niet duidelijk is echter of deze referentiedata en eventuele verslechtingen die zich na die data hebben voorgedaan, zijn betrokken bij het opstellen van de gebiedsanalyses. De opnametoets, op grond waarvan wordt beoordeeld of een gebied in de PAS kan worden opgenomen, is in ieder geval niet op deze referentiedata ingericht, en heeft op dat punt aanvulling.

Artikel 6, derde lid, Hrl geeft procedurele en inhoudelijke regels met betrekking tot de toestemmingverlening voor activiteiten die mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden hebben. Deze regels moeten in acht worden genomen om de PAS als passende beoordeling in de zin van het derde lid te kunnen toepassen. De toepassing van de PAS als passende beoordeling in het kader van de toestemmingverlening is mogelijk, mits de kaders van artikel 6, derde lid, Hrl in acht worden genomen. De te treffen maatregelen op grond waarvan ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld hebben een mitigerend karakter en kunnen bij de passende beoordeling worden betrokken. Daarbij is wel van belang dat bij een gefaseerde uitvoering van de maatregelen ook een gefaseerde uitgifte van de ontwikkelingsruimte plaatsvindt. Beleidsregels over de toedeling van de ontwikkelingsruimte kunnen daarbij een hulpmiddel zijn. Anders dan waar de concept-PAS van uitgaat, dienen niet de bestuursorganen die toestemmingsbesluiten nemen deze beleidsregels vast te stellen maar de bestuursorganen die de ontwikkelingsruimte toedelen. Tot slot dient de uitvoering van de maatregelen verzekerd te zijn op het moment waarop de PAS wordt vastgesteld.

Alleen als de uitvoering van de maatregelen volgens de in de PAS voorziene planning en wijze verloopt, kan de zekerheid worden gegeven dat de benutting van de ontwikkelingsruimte de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. Dat de maatregelen overeenkomstig de PAS worden uitgevoerd, is doorslaggevend voor het kunnen gebruiken van de PAS als passende beoordeling. Een andere wijze van uitvoering of een latere uitvoering van de maatregelen zal naar verwachting snel nopen tot het doen van nader onderzoek.

Monitoring van de relevante ontwikkelingen is onontbeerlijk om te kunnen beoordelen of de beoogde doelen van de programmatische aanpak in de praktijk worden behaald en de randvoorwaarden van artikel 6 Hrl in acht worden genomen. Naar de mening van de Afdeling bestaat op hoofdlijnen voldoende inzicht in de informatiebehoefte van een adequaat monitoringsprogramma voor zover het de feitelijke ontwikkelingen betreft. Verduidelijkt moet worden hoe is gewaarborgd dat ontwikkelingen op relevante wetenschapsgebieden tijdig worden onderkend en hoe zij vervolgens zullen doorwerken in de PAS, in het bijzonder in de gebiedsanalyses, de herstelstrategieën en het rekeninstrument AERIUS.

c. *Invoering PAS*

In algemene zin merkt de Afdeling op dat de concept-PAS op een aantal onderdelen nog nadere invulling en uitwerking behoeft. AERIUS II, waarmee het mogelijk wordt de stikstofbijdrage van een activiteit te berekenen, is nog niet operationeel. Voor een goede en zorgvuldige implementatie van de PAS in de toestemmingverlening is van belang dat AERIUS II operationeel is en bij ministeriële regeling is voorgeschreven als de PAS wordt vastgesteld en voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden van

toepassing wordt. Dit waarborgt niet alleen dat de effecten van stikstofemitterende handelingen landelijk op een vergelijkbare wijze worden berekend, maar ook dat de administratie van de toedeling van de ontwikkelingsruimte operationeel is.

Ten slotte benadrukt de Afdeling het belang van goede invoeringsbegeleiding voor een zorgvuldige implementatie en toepassing van de programmatische aanpak.

2.4 *Verdere opzet van de voorlichting*

De Afdeling behandelt de centrale vraag over de verhouding van de concept-PAS tot de eisen die de Nbw 1998 en de Vrl en Hrl daaraan stellen in twee afzonderlijke paragrafen. Paragraaf 3 gaat in op de vraag of de systematiek van de concept-PAS past binnen de eisen die de Nbw 1998 daaraan stelt. Daarbij betreft de Afdeling de beantwoording van enkele concrete vragen, voor zover een relatie met de regeling in de Nbw 1998 bestaat.⁸

In paragraaf 4 bespreekt de Afdeling de vraag of de systematiek van de concept-PAS past binnen de Vrl en Hrl, waarbij zij onderscheid maakt tussen de eerste drie leden van artikel 6 Hrl. Deze onderdelen hebben elk hun eigen inhoud en oogmerk. Voor de PAS, die ertoe strekt om binnen de werkingssfeer van alle drie de leden een functie te vervullen, brengen zij uiteenlopende randvoorwaarden voor de PAS mee.⁹

Enkele concrete vragen die niet rechtstreeks verband houden met de verhouding van de PAS tot de Nbw 1998 en de Vrl en Hrl worden afzonderlijk besproken.¹⁰ Ter afronding van de voorlichting besteedt de Afdeling aandacht aan enkele onderwerpen die betrekking hebben op de invoering van de PAS.¹¹

In algemene zin wijst de Afdeling erop, dat zij de gestelde vragen beantwoordt met inachtneming van het kader dat artikel 21a van de Wet op de Raad van State daarvoor biedt. Op grond van deze bepaling kan de Afdeling worden gevraagd voorlichting te geven over aangelegenheden die wetgeving en bestuur betreffen. Bij de beantwoording dient de Afdeling ervoor te waken dat zij de taak overneemt van de inhoudelijke beleidsvoorbereiding door de ministeries, de inbreng van gespecialiseerde adviescolleges of andere deskundigen, of het beantwoorden van vragen die uiteindelijk aan het oordeel van de rechter zijn onderworpen.¹²

Binnen het geschetste kader beperkt de Afdeling zich tot een juridische beoordeling van de concept-PAS. Zij spreekt geen oordeel uit over de keuzen van beleidsinhoudelijke aard die aan de concept-PAS ten grondslag liggen of daarin zijn gemaakt, zoals de inzet van een programmatische aanpak als instrument om de stikstofproblematiek te bestrijden, de bepaling van de omvang van de

⁸ In paragraaf 3 komt mede de beantwoording van de concrete vragen 3 (verdeling ontwikkelingsruimte bij beleidsregel), en 4 (verhouding PAS en beheerplan) aan de orde voor zover een relatie met de regeling in de Nbw 1998 bestaat. Concrete vraag 3 wordt behandeld in paragraaf 3.3; concrete vraag 4 in paragraaf 3.5.

⁹ Daarbij gaat de Afdeling mede in op de concrete vragen 2 (gefaseerde aanpak) en 3 (verdeling ontwikkelingsruimte bij beleidsregel) voor zover een relatie bestaat met de Hrl. De concrete vragen 1 (procesborging) en 6 (berekening en toedeling ontwikkelingsruimte) worden eveneens in paragraaf 4 behandeld. Concrete vraag 1 wordt behandeld in paragraaf 4.3.5; concrete vraag 6 in paragraaf 4.4.

¹⁰ Dit betreft de concrete vragen 5 (monitoren en bijsturen), 7 (niet in betekende mate) en 8 (Bureau PAS) die achtereenvolgens worden besproken in de paragrafen 5, 6 en 7.

¹¹ Zie paragraaf 8, Invoering.

¹² Zie in deze zin ook de voorlichting die de Afdeling uitbracht met betrekking tot de initiatiefnota van het Lid Spekman "Altijd onderdak voor kinderen", Kamerstukken II 2010/11, 32 566, nr. 4.

ontwikkelingsruimte en de mate van temporisering van de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelen.

Voor deze voorlichting is in het bijzonder van belang dat ten aanzien van de verenigbaarheid van de concept-PAS met de Nbw 1998 en de Vrl en Hrl het oordeel daarover in laatste instantie is voorbehouden aan de Afdeling bestuursrechtspraak onderscheidenlijk het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze voorlichting loopt geenszins vooruit op de oordelen van die rechterlijke instanties. Overigens zullen deze instanties in voorkomend geval hun oordeel moeten baseren op het dan geldende nationale en internationale recht en de op dat moment actuele feiten en omstandigheden daarbij betrekken.

Voorts kan de Afdeling niet treden in de beoordeling van de juistheid van de ecologische onderbouwing van de concept-PAS alsmede de technische en ecologische aspecten van het rekeninstrument AERIUS. Voor de genoemde juridische, technische en ecologische aspecten geldt bovendien dat het primair op de weg van de betrokken departementen ligt een deugdelijke toetsing van de PAS uit te voeren.

Een aantal onderdelen is in de concept-PAS nog niet ingevuld of heeft nog nadere uitwerking. De concept-PAS geeft daardoor nog geen compleet beeld van de beoogde werking van de PAS en de instrumenten die daarvoor nodig zijn. Ook dit brengt een beperking mee van de mogelijkheden voor de beantwoording van de voorlichtingsvragen. In de tekst is aangegeven waar niet volledig op de vragen kan worden ingegaan.

De centrale vragen en enkele concrete vragen hangen nauw met elkaar samen, hetgeen gevolgen heeft voor de beantwoording ervan. Deze samenhang wordt weerspiegeld in de bespreking van de vragen door de Afdeling, waardoor herhalingen niet altijd te vermijden zijn.

De beantwoording van de voorlichtingsvragen wordt niet afgesloten met een eindoordeel.

3. Verhouding gekozen systematiek tot Nbw 1998

De Staatssecretaris van EL&I heeft verzocht in te gaan op de vraag of de concept-PAS past binnen de daaraan te stellen eisen op grond van de Nbw 1998. Deze vraag geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van opmerkingen met betrekking tot de voorgestelde gefaseerde besluitvorming over de PAS, de voordracht van Natura 2000-gebieden voor opname in de PAS, de toedeling van ontwikkelingsruimte en de wijziging van de PAS gedurende de looptijd. Tot slot wordt in deze paragraaf ingegaan op de vraag over de verhouding van de PAS tot het beheerplan.¹³ Deze vraag wordt in het licht van de Nbw 1998-regeling behandeld.

3.1. *Gefaseerde besluitvorming over de PAS*

In de concept-PAS is beschreven dat de Staatssecretarissen van EL&I en I&M in overeenstemming met gedeputeerde staten van alle provincies voor 1 april 2012 de

¹³ Concrete vraag 4.

PAS zullen vaststellen.¹⁴ De PAS die dan wordt vastgesteld zal volgens de concept-PAS onder meer de volgende onderdelen bevatten:

- een beschrijving van de juridische doorwerking van de PAS;
- een beschrijving van de kern van de PAS en de werking van het systeem;
- de door het Rijk te nemen bronmaatregelen;
- de voordracht en de voorwaarden voor opname van een Natura 2000-gebied in de PAS (de opnametoets);
- een beschrijving van de wijze waarop de monitoring en bijsturing van de PAS zal plaatsvinden.

Na de vaststelling van de PAS kan, op grond van de daarin beschreven procedure, worden besloten tot opname van een Natura 2000-gebied in de PAS. De zogenoemde *voortouwnemer* voor de vaststelling van het beheerplan kan een Natura 2000-gebied voordragen voor opname in de PAS en draagt zorg voor de opstelling van een zogenoemde gebiedsanalyse. De gebiedsanalyse bevat onder meer een beschrijving van de te treffen gebiedsgerichte maatregelen, de verwachte effecten daarvan, de kosten, wijze van financiering en borging van de uitvoering van de te treffen maatregelen en de omvang van de ontwikkelingsruimte die ontstaat door het treffen van de maatregelen. In de gebiedsanalyse wordt voorts aangegeven of met de uitvoering van de brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen en de uitgifte van ontwikkelingsruimte, het behoud van de natuurkwaliteit is gewaarborgd en of verbetering daarvan plaatsvindt, dan wel niet onmogelijk is. De Staatssecretarissen van EL&I en I&M nemen het besluit tot opname van een gebied in de PAS. Nadat een gebied in de PAS is opgenomen geldt de PAS voor dit Natura 2000-gebied en kan de PAS worden toegepast bij de verlening van toestemmingen op grond van de Nbw 1998.

De totstandkoming van de PAS en de inhoud daarvan zijn geregeld in de artikelen 19kg en 19kh van de Nbw 1998. De Ministers van EL&I en I&M stellen de PAS vast. In de gevallen waarin gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de vaststelling van het beheerplan voor een Natura 2000-gebied, vindt opname van dat gebied in de PAS niet plaats dan op voordracht van gedeputeerde staten en wordt de PAS in overeenstemming met gedeputeerde staten vastgesteld. De PAS wordt vastgesteld ter vermindering van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen. Artikel 19kh bevat de elementen die in elk geval in de PAS worden beschreven voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden. Dat betreft onder meer de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie, en de verwachte effecten van die maatregelen op de omvang van de depositie in de gebieden.

De concept-PAS gaat uit van een gefaseerde besluitvorming, waarin eerst een programma wordt vastgesteld waarin de beoogde werking van de PAS is beschreven, waaraan vervolgens Natura 2000-gebieden kunnen worden toegevoegd. De Afdeling leidt uit de artikelen 19kg en 19kh van de Nbw 1998 echter af dat de Nbw 1998 niet voorziet in deze gefaseerde besluitvorming. Volgens deze artikelen is de PAS een programma waarin Natura 2000-gebieden zijn opgenomen.¹⁵ Het vast te stellen programma zoals voorgesteld in de concept-PAS waarin geen gebieden worden opgenomen, bevat weliswaar bepaalde onderdelen die een PAS volgens de Nbw 1998 moet bevatten (bijvoorbeeld de brongerichte maatregelen), maar essentiële onderdelen

¹⁴ Paragraaf 1.5, Besluitvorming, blz. 9.

¹⁵ Zie ook de toelichting op artikel 19kg, Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135.

ontbreken daarin (bijvoorbeeld de beschrijving van de effecten van de maatregelen¹⁶). Het vast te stellen programma is dan ook geen PAS als bedoeld in de Nbw 1998. Het vast te stellen programma en de later daarin op te nemen gebiedsanalyses die ten grondslag zullen worden gelegd aan het besluit tot opname van een Natura 2000-gebied in de PAS, vormen samen wel de onderdelen waaruit een PAS volgens de Nbw 1998 bestaat.

De Afdeling wijst erop dat bij de voorgestelde werkwijze niet duidelijk is wanneer de PAS-periode van zes jaar begint. Als deze aanvangt zodra het programma zonder Natura 2000-gebieden wordt vastgesteld, dan is een deel van de PAS-periode al voorbij voordat de PAS op een gebied van toepassing wordt. Wanneer daarentegen deze periode aanvangt als een gebied aan het programma wordt toegevoegd, dan heeft de PAS voor elk gebied een afzonderlijk ingangsmoment.

Duidelijkheid over het moment van aanvang van de PAS-periode is geboden, omdat de te treffen maatregelen binnen de PAS-periode moeten zijn uitgevoerd.¹⁷ Bovendien is de toedeling van de ontwikkelingsruimte aan de PAS-periode gekoppeld.¹⁸ Voorts stelt de Nbw 1998 dat de PAS ten minste éénmaal in de zes jaar wordt vastgesteld. Ook daarvoor is van belang te weten wanneer de PAS-periode begint.

In de Nbw 1998 is niet voorzien in een procedure op grond waarvan een Natura 2000-gebied later aan een vastgestelde PAS kan worden toegevoegd. De Afdeling leidt daaruit af dat het toevoegen van een gebied aan een reeds vastgestelde PAS in de systematiek van de Nbw 1998 als een herziening van de PAS moet worden aangemerkt. Daartoe kunnen, net als de vaststelling van de PAS, de Staatssecretarissen van EL&I en I&M besluiten in overeenstemming met gedeputeerde staten die (mede) het bevoegd gezag zijn voor de vaststelling van het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied. De in de concept-PAS voorgestelde procedure, die inhoudt dat alleen de beide Staatssecretarissen beslissen over de opname van een gebied in de PAS is daarmee niet in overeenstemming.

3.2 *De voordracht van een Natura 2000-gebied*

In de Nbw 1998 is alleen voor het geval waarin gedeputeerde staten het beheerplan vaststelt voorgeschreven dat het Natura 2000-gebied slechts op voordracht van gedeputeerde staten in de PAS wordt opgenomen.

Een beheerplan voor een Natura 2000-gebied wordt vastgesteld door gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied geheel of grotendeels ligt. Als het Natura 2000-gebied in meerdere provincies ligt, dan wordt het beheerplan mede in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincie vastgesteld. Als een Natura 2000-gebied geheel of gedeeltelijk gronden bevat die door het Rijk worden beheerd, dan wordt het beheerplan geheel onderscheidenlijk voor dat deel, vastgesteld door de Minister die het gebied in beheer heeft, in overeenstemming met de Minister van EL&I.¹⁹ Deze regeling brengt mee dat er in veel gevallen verschillende bestuursorganen gezamenlijk het bevoegde gezag zijn voor de vaststelling van een

¹⁶ Het betreft onderdelen die volgens artikel 19kh onderdeel uitmaken van de PAS.

¹⁷ Gebiedsgerichte maatregelen worden opgenomen in de gebiedsanalyses die ten grondslag liggen aan het besluit tot opname van een gebied in de PAS. Wanneer de PAS-periode aanvangt als het programma wordt vastgesteld, dan is een deel van de periode van zes jaar waarin deze maatregelen moeten zijn getroffen voorbij.

¹⁸ De ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld nadat een gebied aan de PAS is toegevoegd. Wanneer de PAS-periode aanvangt als het programma wordt vastgesteld, dan is een deel van de periode van zes jaar waarvoor ontwikkelingsruimte beschikbaar is voorbij. Onduidelijk is of de ontwikkelingsruimte dan over een kortere periode kan worden uitgegeven.

¹⁹ De bevoegdheidsregeling is opgenomen in de artikelen 2, 19a en 19b van de Nbw 1998.

beheerplan voor een Natura 2000-gebied. In de praktijk is gekozen om voor elk Natura 2000-gebied een zogenoemde *voortouwnemer* te benoemen die belast is met de coördinatie van het proces van totstandkoming van de beheerplannen.

Uit artikel 19kg, tweede lid, blijkt niet duidelijk of de voordracht voor opname in de PAS van provincieoverschrijdende Natura 2000-gebieden, alleen door gedeputeerde staten van de provincie waarin het grootste deel van het Natura 2000-gebied ligt wordt gedaan, dan wel dat gedeputeerde staten de voordracht in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincie(s) waarin het gebied ligt doet. De laatstgenoemde uitleg lijkt, gezien de verbondenheid van de PAS met het beheerplan en de plicht voor bestuursorganen zorg te dragen voor uitvoering van de in de PAS (en vervolgens het beheerplan) op te nemen maatregelen, gerechtvaardigd.

In de concept-PAS is beschreven dat de voortouwnemer van het beheerplan, na afstemming met de andere bevoegde bestuursorganen, een Natura 2000-gebied kan voordragen voor opname in de PAS.²⁰ Dat betekent dat in een aantal gevallen de Staatssecretaris van EL&I of I&M, in één geval de Minister van Defensie, en in de overige gevallen gedeputeerde staten van de provincie die als voortouwnemer is aangewezen (dat zal gedeputeerde staten zijn van de provincie waarin het grootste deel van het Natura 2000-gebied ligt), de voordracht voor opname van een Natura 2000-gebied in de PAS zal doen.

De Afdeling wijst erop dat de geschetste werkwijze niet waarborgt dat in de gevallen waarin gedeputeerde staten niet de voortouwnemer voor het beheerplan, maar wel mede bevoegd gezag zijn, de voordracht (mede) door gedeputeerde staten wordt gedaan, zoals de Nbw 1998 voorschrijft.

3.3 De toedeling van ontwikkelingsruimte

In de gebiedsanalyses die voor de Natura 2000-gebieden worden opgesteld, wordt de totale omvang van de ontwikkelingsruimte in het desbetreffende gebied berekend en op een kaart weergegeven.²¹

De concept-PAS vermeldt dat in een bijlage bij de PAS een voorkeursvolgorde voor de *toedeling* van ontwikkelingsruimte zal worden aangegeven.²² In de bijlage zal worden aangegeven welk deel van de ontwikkelingsruimte beschikbaar is (gereserveerd wordt) voor specifiek benoemde handelingen of projecten, waaronder in ieder geval landelijke en bovenregionale plannen en projecten (waaronder de MIRT-projecten²³ en de snelheidsverhoging naar 130 km/u), en voor handelingen die plaatsvinden in het kader van sectoren als veehouderij, industrie, verkeer en overige handelingen en plannen.²⁴ De voorkeursvolgorde is volgens de concept-PAS een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, die bindend is voor de verschillende bestuursorganen die toestemmingsbesluiten nemen waarvoor ontwikkelingsruimte nodig is. Dat zijn vooral de Ministers van EL&I en I&M en de colleges van gedeputeerde staten. Door ondertekening van de PAS stellen deze bestuursorganen de beleidsregel vast en is de juridische doorwerking van de voorkeursvolgorde bij het nemen van de toestemmingsbesluiten verzekerd, aldus de concept-PAS.

²⁰ Paragraaf 8.2, Proces van opname gebiedsanalyse in de PAS, blz. 81.

²¹ In paragraaf 3.5 van deze voorlichting wordt ingegaan op de vraag of de ontwikkelingsruimte, gelet op de systematiek van de Nbw 1998, in de PAS of in het beheerplan kan worden vastgesteld.

²² Paragraaf 3.5.2, De verdeling van ontwikkelingsruimte, blz. 31-36.

²³ Dit betreft projecten die vallen onder het Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en Transport.

²⁴ Deze bijlage is in de concept-PAS nog niet ingevuld.

In de concept-PAS wordt de voortouwnemer van het beheerplan aangewezen als het bevoegd gezag dat ontwikkelingsruimte beschikbaar stelt aan het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op een aanvraag om toestemming waarvoor ontwikkelingsruimte nodig is. Het bevoegd gezag dat de toestemming verleent, kent de ontwikkelingsruimte feitelijk toe bij het besluit over de gevraagde toestemming. De voortouwnemer van het beheerplan registreert de toegedeelde ontwikkelingsruimte. Een afwijkende regel geldt indien ontwikkelingsruimte nodig is voor handelingen waarvoor de Minister van I&M, in overeenstemming met de Minister van EL&I, bevoegd gezag is en waarvoor in de PAS ontwikkelingsruimte is gereserveerd. Deze Ministers kunnen voor deze handelingen zelf ontwikkelingsruimte toedelen, op voorwaarde dat de toedeling wordt geregistreerd, aldus de concept-PAS.

De Nbw 1998 voorziet op twee wijzen in *toedeling* van ontwikkelingsruimte. In de PAS kunnen, nadat een passende beoordeling is gemaakt, projecten worden opgenomen die een beroep doen op (een deel van) de ontwikkelingsruimte. Deze projecten zijn door opname in de PAS uitgezonderd van de vergunningplicht. Deze mogelijkheid, die is opgenomen in artikel 19kh, vijfde lid, van de Nbw 1998, is onder meer bedoeld voor landelijke en bovenregionale projecten waarvoor ontwikkelingsruimte nodig is. Na de vaststelling van de PAS wordt de (resterende) ontwikkelingsruimte ingevolge artikel 19km, eerste lid, van de Nbw 1998, toegedeeld door het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt. Dat bevoegd gezag draagt er zorg voor dat uitsluitend ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld aan *handelingen* die in het beheerplan zijn of worden opgenomen.²⁵ Zoals in paragraaf 3.2 is uiteengezet, kunnen meerdere bestuursorganen gezamenlijk het bevoegd gezag zijn voor de vaststelling van een beheerplan. Deze zijn op grond van de Nbw 1998 gezamenlijk bevoegd tot toedeling van de ontwikkelingsruimte.

De Afdeling stelt vast dat de wijze van toedeling van de ontwikkelingsruimte die in de concept-PAS is beschreven op twee punten afwijkt van de regeling in de Nbw 1998. Het betreft de mogelijkheid van reservering van ontwikkelingsruimte voor bepaalde projecten en de aanwijzing van het bevoegd gezag voor toedeling van de ontwikkelingsruimte.

De concept-PAS vermeldt dat in de PAS geen projecten worden opgenomen als bedoeld in artikel 19kh, vijfde lid, van de Nbw 1998.²⁶ Er wordt derhalve geen gebruik gemaakt van de in de Nbw 1998 geboden mogelijkheid om in de PAS ontwikkelingsruimte toe te delen aan projecten die passend zijn beoordeeld. In plaats daarvan wordt in een bijlage bij de PAS een lijst van projecten opgenomen waarvoor in de PAS ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd. De Nbw 1998 voorziet echter hooguit in het opnemen van uitgangspunten voor de toedeling van de ontwikkelingsruimte, maar voorziet niet in de reservering van ontwikkelingsruimte in de PAS voor bepaalde projecten.

Bovendien biedt de Nbw 1998 na vaststelling van de PAS geen ruimte voor toedeling van ontwikkelingsruimte door de Ministers van EL&I en I&M voor bepaalde in de PAS genoemde projecten. In de Nbw 1998 is bepaald dat het bevoegd gezag dat het beheerplan voor een Natura 2000-gebied vaststelt, de ontwikkelingsruimte toedeelt.

²⁵ In de systematiek van de toestemmingverlening in de Nbw 1998 heeft het begrip handelingen betrekking op projecten en andere handelingen die op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 vergunningplichtig zijn. Het begrip handelingen heeft geen betrekking op plannen, waarvoor artikel 19j van de Nbw 1998 een toestemmingsvereiste kent.

²⁶ Paragraaf 3.5, Toestemmingverlening, blz. 28.

Het vaststellen van een beleidsregel waaraan de Ministers bij het nemen van besluiten waarvoor ontwikkelingsruimte nodig is gebonden zijn en die waarborgt dat zij uitsluitend de daarvoor in de PAS gereserveerde ontwikkelingsruimte gebruiken, kan het wettelijke systeem, dat voorziet in de toedeling van de ontwikkelingsruimte door het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt, niet opzij zetten.²⁷

De concept-PAS vermeldt voorts dat de *voortouwnemer* voor het beheerplan de overige ontwikkelingsruimte toedeelt. Weliswaar kiest de concept-PAS daarmee voor een praktischere werkwijze dan de Nbw 1998, maar daarvoor lijkt de Nbw 1998 geen ruimte te bieden. De Nbw 1998 wijst het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt aan als bevoegd gezag voor de toedeling van de ontwikkelingsruimte.²⁸ Dat bestaat in veel gevallen uit meer bestuursorganen dan alleen de voortouwnemer.

Ten slotte gaat de concept-PAS ervan uit dat voor de vaststelling van plannen als bedoeld in artikel 19j van de Nbw 1998 ontwikkelingsruimte kan worden gereserveerd. In het bijzonder betreft dit bestemmingsplannen die stikstofveroorzakende projecten mogelijk maken. De definitieve toedeling van ontwikkelingsruimte vindt plaats in het kader van de toestemmingverlening voor de projecten waarin het bestemmingsplan voorziet.

Artikel 19km, eerste lid, van de Nbw 1998 voorziet echter slechts in de toekenning van ontwikkelingsruimte aan *handelingen* die in een beheerplan zijn of worden opgenomen. Het begrip handelingen heeft in de Nbw 1998 geen betrekking op de vaststelling van een plan als bedoeld in artikel 19j, maar heeft uitsluitend betrekking op projecten en andere handelingen die op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 vergunningplichtig zijn. De Afdeling merkt op dat de reservering van ontwikkelingsruimte voor plannen als bedoeld in artikel 19j, hoe gewenst wellicht ook, niet past binnen de mogelijkheden die de Nbw 1998 voor toedeling van ontwikkelingsruimte biedt.

3.4 *Wijziging van de PAS*

Hoofdstuk 6 van de concept-PAS bevat een beschrijving van de regels voor bijsturing van de PAS gedurende de looptijd van de eerste zes jaar. Bijsturing van de PAS vindt plaats op basis van de resultaten van monitoring dan wel op basis van een verzoek van één van de betrokken partijen.

De concept-PAS vermeldt dat voor de uitvoering, monitoring en bijsturing van de PAS een voorziening zal worden getroffen, het zogenoemde PAS-bureau. De taken en verantwoordelijkheden van deze voorziening behoeven nog nadere uitwerking. Het is de bedoeling dat het PAS-bureau jaarlijks op grond van de monitoringsresultaten beziet of de PAS aanpassing behoeft en daarover voorstellen doet. De Staatssecretarissen van EL&I en I&M, in samenspraak met de provincies, zullen, afhankelijk van de reikwijdte van het voorstel, tot aanpassing van de PAS besluiten. Behalve de noodzakelijke wijzigingen van de PAS in verband met de monitoringsresultaten, is het ook mogelijk dat één van de partijen aanpassing wenst van de in de PAS opgenomen maatregelen of de in de PAS opgenomen lijst van projecten waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd. De concept-PAS vermeldt dat voor dergelijke wijzigingen wordt onderzocht of het instrument van meldingen, zoals ook gebruikt wordt in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL), hiervoor opportuun is. De wijziging zou dan gemeld moeten worden aan het

²⁷ Zie ook concrete vraag 3.

²⁸ De Nbw 1998 voorziet niet in delegatie van de bevoegdheid.

PAS-bureau dat de wijziging beoordeelt en met mandaat een besluit neemt over de doorvoering van de wijziging in de PAS. Ook is het mogelijk dat een wijziging die geen gevolgen heeft voor de andere PAS-partners door het betreffende bevoegde gezag verwerkt kan worden zonder tussenkomst van andere PAS-partijen. De regels daarvoor zullen in de PAS worden opgenomen. De precieze werkwijze dient volgens de concept-PAS nog nader uitgewerkt te worden, maar beoogd wordt om de PAS zodanig in te richten dat binnen het huidige wettelijke kader niet voor elke wijziging opnieuw een vaststelling van de PAS overeenkomstig artikel 19kg en met instemming van alle PAS-partners hoeft plaats te vinden.

Het NSL is geregeld in artikel 5.12 van de Wet milieubeheer. Het NSL wordt vastgesteld door de Minister van I&M. Het is gericht op het bereiken van grenswaarden van bepaalde luchtverontreinigende stoffen. Het NSL bevat enerzijds een beschrijving van te treffen maatregelen door het Rijk en overige bestuursorganen om de grenswaarden te bereiken en bevat anderzijds een beschrijving van ontwikkelingen en de daarvoor te treffen maatregelen, die op grond van het NSL kunnen worden uitgevoerd, zonder dat het bereiken van de grenswaarden in gevaar komt. Op grond van artikel 5.12, twaalfde lid, kunnen bestuursorganen na een daartoe strekkende melding aan de Minister in het NSL opgenomen maatregelen en ontwikkelingen wijzigen, vervangen of daaraan toevoegen. Deze melding behoeft de instemming van de Minister, die daarover binnen zes weken beslist. Nadat instemming is verkregen, dient het bestuursorgaan dat de melding heeft gedaan van de wijziging kennis te geven.

De PAS wordt ingevolge artikel 19kg, vierde lid, van de Nbw 1998 ten minste eenmaal in de zes jaar vastgesteld. Na het verstrijken van de eerste drie jaar van de geldingsduur, kan naar aanleiding van een beoordeling van in die periode opgedane ervaringen de PAS door de Ministers van EL&I en I&M in overeenstemming met de provincies worden aangepast.

De artikelen 19ki en 19kj hebben betrekking op de wijze waarop tussentijdse wijzigingen van de brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen die in de PAS zijn opgenomen, kunnen plaatsvinden. De Nbw 1998 wijst ook hier de Ministers van EL&I en I&M, in overeenstemming met de provincies, aan als bevoegd gezag dat over deze wijzigingen beslist.

De Afdeling merkt op dat de Nbw 1998 voorziet in een regeling van wijziging van de PAS. Wijziging van de PAS kan uitsluitend door het bevoegd gezag dat in de Nbw 1998 daarvoor is aangewezen.

De beoogde meldingsprocedure, ontleend aan het NSL, past niet in de systematiek die in de Nbw 1998 voor de PAS is opgenomen. De melding, de daarbij te volgen procedure en het daarop te nemen besluit zijn voor het NSL uitgewerkt in artikel 5.12, twaalfde tot en met het veertiende lid, van de Wet milieubeheer. Voor een meldingsprocedure voor de wijziging van maatregelen of de wijziging van de lijst van projecten in de PAS en het aanwijzen van een bevoegd gezag dat over de melding kan beslissen bestaat in de Nbw 1998 thans geen vergelijkbare wettelijke grondslag.

3.5 *De PAS en een beheerplan*

De Staatssecretaris heeft gevraagd in te gaan op de verhouding tussen de PAS en een beheerplan, mede in relatie tot de beoogde werking van de PAS vooruitlopend op de

vaststelling van beheerplannen in de toestemmingverlening. Verder vraagt hij of de doorwerking van de PAS in de beheerplannen voldoende is gewaarborgd. Daarbij heeft hij gesteld dat er geen gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid een ministeriële regeling vast te stellen voor de doorwerking van elementen van de PAS in beheerplannen.²⁹

In de concept-PAS is de rol van de PAS in de toestemmingverlening en de rol van de PAS bij het vaststellen van beheerplannen beschreven.³⁰

Kort weergegeven houdt dit in dat de maatregelen die in de PAS zijn opgenomen in het beheerplan zullen worden overgenomen. Verder wordt in de gebiedsanalyses die van de PAS deel uitmaken, de omvang bepaald van de ontwikkelingsruimte. De toedeling van de ontwikkelingsruimte zal plaatsvinden in het kader van de toestemmingverlening waaraan de PAS als passende beoordeling ten grondslag wordt gelegd. De handelingen waaraan ontwikkelingsruimte is toegedeeld zullen in het beheerplan worden opgenomen.

De artikelen 19kg en 19km van de Nbw 1998 regelen de relatie tussen de PAS en het beheerplan. Zo is bepaald dat in een beheerplan voor een Natura 2000-gebied dat in de PAS is opgenomen, met het oog op de realisatie binnen afzienbare termijn van de instandhoudingsdoelen een doelstelling wordt opgenomen die strekt tot een ambitieuze en realistische daling, in een gelijkmatige reductie per beheerplanperiode, van de stikstofdepositie.³¹

De uitgangspunten voor de bepaling van de ontwikkelingsruimte worden volgens artikel 19kh, vierde lid, in de PAS opgenomen. Het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt, wordt in artikel 19km, eerste lid, aangewezen als het bevoegd gezag dat de overeenkomstig artikel 19kh, vierde lid, vastgestelde ontwikkelingsruimte toedeelt. Die toedeling geschiedt uitsluitend aan handelingen die in het beheerplan zijn of worden opgenomen. Voorts is bepaald dat ten minste 10% van de ontwikkelingsruimte mag worden toegedeeld aan handelingen die eerst aanvangen in de tweede helft van het tijdvak waarvoor het beheerplan is vastgesteld. Het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt, draagt ervoor zorg dat de handelingen waaraan ontwikkelingsruimte is toegedeeld en de eventueel daarbij aangegeven voorwaarden en beperkingen, worden opgenomen in het beheerplan.³²

Uit de toelichting bij het amendement waarmee deze artikelen zijn opgenomen in de Nbw 1998 leidt de Afdeling af dat de wetgever de PAS als instrument voor de vaststelling van een beheerplan zag.³³ Het beheerplan is volgens de toelichting het start- en het sluitstuk. In het beheerplan wordt de reductieopgave voor stikstofdepositie, de termijn waarop deze moet zijn bereikt en de maatregelen die daarvoor nodig zijn beschreven. Een programmatische aanpak voegt hieraan toe dat de effecten van andere, niet in het beheerplan opgenomen, maatregelen, die wel bijdragen aan de reductie van stikstofdepositie (bijvoorbeeld generieke brongerichte maatregelen op Rijks- en provinciaal niveau), bij de realisering van de instandhoudingsdoelen worden betrokken. De effecten van deze maatregelen worden volgens de toelichting ook in het beheerplan opgenomen.

²⁹ Zie concrete vraag 4.

³⁰ Paragraaf 3.7, Relatie tussen de PAS en het beheerplan, blz. 37-38.

³¹ Artikel 19kg Nbw 1998.

³² Artikel 19km Nbw 1998.

³³ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135.

In de toelichting op artikel 19km staat dat het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt de ontwikkelingsruimte vaststelt en toedeelt.

De Afdeling merkt op dat uit de artikelen 19kh, vierde lid, en artikel 19km, eerste lid, niet eenduidig is af te leiden of de ontwikkelingsruimte in de PAS dan wel in het beheerplan wordt vastgesteld. Artikel 19kh, vierde lid, stelt dat de *uitgangspunten voor de bepaling van de ontwikkelingsruimte* in de PAS worden opgenomen, terwijl artikel 19km, eerste lid, bepaalt dat het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt, de overeenkomstig artikel 19kh, vierde lid, *vastgestelde ruimte* toedeelt. Artikel 19km, eerste lid, lijkt er vanuit te gaan dat de ontwikkelingsruimte in de PAS is bepaald. De Afdeling komt de keuze om de omvang van de ontwikkelingsruimte in de PAS te bepalen niet onjuist voor. Zij neemt daarbij in aanmerking dat in het oorspronkelijke amendement waarin de artikelen 19kg tot en met 19km werden voorgesteld, in artikel 19km uitdrukkelijk was bepaald dat het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt de omvang van de ontwikkelingsruimte bepaalde.³⁴ Deze bepaling is met een gewijzigd amendement geschrapt, terwijl de toelichting op artikel 19km op dat onderdeel niet is aangepast.³⁵ Dat gewijzigde amendement voorzag tevens in artikel 19kh, vijfde lid, op grond waarvan het mogelijk werd een deel van de ontwikkelingsruimte in de PAS zelf toe te delen aan projecten die passend zijn beoordeeld. Uit de omstandigheid dat in de PAS ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld aan projecten die daarin zijn opgenomen, kan worden afgeleid dat de omvang van de ontwikkelingsruimte in de PAS wordt bepaald.

Uit de concept-PAS volgt dat de PAS een integrale beoordeling zal bevatten van de brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen die in een Natura 2000-gebied zullen worden getroffen voor de stikstofproblematiek. De integrale beoordeling vindt dus, anders dan waarvan de toelichting op het amendement uitgaat, niet pas plaats in het beheerplan. De Nbw 1998 biedt hiervoor ook ruimte aangezien artikel 19kh, eerste lid, onder c, voorschrijft dat de PAS een beschrijving bevat van de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie en de verwachte effecten van die maatregelen op de omvang van de depositie in de gebieden. In artikel 19kh, derde lid, is bepaald dat tot de hiervoor bedoelde maatregelen in elk geval behoren gebiedsgerichte of effectgerichte (brongerichte) maatregelen van bestuursorganen van het Rijk, provincies, gemeenten of waterschappen.

De integrale beoordeling brengt volgens de concept-PAS mee dat het aspect stikstof voor een Natura 2000-gebied in feite geheel is afgewogen en één op één kan worden overgenomen in het beheerplan.³⁶ Deze doorwerking is, zo blijkt uit de concept-PAS ook beoogd. Evenwel zal geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om hierover bij ministeriële regeling nadere regels te stellen.³⁷ Met de ondertekening van de PAS door de Staatssecretarissen van EL&I en I&M en gedeputeerde staten van alle provincies en de in artikel 19kj van de Nbw 1998 opgenomen plicht om de in de PAS opgenomen maatregelen te treffen, lijkt voldoende gewaarborgd dat de PAS zal doorwerken bij de vaststelling van het beheerplan voor een Natura 2000-gebied. De concept-PAS behoeft op dit punt wel enige aanvulling. De Minister van Defensie is geen partij bij de PAS, maar is in sommige gevallen wel (mede) bevoegd gezag voor

³⁴ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 55.

³⁵ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135.

³⁶ Paragraaf 3.7, Relatie tussen de PAS en het beheerplan, blz. 37.

³⁷ Zie artikel 19kk Nbw 1998.

het vaststellen van het beheerplan. In de concept-PAS is niet aangegeven hoe de doorwerking van de PAS is verzekerd in de beheerplannen die (mede) door de Minister van Defensie worden vastgesteld.

Over de toedeling van ontwikkelingsruimte in het kader van toestemmingverlening voorafgaande aan de vaststelling van een beheerplan, merkt de Afdeling het volgende op.

Artikel 19km bepaalt dat ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld aan handelingen die in een beheerplan zijn of *worden* opgenomen. Uit de zinsnede dat ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld aan handelingen die in een beheerplan *worden* opgenomen, kan worden afgeleid dat het mogelijk is ontwikkelingsruimte toe te delen aan handelingen die op een later moment in het beheerplan worden opgenomen. In dat geval ligt voor de hand dat de ontwikkelingsruimte in het kader van de toestemmingverlening wordt toegedeeld. Artikel 19km en de toelichting daarbij maken niet duidelijk of de toedeling van ontwikkelingsruimte pas kan plaatsvinden nadat het beheerplan is vastgesteld of dat dit ook voorafgaand aan de vaststelling van het beheerplan kan.

Gelet op deze onduidelijkheid kan niet op voorhand worden gesteld dat de Nbw 1998 geen ruimte zou bieden voor de toedeling van ontwikkelingsruimte op basis van de PAS voorafgaand aan de vaststelling van een beheerplan. Wel dient de toedeling binnen de kaders van artikel 19km van de Nbw 1998 te blijven. Dat wil zeggen dat de ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld door het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt, en dat ten minste 10% van de ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd voor de tweede helft van de beheerplanperiode.

4. Verhouding concept-PAS tot artikel 6 van de Habitatrichtlijn

4.1 *Artikel 6, eerste lid, Hrl*

Artikel 6, eerste lid, Hrl verplicht de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen voor de Natura 2000-gebieden.³⁸ Deze maatregelen behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen. De Afdeling wijst erop dat instandhoudingsmaatregelen tevens herstelmaatregelen kunnen omvatten voor gevallen waarin een habitatype of soort in een ongunstige staat van instandhouding verkeert en voor het Natura 2000-gebied dat voor dat habitatype of die soort is aangewezen, een verbeter- of uitbreidingsopgave in de instandhoudingsdoelen is opgenomen.³⁹

De verplichting om passende instandhoudingsmaatregelen te treffen is een resultaatsverplichting. Daarbij staat het de lidstaten vrij om te kiezen van welk type maatregelen zij zich wensen te bedienen.⁴⁰ Deze keuzevrijheid vindt evenwel haar

³⁸ Ten aanzien van Natura 2000-gebieden die geheel of gedeeltelijk zijn aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vrl, voorziet artikel 3 Vrl in een verplichting van gelijke strekking.

³⁹ Dit volgt uit artikel 1, onderdeel a, Hrl: onder 'instandhouding' wordt verstaan het geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de natuurlijke habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding.

⁴⁰ Europese Commissie, Beheer van "Natura-2000"-gebieden. De bepalingen van art. 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EG), 2000 (Handleiding 2000), blz. 20-21.

begrenzing in de algemene doelstellingen van de richtlijn: het waarborgen van de biologische diversiteit door de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. De ecologische vereisten die met betrekking tot deze natuurlijke typen van habitats en soorten in aanmerking moeten worden genomen, betreffen alle ecologische behoeften waarin moet worden voorzien om een gunstige staat van instandhouding te garanderen. Zij kunnen niet anders dan per geval en op basis van wetenschappelijke informatie worden omschreven.⁴¹

Op grond van artikel 2, derde lid, Hrl mag bij de bepaling van de te treffen maatregelen rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met lokale en regionale omstandigheden.⁴²

De Hrl bevat geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding moet zijn verwezenlijkt. Wel brengt het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, Verdrag van de Europese Unie) met zich dat de lidstaten ernaar moeten streven om dit resultaat zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk te bereiken.

Paragraaf 1.3 van de concept-PAS beschrijft de ambitie van de programmatische aanpak in de eerste PAS- en beheerplanperiode. Het tot staan brengen van de mogelijke achteruitgang van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitattypen heeft de eerste prioriteit. Volgens de concept-PAS is dit, gegeven de noodzakelijke inspanningen, de huidige economische situatie die zich vertaalt in allerlei bezuinigingen en de staat van 'achterstallig onderhoud' op moment van aanwijzing als Natura 2000-gebied een ambitieus doel. Dit betekent dat de PAS en de beheerplannen zich in de komende periode vooral zullen richten op het tegengaan van verslechtering voor aangewezen soorten en habitattypen waarvoor de gunstige staat van instandhouding nog niet is bereikt. De inzet is derhalve gedurende de eerste PAS- en beheerplanperiode gericht op behoud van de bestaande natuurkwaliteit. Volgens de concept-PAS legt dit de basis voor het vervolgens kunnen realiseren van herstel. Kansen om in de eerste zes jaar stappen te zetten in de richting van eventuele uitbreidings- en hersteldoelstellingen, dienen waar haalbaar en betaalbaar, te worden benut.

Paragraaf 3.3 van de concept-PAS gaat in op de verhouding van de programmatische aanpak tot artikel 6, eerste lid, Hrl. Onderkend is dat gebruikmaking van ontwikkelingsruimte ten behoeve van economische ontwikkelingen ten koste gaat van de snelst mogelijke verwezenlijking van de instandhoudingsdoelen. Volgens de concept-PAS is dit aanvaardbaar, gelet op de ruimte die artikel 2, derde lid, Hrl biedt voor een bredere, ook financiële, afweging betreffende de omvang van het maatregelenpakket en de termijn waarop dat zal worden uitgevoerd.⁴³

De voorgenomen instandhoudingsmaatregelen zijn gericht op de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelen die zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden en moeten leiden tot behoud en, zo nodig, op termijn herstel of verbetering van habitats en (leefgebieden van) soorten in die gebieden. De concept-PAS onderscheidt maatregelen die er op zijn gericht stikstofemissies te verminderen

⁴¹ Handleiding 2000, blz. 19.

⁴² Ten aanzien van Natura 2000-gebieden die geheel of gedeeltelijk zijn aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vrl, voorziet artikel 2 Vrl in een bepaling van gelijke strekking. In paragraaf 3.3.1 van de concept-PAS worden artikel 2 Vrl en artikel 2, derde lid, Hrl samengevat in het begrippenpaar 'haalbaar en betaalbaar'.

⁴³ Paragraaf 3.3.1, Maatregelen "haalbaar en betaalbaar", blz. 19.

(emissie maatregelen of brongerichte maatregelen) en gebiedsspecifieke maatregelen.⁴⁴

De Afdeling maakt uit paragraaf 3.3 van de concept-PAS op dat, in het algemeen beschouwd, bij de voorbereiding van het programma de uit artikel 6, eerste lid, Hrl voortvloeiende randvoorwaarden in voldoende mate in aanmerking zijn genomen. Artikel 6, eerste lid, Hrl, gelezen in samenhang met artikel 2, derde lid, lijkt zich niet ten principale te verzetten tegen een benadering waarin een deel van de haalbare verbetering van de natuurkwaliteit door middel van de ontwikkelingsruimte aan economische ontwikkelingen ten goede komt. Daarmee lijkt enige mate van vertraging van het behalen van de instandhoudingsdoelen aanvaardbaar. Gelet op artikel 6, eerste lid, Hrl mag de programmatische aanpak echter niet leiden tot een zodanige vertraging in de uitvoering van de passende en noodzakelijke maatregelen, dat het binnen afzienbare termijn behalen van de instandhoudingsdoelen illusoir wordt.

De concept-PAS zal tot gevolg hebben dat een deel van de effecten van de te treffen bronmaatregelen niet beschikbaar komt voor herstel van de natuurlijke kwaliteit maar voor de verwezenlijking van nieuwe ontwikkelingen. Dit vergt, zeker nu in de eerste PAS- en beheerplanperiode alleen wordt ingezet op behoud en niet op herstel van natuurkwaliteit, een goede ecologische onderbouwing van het tijdpad waarbinnen de instandhoudingsdoelen worden bereikt, waarbij hoge wetenschappelijke kwaliteitseisen gelden voor de gebiedsanalyses en de herstelstrategieën. Daaruit moet blijken hoe de gesteldheid van de stikstofgevoelige habitats is en welke mate van vertraging in de uitvoering van behoud- of herstelmaatregelen zij kunnen verdragen. Voorts moet worden gemotiveerd dat de termijn waarop wordt ingezet om de instandhoudingsdoelen te halen een redelijke is, mede gelet op artikel 2, derde lid, Hrl, en dat de PAS niet leidt tot een onevenredige vertraging of frustratie van het halen van de instandhoudingsdoelen.

Deze benodigde onderbouwing van dit tijdpad ontbreekt in de concept-PAS, die alleen stelt dat in het kader van de beheerplannen mede op basis van het pakket aan maatregelen ter uitvoering van de PAS een nadere meer integrale doorkijk zal worden gegeven op welke wijze de instandhoudingsdoelen zullen worden verwezenlijkt en zo mogelijk zal worden aangegeven binnen welke termijn dat mogelijk is.⁴⁵ Gelet op de beoogde zelfstandige werking van de PAS in het kader van de toestemmingverlening, kan naar het oordeel van de Afdeling echter niet worden volstaan met deze verwijzing naar nog vast te stellen beheerplannen. Wanneer met toepassing van de PAS, vooruitlopend op de vaststelling van beheerplannen, ontwikkelingsruimte aan stikstofemitterende activiteiten wordt toegedeeld, moet reeds bij de vaststelling van de PAS duidelijk zijn dat de benutting van de ontwikkelingsruimte niet in de weg staat aan de nakoming van de verplichtingen van artikel 6, eerste lid, Hrl.

Het ontbreken van de bedoelde ecologische onderbouwing van het tijdpad klemt te meer ten aanzien van gebieden waarvoor in de aanwijzingsbesluiten een verbeterdoelstelling zal worden opgenomen alsook ten aanzien van eventuele als prioritair aangemerkte stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten. Voor

⁴⁴ Paragraaf 3.3.2, Te onderscheiden instandhoudingsmaatregelen, blz. 20-22. Paragraaf 3.3.2, Overzicht van te nemen maatregelen, blz. 22-24, geeft voorbeelden van emissie maatregelen en gebiedsspecifieke maatregelen die in het kader van de programmatische aanpak zullen worden getroffen.

⁴⁵ Paragraaf 3.3.1, Maatregelen "haalbaar en betaalbaar", blz. 20.

zover er sprake is van prioritaire habitattypen en soorten, dient daarbij te worden betrokken dat op grond van de Hrl voor de betrokken gebieden een snelle tenuitvoerlegging van de instandhoudingsmaatregelen dient te worden bevorderd.⁴⁶

De Afdeling tekent bij het voorgaande aan dat een redelijke inschatting van de termijn die nodig is om de instandhoudingsdoelen te bereiken, alleen kan worden gemaakt als duidelijk is wat de gunstige staat van instandhouding van een habitatype of een stikstofgevoelige soort op landelijk niveau concreet inhoudt. Uit de concept-PAS blijkt niet dat deze duidelijkheid reeds bestaat.

4.2 Artikel 6, tweede lid, Hrl

Artikel 6, tweede lid, Hrl eist van de lidstaten dat zij passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de Hrl, een significant effect kunnen hebben.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie bevat het tweede lid van artikel 6 Hrl evenals het eerste lid een resultaatsverplichting.⁴⁷ Daarbij dienen de lidstaten te anticiperen op mogelijke verslechtingen en verstoringen zodat zij niet mogen wachten met het nemen van maatregelen tot de verslechtering of verstoring daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.⁴⁸ De verplichting geldt doorlopend en is, anders dan de nog te bespreken verplichtingen uit het derde en vierde lid, niet gekoppeld aan besluitvormingsprocedures.⁴⁹ Ook reeds bestaande activiteiten die een kwaliteitsverslechtering of een significante verstoring veroorzaken moeten beëindigd worden of er moeten verzachtende maatregelen genomen worden om de negatieve effecten tegen te gaan.⁵⁰

Verder heeft artikel 6, tweede lid, externe werking, wat betekent dat de reikwijdte van de beschermingsverplichting niet is beperkt tot activiteiten binnen een Natura 2000-gebied, maar zich tevens uitstrekt over activiteiten die buiten de Natura 2000-gebieden worden verricht voor zover die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering of significante verstoring in het te beschermen gebied.⁵¹

Net als in het eerste lid, vereist ook het tweede lid van artikel 6 Hrl dat "passende" maatregelen worden genomen. Artikel 2, derde lid, Hrl is eveneens van toepassing.⁵²

De Europese Commissie verstaat onder kwaliteitsverslechtering van een habitat dat het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte afnemen of dat de benodigde structuur en functies van het gebied worden aangetast dan wel de staat van instandhouding voor de in het gebied voorkomende soorten afneemt.⁵³

⁴⁶ Zie ook HvJ EG 13 januari 2005, nr. C-117/03, Draggagi.

⁴⁷ HvJ EG 25 november 1999, nr. C-96/98 (Frankrijk), HvJ EG 13 juni 2002, nr. C-117/00 (Ierland).

⁴⁸ HvJ EG 13 december 2007, nr. C-418/04 (Commissie tegen Ierland), r.o. 208 en 217.

⁴⁹ HvJ EG 7 september 2004, nr. C-127/02 (Kokkelvisserij), r.o. 37.

⁵⁰ Handleiding 2000, p. 25, zie ook HvJ EG 25 november 1999, nr. C-96/98 (Frankrijk).

⁵¹ Het Hof heeft de externe werking onder andere bevestigd in HvJ EG 16 januari 2006, nr. C-98/03 (Duitsland) en HvJ EU 24 november 2011, nr. C-404/09.

⁵² Zie in die zin ook de Handleiding 2000, p. 26.

⁵³ Handleiding 2000, p. 27-28.

Het toepassingsbereik van artikel 6, tweede lid, Hrl wordt mede bepaald door referentiedata.

Voor Natura 2000-gebieden die zijn voorgedragen voor aanwijzing als Hrl-gebied, volgt uit artikel 4, vijfde lid, Hrl dat zodra zij op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst, de bepalingen van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, gelden. De voor Nederland relevante lijst is vastgesteld op 7 december 2004, zodat voor deze categorie Natura 2000-gebieden vanaf deze datum de verplichting van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, Hrl geldt.

Voor Natura 2000-gebieden die voor de afloop van de omzettingstermijn van de Hrl (10 juni 1994) zijn aangewezen als Vrl-gebied, gelden de bepalingen van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, Hrl, vanaf die datum.⁵⁴

Indien de plaatsing van een Hrl-gebied op de communautaire lijst na 7 december 2004 of de aanwijzing van een Vrl-gebied na 10 juni 1994 heeft plaatsgehad, geldt de datum van plaatsing of het van kracht worden van de aanwijzing.

Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Hrl, moet de te beoordelen situatie worden vergeleken met de toestand waarin relevante habitattypen of voor stikstof gevoelige soorten verkeerden op de referentiedatum (de referentietoestand).

In het licht van artikel 6, tweede lid, Hrl en gelet op concrete vraag 2 geeft de concept-PAS aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De concept-PAS voorziet in een zogeheten opnametoets waarin Natura 2000-gebieden worden beoordeeld alvorens zij in de PAS worden opgenomen.⁵⁵ Volgens de opnametoets moet in de gebiedsanalyses, voor zover mogelijk, de natuurkwaliteit ten tijde van de referentiedatum worden beschreven. Deze gebiedsanalyses behelzen onder meer een ecologische beoordeling van de vraag of er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat het effect van de te treffen brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen, met inbegrip van de uitgifte van ontwikkelingsruimte, aan het eind van de eerste PAS-periode leidt tot een situatie waarin de instandhoudingsdoelen niet in gevaar komen en het behoud van natuurkwaliteit is gewaarborgd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen (a) gebieden waarin, indien relevant, ook verbetering dan wel uitbreiding plaats zal vinden, en (b) gebieden waarin een toekomstige verbetering of uitbreiding niet onmogelijk is.⁵⁶

Gelet op de voor de opnametoets opgestelde checklist⁵⁷ en de bijbehorende toelichting⁵⁸, die 7 december 2004 als referentiedatum noemen, lijkt de toets alleen te zien op habitattypen. Daardoor is onduidelijk of de relevante referentiedata in de gebiedsanalyses zijn betrokken voor de stikstofgevoelige Hrl-soorten alsook voor gebieden die (mede) zijn aangewezen als Vrl-gebied. In het verlengde daarvan blijkt

⁵⁴ Dit volgt uit de schakelbepaling van artikel 7 Hrl in samenhang met artikel 4 Vrl. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 31 maart 2010, nr. 200903784/1, www.raadvanstate.nl.

⁵⁵ Concept-PAS, bijlage 4, Checklist voor 'opnametoets' voorgedragen gebieden.

⁵⁶ Paragraaf 4.3.1, Toelichting categorieën, blz. 56.

⁵⁷ Concept-PAS, bijlage 4, Checklist voor 'opnametoets' voorgedragen gebieden, punt 5 luidt: (Is een) beschrijving gegeven van de huidige natuurkwaliteit en zo mogelijk van de kwaliteit in 2004 en de trend.

⁵⁸ Concept-PAS, bijlage 4, Checklist voor 'opnametoets' voorgedragen gebieden, toelichting: Een kwalitatieve en indien beschikbaar een kwantitatieve beschrijving van de natuurkwaliteit per habitatype, gericht op het geven van inzicht in de huidige natuurkwaliteit en zo mogelijk ook ten tijde van de aanmelding (vaststelling van de lijst met gebieden van communautair belang door de Europese Commissie, 7-12-2004). Ook moet de trend worden weergegeven en zo mogelijk de ontwikkelingen sinds 2004.

niet of de verwachtingen over de effectiviteit van de behoud- en herstelmaatregelen rekening houden met de juiste referentietoestand.

De Afdeling meent dat de opnametoets op dit punt aanvulling behoeft met de referentiedata voor Vrl-gebieden en dat voor de gebiedsanalyses van die gebieden gebruik moet worden gemaakt van de juiste referentietoestand. Voorts dient verduidelijkt te worden dat de opnametoets mede betrekking heeft op de stikstofgevoelige leefgebieden van Hrl-soorten.

Niet valt uit te sluiten dat zich, in strijd met artikel 6, tweede lid, Hrl, verslechtingen in de natuurkwaliteit van Natura 2000-gebieden hebben voorgedaan na de relevante referentiedatum. Terecht onderkent de concept-PAS dat Nederland gehouden is dergelijke verslechtingen zo snel mogelijk ongedaan te maken.⁵⁹ Uit de gebiedsanalyses zal moeten blijken of en in hoeverre sprake is van verslechtingen na de referentiedatum; het gebruik van de term "achterstallig onderhoud" in de concept-PAS doet vermoeden dat dergelijke verslechtingen hebben plaatsgevonden.⁶⁰ Onduidelijk is of het oogmerk van de concept-PAS en de beheerplannen in de eerste periode – het tegengaan van verslechting voor aangewezen soorten en habitattypen waarvoor de gunstige staat van instandhouding nog niet is bereikt⁶¹ – mede ziet op terugdringing van na de referentiedatum ontstane verslechtingen. De concept-PAS behoeft op dit punt verduidelijking.

4.3 *Artikel 6, derde en vierde lid, Hrl*

4.3.1 *Richtlijn – Hof van Justitie – Nbw 1998*

Artikel 6, derde lid, Hrl bepaalt dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in het vierde lid, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Uit het vierde lid volgt dat ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieven, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch toestemming voor een plan of project kan worden verleend, als alle nodige compenserende maatregelen worden genomen om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

Naar het oordeel van het Hof van Justitie voorziet artikel 6, derde lid, in een procedure die is bedoeld om door middel van voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van het gebied

⁵⁹ Paragraaf 3.4.2, Vereisten ingevolge artikel 6, tweede lid, Hrl, blz. 25.

⁶⁰ Paragraaf 1.3, Ambitie, blz. 7.

⁶¹ Paragraaf 1.3, Ambitie, blz. 7.

niet aantast.⁶² Artikel 6, derde lid, moet volgens het Hof van Justitie aldus worden uitgelegd dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelen van het gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied.

De passende beoordeling houdt volgens het Hof van Justitie in dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Op basis van de passende beoordeling kan slechts toestemming voor een project worden verleend wanneer de zekerheid is verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is volgens het Hof van Justitie het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.⁶³

Artikel 6, derde en vierde lid, Hrl is geïmplementeerd in de Nbw 1998. Voor projecten is een vergunningplicht in artikel 19d opgenomen. Voor plannen geldt een toetsingskader op grond van artikel 19j. Verder vinden deze bepalingen toepassing in de Nbw-toestemming die aanhaakt bij een omgevingsvergunning en bij het vaststellen van tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten op grond van de Tracéwet onderscheidenlijk de Spoedwet wegverbreding.

Op grond van de Nbw 1998 wordt voor projecten die, gelet op de instandhoudingsdoelen van een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstorend effect kunnen hebben, eerst een zogenoemde voortoets uitgevoerd. Daarin is de vraag aan de orde of de gevolgen van een project al dan niet significant kunnen zijn. Als een project wel een verslechterend effect kan hebben, maar op grond van objectieve gegevens wordt uitgesloten dat de gevolgen significant zijn, dan kan op grond van de Nbw 1998 toestemming voor het project worden verleend zonder dat een passende beoordeling wordt gemaakt. Als niet kan worden uitgesloten dat een project significante gevolgen heeft, dan dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Toestemming voor het project kan worden verleend als op grond van de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. Als deze zekerheid niet wordt verkregen kan toestemming worden verleend na toetsing van de zogenoemde ADC-criteria (Alternatieven, Dwingende redenen, Compensatie).

4.3.2 *De rol van de PAS in het kader van de toestemmingverlening*

Hoofdstuk 7 van de concept-PAS gaat in op de rol van de PAS bij de toestemmingverlening.⁶⁴ Vermeld wordt dat in het kader van de zogenoemde voortoets met het rekenmodel AERIUS wordt berekend of een project leidt tot een toename van de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied. Indien dat het geval is, wordt op basis van de achtergronddepositie, mogelijke cumulatieve effecten en de relevante instandhoudingsdoelen beoordeeld of verslechtering, alsmede significante gevolgen op

⁶² HvJ EG 7 september 2004, nr. C-127/02 (Kokkelvisserij).

⁶³ HvJ EG 7 september 2004, nr. C-127/02 (Kokkelvisserij).

⁶⁴ Hoofdstuk 7, "Doorwerking PAS voor het toekennen van ontwikkelingsruimte", blz. 76-80.

voorhand zijn uit te sluiten. Als dat mogelijk is, kan tot besluitvorming worden overgegaan. Wanneer die conclusie niet is te trekken, dient een passende beoordeling te worden gemaakt. De PAS kan als passende beoordeling worden gebruikt als die ontwikkelingsruimte bevat voor het project. Ontwikkelingsruimte is alleen aanwezig als uit de gebiedsanalyse blijkt dat met het treffen van de brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen en met benutting van de ontwikkelingsruimte er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat de instandhoudingsdoelen voor de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden in gevaar komen, waarbij behoud is gewaarborgd en, indien relevant verbetering dan wel herstel plaats gaat vinden, dan wel niet onmogelijk is. Als er geen of onvoldoende ontwikkelingsruimte voorhanden is, kan slechts toestemming worden verleend met toepassing van de zogenoemde ADC-toets, aldus de concept-PAS.

4.3.3 *De rol van de PAS in de voortoets*

In de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak geldt als uitgangspunt dat een project dat in een overbelaste situatie⁶⁵ tot een toename van stikstofdepositie leidt, een project is dat significante gevolgen kan hebben en daarom aan een passende beoordeling moet worden onderworpen.⁶⁶ De Afdeling advisering ziet geen aanknopingspunten voor de verwachting dat de PAS een verandering brengt in de beoordeling van deze *voortoets*. In het kader van de voortoets kunnen immers louter de gevolgen van een project in relatie tot de instandhoudingsdoelen worden gezien. Eventuele positieve effecten van mitigerende of compenserende maatregelen mogen daarbij niet worden betrokken. Een project dat in een overbelaste situatie tot een toename van stikstofdepositie leidt kan zowel een instandhoudingsdoelstelling die ziet op behoud van natuurkwaliteit als een instandhoudingsdoelstelling die ziet op herstel of verbetering van natuurkwaliteit in gevaar brengen en is derhalve een project dat significante gevolgen kan hebben. Voor dergelijke projecten is toestemming vereist op grond van de Nbw 1998 en daarvoor dient een passende beoordeling te worden gemaakt. De Afdeling is van oordeel dat dit uitgangspunt duidelijker in de PAS tot uitdrukking dient te komen.

⁶⁵ Onder een overbelaste situatie wordt in dit verband verstaan de situatie waarin de achtergronddepositie hoger is dan de kritische depositiewaarde van de betrokken habitattypen. Voor elk stikstofgevoelig habitatype is een kritische depositiewaarde vastgesteld. Met de term kritische depositiewaarde wordt bedoeld: de grens waarboven de kwaliteit van het natuurdoeltype significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van de atmosferische stikstofdepositie.

⁶⁶ Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 september 2011, zaaknr. 200907569/1/R2, rechtsoverweging 2.17.6, www.raadvanstate.nl.

4.3.4 De PAS als passende beoordeling

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat toestemming voor een stikstofveroorzakend project in een overbelaste situatie kan worden verleend, als uit de passende beoordeling blijkt dat met mitigerende maatregelen wordt voorkomen dat er negatieve effecten door de toename van de stikstofdepositie kunnen optreden. Als mitigerende maatregelen zijn geaccepteerd: de intrekking van een vergunning voor een ander stikstofveroorzakend bedrijf, waardoor er per saldo op geen enkel punt in het Natura 2000-gebied een toename van stikstofdepositie plaatsvindt⁶⁷, en het treffen van maatregelen in het Natura 2000-gebied waardoor er per saldo meer stikstofdepositie uit het gebied wordt afgevoerd dan er door het project bijkomt.⁶⁸ In de jurisprudentie lijkt niet te worden uitgesloten dat een project dat leidt tot een toename van stikstofdepositie op grond van een passende beoordeling kan worden vergund, als de toename van de depositie kleiner is dan de langjarige afname van stikstofdepositie in dat gebied die het gevolg is van reeds getroffen generieke (brongerichte) maatregelen (bijvoorbeeld schoner worden van auto's). Die afname dient verzekerd te zijn en de passende beoordeling zal inzicht dienen te bieden in het antwoord op de vraag in hoeverre het behalen van de instandhoudingsdoelen wordt vertraagd en of de toename van stikstofdepositie niet in de weg zal staan aan het behalen van de instandhoudingsdoelen, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.⁶⁹ Aangezien de aanvrager van de toestemming in de regel niet degene is die verantwoordelijk is voor de generiek te treffen maatregelen die de afname van stikstofdepositie in een gebied bepalen, is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om de vereiste zekerheid en de bedoelde beoordeling in het kader van een individueel project te geven. Met de PAS wordt beoogd daarvoor een instrument te bieden.

In de PAS worden de effecten van stikstofdepositie door een project niet alleen ten opzichte van de kritische depositiewaarde⁷⁰ beoordeeld, maar worden bij de beoordeling tevens de effecten van brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen betrokken. Aangezien de kwaliteit van stikstofgevoelige habitats en leefgebieden in Nederland wordt bepaald door de hoogte van de stikstofdepositie, de hydrologische toestand en het beheer van een gebied⁷¹, en deze factoren elkaar in gunstige en in negatieve zin kunnen versterken, acht de Afdeling een beoordeling van de effecten van een toename van stikstofdepositie in samenhang met de andere factoren die de natuurkwaliteit van stikstofgevoelige habitats en leefgebieden bepalen, niet onjuist.⁷² Overigens zij erop gewezen dat ook de Afdeling bestuursrechtspraak de beoordeling van effecten van een toename van stikstofdepositie in samenhang met de effecten van maatregelen in een Natura 2000-gebied heeft aanvaard.⁷³

Anders dan in de gevallen die in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak aan de orde zijn geweest, worden in de PAS als passende beoordeling in het kader van een toestemmingverlening, de negatieve effecten van een toename van stikstofdepositie door een project bezien in samenhang met de positieve effecten van

⁶⁷ Afdeling bestuursrechtspraak, 29 juni 2011, zaaknr. 200908730/1/R2, www.raadvanstate.nl.

⁶⁸ Afdeling bestuursrechtspraak, 24 augustus 2011, 200900425/1 en 200902744/1, www.raadvanstate.nl.

⁶⁹ Afdeling bestuursrechtspraak, 7 december 2011, 201011757/1/R1 en 201012728/1/R1, www.raadvanstate.nl.

⁷⁰ Zie noot 65.

⁷¹ Zie het rapport "Stikstofdepositie en Natura 2000" 'Een rechtsvergelijkend onderzoek' Universiteit Maastricht/Alterra, Backes e.a., 6 mei 2011, (hierna: Backes e.a.), blz. 20.

⁷² Zie in deze zin ook Backes e.a. blz. 43.

⁷³ Zie de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 augustus 2011.

brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen die *niet* direct samenhangen met de uitvoering van het project waarvoor toestemming wordt gevraagd. In het licht van de systematiek van artikel 6 Hrl rijst de vraag of deze 'verrekening' van effecten het karakter heeft van mitigatie (het voorkomen van schade) dan wel van compensatie (het te niet doen van veroorzaakte schade). Alleen de effecten van mitigatie mogen betrokken worden in de passende beoordeling. Compensatie speelt in de systematiek van artikel 6 Hrl eerst een rol in het toetsingskader van het vierde lid.⁷⁴

In paragraaf 3.5 van de concept-PAS wordt ingegaan op het karakter van de te treffen maatregelen in het licht van de eisen van artikel 6, derde lid, Hrl.⁷⁵ In de concept-PAS wordt aangegeven dat de brongerichte maatregelen leiden tot een vermindering van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, waardoor ontwikkelingsruimte beschikbaar kan worden gesteld. In de gebiedsanalyse wordt voorts bezien met welke gebiedsgerichte maatregelen kan worden voorkomen dat ook na toedeling van de ontwikkelingsruimte, verslechtering van de natuurkwaliteit in het Natura 2000-gebied optreedt. Deze maatregelen zijn volgens de concept-PAS deels bedoeld als passende maatregelen en instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, Hrl, en in relatie tot nieuwe projecten, deels als mitigerende maatregelen waardoor ontwikkelingsruimte beschikbaar kan worden gesteld ten behoeve van economische en andere handelingen van maatschappelijk belang.

In de concept-PAS wordt onderkend dat de te treffen maatregelen op grond waarvan ontwikkelingsruimte aan nieuwe projecten kan worden toegedeeld, veelal geen maatregelen zijn die één op één, zoals in het kader van de huidige vergunningverlening zonder de PAS, gekoppeld of te koppelen zijn aan een specifiek project of plan. Er ligt echter, zo stelt de concept-PAS wel een nadrukkelijke en directe koppeling tussen het pakket aan maatregelen en de ontwikkelingsruimte die op basis daarvan op project- of planniveau wordt gebruikt: zonder dat pakket geen ontwikkelingsruimte en zonder die ontwikkelingsruimte geen vergunningverlening/besluitvorming op grond van de PAS.

Het in de concept-PAS ingenomen standpunt dat de te treffen brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen ervoor zorgen dat *voorkomen* wordt dat projecten die op grond van de ontwikkelingsruimte kunnen worden toegestaan, schadelijke gevolgen hebben voor de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden en dus in het kader van de passende beoordeling mogen worden meegenomen, acht de Afdeling verdedigbaar.⁷⁶ Daarbij acht zij van belang dat de effecten van de brongerichte maatregelen voor elk Natura 2000-gebied zijn berekend en dat de ontwikkelingsruimte in een gebied is afgeleid van de in dat gebied te verwachten daling van stikstofdepositie.⁷⁷ Voorts betreft zij daarbij dat is bezien welke maatregelen in het Natura 2000-gebied nodig zijn om te waarborgen dat de natuurkwaliteit behouden blijft bij benutting van de ontwikkelingsruimte. Er bestaat derhalve een duidelijk verband tussen de

⁷⁴ Bij artikel 6, vierde lid, Hrl spelen daarnaast het ontbreken van alternatieven en het aanwezig zijn van dwingende redenen van groot openbaar belang een rol. De rol van PAS in het kader van de toestemmingverlening zal aanzienlijk kleiner kunnen zijn indien de maatregelen die de uitgifte van de ontwikkelingsruimte rechtvaardigen als compenserende maatregelen moeten worden gezien. Voor een groot aantal projecten dat in aanmerking wil komen voor de ontwikkelingsruimte zal immers moeilijk aan te tonen zijn dat daar dwingende redenen van groot openbaar belang mee gemoeid zijn en dat er geen alternatieven voor die projecten zijn. In dat verband is illustratief de uitspraak van het HvJ EU van 16 februari 2012, in zaak C-182/10.

⁷⁵ Paragraaf 3.5, Toestemmingverlening, blz. 28-29.

⁷⁶ Zie ook Backes e.a., blz. 45.

⁷⁷ De omvang van de ontwikkelingsruimte varieert per en in een Natura 2000-gebied.

ontwikkelingsruimte in een Natura 2000-gebied en de te treffen maatregelen die nodig zijn om de ontwikkelingsruimte te creëren.⁷⁸

Mitigerende maatregelen dienen te zijn uitgevoerd en effect te hebben voordat de negatieve gevolgen van een project waarvoor deze worden getroffen zich voordoen. De programmatische aanpak verbreekt het directe verband tussen de te treffen maatregelen en het project waarvoor ontwikkelingsruimte nodig is. Dat betekent dat binnen de programmatische aanpak niet per project kan worden vastgesteld welke maatregelen nodig zijn en worden ingezet om de effecten van een bepaald project te mitigeren, terwijl artikel 6, derde lid, Hrl vereist dat op grond van de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast.

De kern van een programmatische aanpak is dat door uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen ruimte wordt gecreëerd voor nieuwe ontwikkelingen en dat de uitvoering van het programma *als geheel* leidt tot een bepaald resultaat. In dit geval is beoordeeld of de te treffen maatregelen een zodanig effect hebben dat met benutting van de ontwikkelingsruimte na afloop van de PAS-periode de natuurkwaliteit is behouden en herstel daarvan plaatsvindt dan wel niet onmogelijk is. In de concept-PAS is aangegeven dat die beoordeling is gebaseerd op een tijdige vaststelling van regelgeving gericht op beperking van stikstofdepositie en een tijdige uitvoering van de gebiedsgerichte maatregelen. De positieve effecten van de brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen zullen in de loop van de PAS-periode ontstaan. De ontwikkelingsruimte zal ook geleidelijk in de tijd worden toegekend en benut. Volgens de concept-PAS is bestuurlijk afgesproken de ontwikkelingsruimte die in de eerste PAS-periode van zes jaar beschikbaar is, te verdelen over twee tijdsblokken van 3 jaar: in de eerste drie jaar mag maximaal 60% van de ontwikkelingsruimte worden toegekend.⁷⁹ De resterende 40% is beschikbaar voor de laatste drie jaar. Van de regel dat 60% in de eerste drie jaar mag worden toegekend kan worden afgeweken tot een maximale toekenning van 90%, mits dit ecologisch verantwoord is en dus onderbouwd kan worden dat er geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats optreedt. Volgens de concept-PAS is de overeengekomen verdeling evenwichtig, vlakkt zij eventuele ecologische effecten van een tijdelijke vermindering in depositieafname naar verwachting voldoende af en biedt ruim de mogelijkheid tot bijsturing indien dat op basis van monitoring nodig is.⁸⁰

De Afdeling merkt op dat een geleidelijke toedeling van de ontwikkelingsruimte van belang is om de te treffen maatregelen, die in de loop van de PAS-periode effect krijgen, als mitigerende maatregelen te kunnen duiden. Een geleidelijke uitgifte van ontwikkelingsruimte biedt tevens ruimte voor tijdige en effectieve bijsturing waardoor het bereiken van de resultaten met de PAS voldoende verzekerd is, ook als bepaalde positieve effecten uitblijven.

Uit de concept-PAS blijkt echter niet dat de geleidelijke uitgifte van ontwikkelingsruimte (60/40%) is afgesproken met de bevoegde bestuursorganen die de ontwikkelingsruimte toedelen. Dat zijn de bestuursorganen die gezamenlijk bevoegd zijn het beheerplan vast te stellen. De afspraken, die volgens de concept-PAS in beleidsregels worden

⁷⁸ Overigens is in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak het treffen van een maatregel in een gebied (het afvoeren van stikstofdepositie) ter mitigatie van de effecten van een toename van depositie, als mitigerende maatregel aanvaard. Zie de eerder genoemde uitspraak van 24 augustus 2011.

⁷⁹ Zie paragraaf 4.4.1, Omvang ontwikkelingsruimte, blz. 59-61.

⁸⁰ Zie paragraaf 4.4.2, Operationalisering in ruimte en tijd, blz. 61-62.

neergelegd, zijn gemaakt met de bestuursorganen die toestemmingsbesluiten op grond van de Nbw 1998 nemen. In paragraaf 3.3 is hierop reeds ingegaan.

De Afdeling acht van belang dat de geleidelijke uitgifte van ontwikkelingsruimte wordt gewaarborgd. De Nbw 1998 bevat geen grondslag om hierover bij ministeriële regeling regels te stellen.⁸¹ Het vaststellen van beleidsregels over de geleidelijke uitgifte van ontwikkelingsruimte door het bevoegd gezag dat de ontwikkelingsruimte toedeelt, kan een belangrijk hulpmiddel zijn. In de PAS zou alsnog aandacht besteed dienen te worden aan de vraag of de bevoegde bestuursorganen die de ontwikkelingsruimte toedelen bereid zijn beleidsregels vast te stellen over de geleidelijke uitgifte van ontwikkelingsruimte. Daarbij zij opgemerkt dat de Minister van Defensie geen partij is bij de PAS, maar wel in bepaalde gevallen (mede) het bevoegd gezag is voor de toedeling van de ontwikkelingsruimte. Met het opnemen van beleidsregels in de PAS wordt derhalve, anders dan volgens de concept-PAS is beoogd, niet bereikt dat alle bevoegde bestuursorganen met de ondertekening van de PAS de beleidsregels hebben ondertekend en daardoor daaraan gebonden zijn.

De uitvoering van mitigerende maatregelen wordt in de huidige vergunningverlening verzekerd door de uitvoering daarvan als voorwaarde aan het toestemmingsbesluit te verbinden. Dat zal niet mogelijk zijn bij projecten die met een beroep op de ontwikkelingsruimte uit de PAS worden toegestaan. Gelet op het vereiste dat uit de passende beoordeling de zekerheid moet zijn verkregen dat een project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten, zal de uitvoering van de in de PAS opgenomen maatregelen moeten zijn verzekerd voordat de PAS in werking treedt en ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld.

Voor de uitvoering van de maatregelen zijn meerdere bestuursorganen bevoegd, waaronder de Minister van I&M (brongerichte maatregelen), de Minister van Defensie en gedeputeerde staten als gebiedsbeheerders, de waterschapsbesturen voor de hydrologische maatregelen en in een enkel geval gemeentebesturen. De verplichting voor deze bestuursorganen om de in de PAS opgenomen maatregelen uit te voeren vloeit voort uit artikel 19kj, eerste lid, van de Nbw 1998 waarin is bepaald dat de daartoe bevoegde bestuursorganen zorg dragen voor een tijdige uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen. Ook de bestuursorganen die geen partij zijn bij de PAS, zoals de Minister van Defensie, de waterschapsbesturen en gemeentebesturen zijn op grond hiervan verplicht de in de PAS opgenomen maatregelen uit te voeren. Deze bepaling waarborgt naar het oordeel van de Afdeling voldoende dat de uitvoering van de maatregelen is verzekerd, mits de medewerking van de betrokken partijen is verkregen en bindende afspraken zijn gemaakt over de financiering van de te treffen maatregelen. Dit laatste is onderkend in de PAS maar is nog niet uitgewerkt omdat het nog onderwerp van gesprek is tussen de betrokken partijen. De PAS behoeft naar het oordeel van de Afdeling aanvulling als de afspraken zijn gemaakt.

Voor de toepassing van de PAS als passende beoordeling bij toestemmingsbesluiten is verder van belang dat de toedeling en administratie van ontwikkelingsruimte zorgvuldig gebeurt. Steeds dient inzichtelijk te zijn hoeveel ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Voorts zal bij de toepassing van de PAS als passende beoordeling in een concreet geval inzicht dienen te bestaan in de voortgang van de uitvoering van de maatregelen. Alleen als de uitvoering van de maatregelen volgens de in de PAS voorziene planning en wijze verloopt, kan immers de zekerheid worden gegeven dat de benutting van de

⁸¹ Zie ook concrete vraag 3.

ontwikkelingsruimte de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. Dat de maatregelen overeenkomstig de PAS worden uitgevoerd, is derhalve doorslaggevend voor het kunnen gebruiken van de PAS als passende beoordeling. Een andere wijze van uitvoering of een latere uitvoering van de maatregelen zal naar verwachting snel nopen tot het doen van nader onderzoek.

4.3.5 Overige eisen aan de PAS als passende beoordeling

De PAS kan alleen als passende beoordeling bij de toestemmingverlening worden gebruikt als deze voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie aan een passende beoordeling stelt. De passende beoordeling houdt volgens het Hof van Justitie in dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.⁸² Van belang is derhalve of bij het opstellen van de PAS gebruik is gemaakt van de beste wetenschappelijke kennis ter zake. Hierna zal, mede gelet op de concrete vragen 1 en 2, worden ingegaan op de vraag of de herstelstrategieën, AERIUS en de gebiedsanalyse aan deze eis voldoen.

a. *Herstelstrategieën*

Voor alle stikstofgevoelige habitattypen en de stikstofgevoelige leefgebieden van soorten zijn zogenoemde herstelstrategieën opgesteld. Het betreft in totaal 69 herstelstrategieën, die zijn verdeeld over 55 habitat(sub)typen en 14 (overige stikstofgevoelige) leefgebieden van Vrl- en Hrl-soorten. De herstelstrategieën gaan in op de effecten van atmosferische stikstofdepositie op het habitatype en op andere processen die de kwaliteit daarvan beïnvloeden. Voorts worden per habitatype verschillende herstelmaatregelen benoemd. Dit zijn effectgerichte maatregelen op habitatniveau (bijvoorbeeld intensiever begrazen, maaien en afvoeren en plaggen) en maatregelen gericht op systeemherstel (water en wind). In de herstelstrategieën wordt aangegeven in welke frequentie de maatregelen kunnen worden uitgevoerd en hoelang ze effect hebben.

De herstelstrategieën vormen de basis voor het opstellen van gebiedsanalyses. Daarin wordt gekozen welke herstelstrategieën in een gebied worden ingezet en wordt beoordeeld welke effecten die op de kwaliteit van de habitattypen hebben.

De herstelstrategieën zijn opgesteld door ecologen. Het ministerie van EL&I heeft een internationale reviewcommissie samengesteld met als opdracht een wetenschappelijk oordeel te vellen over de inhoud van het rapport 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats'. De commissie is gevraagd vooral aandacht te besteden aan de benutting van de beschikbare kennis, en de juiste vertaling hiervan in de voorgestelde maatregelen.

Uit het rapport van de reviewcommissie⁸³ blijkt dat zij haar oordeel heeft gegeven over een conceptversie van het rapport "Herstelstrategieën". Deze conceptversie bevatte een algemene inleiding (deel I) en de beschrijving van 55 herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats (deel II). Dit rapport bevatte geen herstelstrategieën voor de stikstofgevoelige leefgebieden van Vrl- en Hrl-soorten. De reviewcommissie constateerde dat het rapport veel manco's kent. De commissie was van mening dat deel I grondig moest worden herschreven en beoordeelde de kwaliteit van 14 van de 55 aangeboden herstelstrategieën als onvoldoende.

⁸² HvJ EG 7 september 2004, nr. C-127/02 (Kokkelvisserij).

⁸³ Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats in Natura 2000, Evaluatie reviewcommissie, 15 november 2011.

Naar aanleiding van deze bevindingen is het rapport 'Herstelstrategieën' aangepast en opnieuw aangeboden aan de reviewcommissie. De reviewcommissie is van oordeel dat deel I sterk verbeterd is en is ook positief ten aanzien van de aanpassingen die zijn aangebracht in de 14 herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitattypen die zij eerder als onvoldoende beoordeelde. Wel plaatst zij een kanttekening bij het gebruik van hypothesen als onderbouwing van herstelstrategieën.

Voorts is aan de reviewcommissie een eerste voorbeeld voorgelegd van een tekst voor een herstelstrategie voor een stikstofgevoelig leefgebied voor een vogelsoort. De reviewcommissie is van oordeel dat de overige herstelstrategieën voor soorten in dezelfde lijn kunnen worden opgesteld.

Na de doorgevoerde aanpassingen heeft, zo stelt de reviewcommissie, zij er alle vertrouwen in dat het definitieve rapport herstelstrategieën van goede kwaliteit zal zijn en een goede beschrijving zal geven van de maatregelen die nodig zijn om nadelige effecten van een overmaat aan atmosferische depositie te voorkomen en adequate bescherming te bieden aan habitats en soorten van de Vogel- en de Habitatrichtlijn, onderbouwd door de meest relevante en actuele wetenschappelijke inzichten.

De Afdeling is van oordeel dat een werkwijze waarbij de herstelstrategieën worden opgesteld door ter zake deskundige ecologen en worden beoordeeld door een internationale commissie kan waarborgen dat de herstelstrategieën zijn gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis. Op grond van de stukken constateert zij echter dat de reviewcommissie haar oordeel heeft gebaseerd op conceptversies en niet op de definitieve versies van de herstelstrategieën en dat zij bovendien niet heeft beschikt over de herstelstrategieën die voor de veertien stikstofgevoelige leefgebieden voor vogel- en habitatsoorten zijn opgesteld. Voorts blijkt uit de stukken niet of en in hoeverre de door de reviewcommissie gemaakte kanttekening heeft geleid tot bijstelling van de herstelstrategieën. Dit doet naar het oordeel van de Afdeling afbreuk aan de waarde die kan worden gehecht aan de bevindingen van de reviewcommissie. De Afdeling geeft dan ook in overweging om de reviewcommissie een oordeel te vragen over de definitieve versies van de herstelstrategieën en in het geval de reviewcommissie opmerkingen maakt, duidelijk aan te geven tot welke aanpassingen deze hebben geleid.

Met het oog op de functie van de PAS als passende beoordeling bij de toestemmingverlening voor stikstofveroorzakende projecten is het voorts van belang dat gewaarborgd wordt dat nieuwe wetenschappelijke inzichten tijdig doorwerken in de herstelstrategieën en in de PAS. Dit wordt verder behandeld in paragraaf 5.1, Monitoring, van deze voorlichting.

b. *Gebiedsanalyses*

Voor elk Natura 2000-gebied dat in de PAS wordt opgenomen wordt een gebiedsanalyse gemaakt. Op basis van de herstelstrategieën wordt in de gebiedsanalyse beschreven welke maatregelen in het gebied worden getroffen en welke effecten daarvan worden verwacht. Het maatregelenpakket heeft betrekking op drie beheerplanperioden (tot 2030). Het pakket voor de eerste periode van zes jaar is nader uitgewerkt. De plaats, frequentie, duur en startjaar van de maatregel worden vermeld. Voorts wordt het maatregelenpakket getoetst op haalbaarheid en betaalbaarheid.

De gebiedsanalyse bevat daarnaast een berekening van de daling van de stikstofdepositie in het gebied tot 2030 en bevat een berekening van de ontwikkelingsruimte voor de eerste PAS-periode in het Natura 2000-gebied. In de gebiedsanalyse wordt op basis van het maatregelenpakket een ecologisch oordeel gegeven. Daarin komt tot uitdrukking of met de uitvoering van het integrale maatregelenpakket het behoud van de natuurwaarden gegarandeerd kan worden en op termijn uitbreiding en verbetering mogelijk is. Bij dat oordeel is rekening gehouden met de benutting van de ontwikkelingsruimte. Dat oordeel is bepalend voor het antwoord op de vraag of ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld en of de PAS als passende beoordeling aan een toestemmingsbesluit ten grondslag kan worden gelegd.

In de concept-PAS is beschreven dat een Natura 2000-gebied in de PAS kan worden opgenomen nadat een zogenoemde opnametoets heeft plaatsvonden. De opnametoets heeft betrekking op de vraag of de gebiedsanalyse op de juiste wijze tot stand is gekomen en alle informatie bevat die het moet bevatten. In bijlage 4 bij de concept-PAS is aangegeven dat deze opnametoets dient te geschieden door een onafhankelijke partij.⁸⁴ Dit behoeft nog nadere uitwerking. De inhoudelijke criteria voor de opnametoets zijn in bijlage 4 beschreven.

De Afdeling merkt op dat de werkwijze waarbij de gebiedsanalyses aan een toets door een onafhankelijke partij worden onderworpen bijdraagt aan de gewenste zekerheid dat de gebiedsanalyses op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Daarbij is wel van belang dat de toets wordt uitgevoerd door ter zake deskundigen die niet betrokken waren bij de opstelling van de gebiedsanalyse. Nu nog niet bekend is hoe de onafhankelijke toetsing wordt vormgegeven kan daarop in deze voorlichting niet verder worden ingegaan.

De opnametoets zal plaatsvinden op grond van de inhoudelijke criteria die in bijlage 4 zijn beschreven. In paragraaf 4.2 heeft de Afdeling aangegeven op welke punten deze bijlage aanvulling behoeft. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Voorts zij ook hier opgemerkt dat met het oog op de functie van de PAS als passende beoordeling bij de toestemmingverlening voor stikstofveroorzakende projecten het van belang is dat gewaarborgd wordt dat nieuwe wetenschappelijke inzichten tijdig doorwerken in de gebiedsanalyses en in de PAS. Dit wordt verder behandeld in paragraaf 5.1, Monitoring, van deze voorlichting.

c. *Rekenmodule*

De rekenmodule AERIUS is een ICT-instrument dat tot doel heeft zowel de programmatische aanpak als de toestemmingverlening voor stikstofemitterende activiteiten te ondersteunen. Volgens het concepthandboek AERIUS 1.4 zal de definitieve versie van AERIUS (AERIUS II) het mogelijk maken de stikstofdepositie te modelleren, de potentiële ontwikkelingsruimte en de ontwikkelbehoefte te bepalen, ontwikkelingsruimte te reserveren en toe te kennen, en toestemmingen te registreren. Daarnaast zal de applicatie voorzieningen voor monitoring, beleidsstudies en projectverkenningen bevatten.⁸⁵ Het concepthandboek voor AERIUS 1.4 beschrijft onder meer welke gegevens zijn ingevoerd met betrekking tot emissiebronnen, de gebruikte rekenmodellen voor (de verspreiding van) concentraties van ammoniak en

⁸⁴ Concept-PAS, bijlage 4, Checklist voor 'opnametoets' voorgedragen gebieden, blz. 97-101.

stikstofoxiden in de lucht, alsook de habitattypen. Daarbij verwijst het concepthandboek naar beschikbare wetenschappelijke bronnen.

Voor zover de Afdeling uit het dossier kan opmaken, is AERIUS, anders dan de herstelstrategieën, nog niet onderworpen aan een (internationale) review of een uitgebreide modelvalidatie.⁸⁶ De Afdeling geeft in overweging om, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de PAS, AERIUS II te laten beoordelen door onafhankelijke deskundigen. Voor zover de review aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen, dient duidelijk te worden gemaakt, tot welke aanpassingen die opmerkingen hebben geleid. Mede uit een oogpunt van inzichtelijkheid wordt voorts aanbevolen de beleidsinhoudelijke keuzes die binnen de programmering van AERIUS zijn gemaakt, zoals beschreven in het genoemde concepthandboek, in de PAS zelf te expliciteren.

De rekenmodule AERIUS maakt deel uit van de passende beoordeling voor stikstofemitterende activiteiten. Daarom is het van belang dat gewaarborgd wordt dat nieuwe wetenschappelijke inzichten tijdig doorwerken in de herstelstrategieën en in de PAS. Dit wordt verder behandeld in paragraaf 5.1, Monitoring, van deze voorlichting.

4.4 *De berekening en toedeling van ontwikkelingsruimte*

De concept-PAS beschrijft de omvang van de ontwikkelingsruimte als een hoeveelheid stikstofdepositie per oppervlakte, die wordt uitgedrukt in mol per hectare en daarmee een ruimtelijke verdeling heeft.⁸⁷ De rekenmodule AERIUS berekent de ontwikkelingsruimte en biedt daarvan een ruimtelijke weergave per hexagoon van één hectare per Natura 2000-gebied.⁸⁸ De toekenning van ontwikkelingsruimte zal volgens de concept-PAS plaatshebben op basis van een gemiddelde depositieruimte per habitat. Voor grotere heterogene gebieden zou een nadere onderverdeling in landschapseenheden mogelijk plaats moeten vinden om langs deze inzet te kunnen werken. Bij dergelijke eenheden wordt gedacht aan functioneel en ecologisch te onderscheiden deelgebieden van een Natura 2000-gebied, waarbinnen het effect van stikstofdepositie op de natuurkwaliteit naar verwachting hetzelfde is.⁸⁹ In de concept-PAS wordt gesteld dat de toekenning van ontwikkelingsruimte op basis van een gemiddelde depositieruimte per habitat in ecologisch en juridisch opzicht nader uitgewerkt dient te worden, met inbegrip van het schaalniveau.⁹⁰

De concept-PAS vermeldt verder dat economische ontwikkelingen rondom een Natura 2000-gebied binnen de ontwikkelingsruimte passen, indien de effecten ervan, ook cumulatief bezien, niet de in het gebied beschikbare ontwikkelingsruimte overschrijden. Plaatselijke tekorten binnen het gebied kunnen worden opgevuld door interne saldering in stikstofdepositie per habitatype, mits het effect in natuurkwaliteit minimaal gelijk blijft. Volgens de concept-PAS is immers de opgave per Natura 2000-gebied de natuurkwaliteit op habitattypeniveau gemiddeld niet verder achteruit te laten gaan.⁹¹

⁸⁵ Handboek AERIUS 1.4, concept, Ministerie van EL&I, programmadirectie Natura 2000, februari 2012, blz. 43, geraadpleegd op <http://pas.natura2000.nl/>.

⁸⁶ Doelmatigheidsonderzoek AERIUS 1.3, TNO, rapport nr. TNO-060-UT-2011-01904, blz. 5.

⁸⁷ Paragraaf 4.4.2, Operationalisering in ruimte en tijd, blz. 61.

⁸⁸ Zie hiervoor de gebiedsspecifieke kenschetsen die zijn berekend met AERIUS 1.3.3.

⁸⁹ Paragraaf 4.4.2, Operationalisering in ruimte en tijd, blz. 61-62.

⁹⁰ Paragraaf 4.4.2, Operationalisering in ruimte en tijd, blz. 62.

⁹¹ Paragraaf 4.4.2, Operationalisering in ruimte en tijd, blz. 62.

Over de berekening en toedeling van ontwikkelingsruimte stelt het verzoek om voorlichting de concrete vraag 6: hoe beoordeelt de Afdeling de voorgestelde werkwijze met het oog op het uitsluiten van significante negatieve effecten en verslechtering van beschermde natuurwaarden?

Volgens de concept-PAS is voor ieder in de PAS op te nemen Natura 2000-gebied beoordeeld of met de uitvoering van het integrale maatregelenpakket het behoud van de natuurwaarden gegarandeerd kan worden en op termijn uitbreiding en verbetering mogelijk is. Dit maatregelenpakket bestaat uit de in de PAS opgenomen brongerichte maatregelen vanuit het bestaande beleid, het aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen en het effect daarvan op de stikstofdepositie, alsmede de uit te voeren herstelmaatregelen. Deze ecologische beoordeling op gebiedsniveau heeft plaatsgevonden in de uitgewerkte gebiedsanalyses. Doordat binnen de depositiedaling al rekening is gehouden met het volledig benutten van de berekende ontwikkelingsruimte, is met het ecologisch oordeel in de gebiedsanalyses tevens onderbouwd dat er ruimte is voor nieuwe economische ontwikkelingen met stikstofemissie en depositie tot gevolg. Ook is in de gebiedsanalyse in beeld gebracht hoeveel de ontwikkelingsruimte bedraagt.⁹² Uit de gebiedsspecifieke kenschetsen die zijn berekend met AERIUS 1.3.3, kan worden afgeleid dat ook ecologische kennis op hectareniveau, ruimtelijk weergegeven in hexagonalen, bij de ecologische beoordeling is betrokken.

4.4.1 Schaalniveau van gegevens en berekeningen

Voor zover de vraag van de Staatssecretaris betrekking heeft op het schaalniveau waarop gegevens met betrekking tot de emissie en depositie van stikstof worden verwerkt, merkt de Afdeling het volgende op.

Als eerste uitgangspunt stelt de Afdeling voorop dat de toedeling van ontwikkelingsruimte dient plaats te hebben op een schaalniveau dat ecologisch relevant is. Dit geldt evenzeer voor de berekening van ontwikkelingsruimte, de berekening van de depositie van afzonderlijke activiteiten, alsook de toedeling en administratie van toegedeelde ontwikkelingsruimte. Gelet op de functie die de ontwikkelingsruimte binnen de passende beoordeling vervult voor de toestemmingverlening voor stikstofemitterende activiteiten, behoeft die ontwikkelingsruimte een deugdelijke ecologische onderbouwing.

Als tweede uitgangspunt geldt daarom dat de ecologische beoordeling, die in het kader van de gebiedsanalyses is of wordt uitgevoerd, en de toedeling van ontwikkelingsruimte op hetzelfde schaalniveau moeten worden gebaseerd. Dit geldt eveneens voor de wijze waarop een bijdrage van een afzonderlijke activiteit wordt berekend en geadministreerd. Wanneer ervoor wordt gekozen voor de toedeling van ontwikkelingsruimte gebruik te maken van gegevens die op een andere schaal zijn verwerkt dan de gegevens die zijn gebruikt bij de bepaling van de ontwikkelingsruimte en de gebiedsanalyses, dan brengt het voorgaande mee dat per Natura 2000-gebied die ontwikkelingsruimte opnieuw moet worden berekend en het ecologische oordeel eveneens opnieuw moet worden bepaald.

Al deze vormen van gegevensverwerking dienen in ieder geval te berusten op de beste beschikbare ecologisch-wetenschappelijke kennis over het voorkomen en de kwaliteit

⁹² Paragraaf 4.3.1, Toelichting categorieën, blz. 56.

van – de ontwikkeling van – stikstofgevoelige habitats, en op de beste beschikbare informatietechnologische mogelijkheden. Daarbij tekent de Afdeling aan dat aan rekenmodules als AERIUS inherent is dat zij een abstractie van de werkelijkheid en de te verwachten werkelijkheid weergeven. De validiteit van een rekenmodule wordt eerst aangetast wanneer de uitkomsten te zeer van de werkelijkheid en de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen afwijken.⁹³ De ecologische beoordelingen en AERIUS moeten voldoende actueel en fijnmazig zijn om te kunnen aantonen dat de uitvoeringspraktijk van het programmastikstof voldoet aan de verplichtingen van artikel 6 Hrl. De vraag wat voldoende actueel en fijnmazig is, heeft daarmee een ecologisch karakter; het is niet aan de Afdeling die vraag te beantwoorden.

De toepassing van een gemiddelde ontwikkelingsruimte per habitattype, lijkt ten opzichte van de werkwijze van gegevensverwerking per hexagoon in sterkere mate te abstraheren van de werkelijkheid en de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen, omdat bij die toepassing ook de kwalitatieve toestand van de habitattypen en hun ontwikkeling worden gemiddeld. Daarmee brengt de uitgifte van ontwikkelingsruimte op basis van gemiddelden een groter risico mee dat op locaties waar habitattypen kwetsbaarder zijn, teveel stikstofdepositie plaats heeft, hetgeen tot een verslechtering van de natuurkwaliteit kan leiden. De eis van een deugdelijke ecologische onderbouwing, vooral van de gebiedsanalyses, klemt daarom te meer bij een werkwijze met gemiddelden.

Voor zover ervoor wordt gekozen te werken met een gemiddelde ontwikkelingsruimte per habitattype, dient voorkomen te worden dat het gebied waarover het gemiddelde is berekend, te groot wordt, waardoor het gemiddelde niet meer representatief zou zijn voor dat habitattype. Alsdan komt het de Afdeling nuttig voor om voor dergelijke grotere, heterogene gebieden te onderzoeken, of daarbinnen meer homogene landschapseenheden met een eigen gemiddelde ontwikkelingsruimte kunnen worden onderscheiden.

4.4.2 Interne saldering

Voor zover de vraag van de Staatssecretaris betrekking heeft op de mogelijkheden voor interne saldering, merkt de Afdeling het volgende op.⁹⁴

Voor de beantwoording van deze vraag maakt de Afdeling onderscheid tussen de situatie waarin de gegevens worden verwerkt op het meest gedetailleerde niveau van de hexagonen, en de situatie waarin de gegevens worden verwerkt op het niveau van het totale areaal van een bepaald habitattype binnen een Natura 2000-gebied.

In de eerste situatie betekent interne saldering dat een tekort aan ontwikkelingsruimte binnen de ene hexagoon wordt opgevuld door een surplus aan ontwikkelingsruimte te gebruiken van een ander hexagoon dat op eenzelfde habitattype betrekking heeft. De Afdeling merkt op dat hierbij uitgesloten moet worden dat de saldering leidt tot een verslechtering van het habitattype op gebiedsniveau. Zij kan niet overzien in hoeverre de concept-PAS kan volstaan als passende beoordeling voor het aspect stikstof en of eventueel een aanvullende passende beoordeling benodigd is.

⁹³ Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 3 december 2008, zaak nr. 200703693/1, www.raadvanstate.nl.

⁹⁴ Paragraaf 4.4.2, Operationalisering in ruimte en tijd, blz. 62.

In de tweede situatie zijn het ecologische oordeel, de ontwikkelingsruimte, de toedeling daarvan aan activiteiten en de administratie daarvan gebaseerd op een gemiddelde van de bestaande depositie, de natuurkwaliteit en de verwachte ontwikkelingen. Aangezien de toepassing van de hier bedoelde gemiddelden in zich zelf reeds als een vorm van saldering kan worden beschouwd, lijkt voor interne saldering slechts ruimte te bestaan, wanneer de Natura 2000-gebieden nader worden onderverdeeld in functioneel en ecologisch onderscheiden landschapseenheden, waarin het effect van stikstofdepositie naar verwachting hetzelfde is. Alsdan geldt in nog sterkere mate dan bij saldering op hexagoonniveau het geval is, dat deze saldering niet mag leiden tot een verslechtering van het habitatype op gebiedsniveau. De Afdeling kan niet overzien in hoeverre AERIUS hier volstaat als passende beoordeling voor het aspect stikstof en of eventueel een aanvullende passende beoordeling benodigd is.

5 Monitoring en bijsturing

5.1 *Monitoring*

Om te kunnen beoordelen of de doelstellingen van de programmatische aanpak in de praktijk worden behaald, is monitoring van de relevante ontwikkelingen onontbeerlijk. De concept-PAS onderschrijft het belang van monitoring en maakt duidelijk dat met het oog daarop een uniform monitoringsprogramma wordt voorbereid dat voor tijdige beschikbaarheid van de benodigde gegevens over stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden moet zorgen.⁹⁵ Indien deze gegevens daartoe aanleiding geven, vindt bijsturing van de PAS of haar uitvoering plaats.

De concept-PAS duidt aan op welke onderwerpen en ontwikkelingen de monitoring zich zal richten. Dit betreft achtereenvolgens de uitvoering en effectiviteit van voorziene maatregelen, de ontwikkelingsruimte, de stikstofdepositie en de kwaliteit van de natuurwaarden.⁹⁶ Op grond van de concept-PAS en het daarbij gevoegde offerteverzoek monitoring bestaat naar de mening van de Afdeling op hoofdlijnen voldoende inzicht in de informatiebehoefte van een adequaat monitoringsprogramma voor zover het de feitelijke ontwikkelingen betreft.

Niet kan worden uitgesloten dat wetenschappelijke inzichten ten aanzien van stikstofgevoelige habitats, herstelstrategieën, de depositie van stikstof, alsook herstel- en behoudmaatregelen, zullen wijzigen of nieuwe kennis daarover wordt verworven. Met het oog op de functie die de PAS bij de besluitvorming over toestemmingen voor stikstofemitterende activiteiten heeft, is het essentieel dat de PAS op deze punten actueel is.

De concept-PAS biedt onvoldoende inzicht in de wijze waarop is gewaarborgd dat ontwikkelingen op relevante wetenschapsgebieden tijdig worden onderkend en hoe zij vervolgens zullen doorwerken in de PAS, in het bijzonder in de gebiedsanalyses, de herstelstrategieën en het rekeninstrument AERIUS. De concept-PAS behoeft aanvulling op dit punt.

⁹⁵ Hoofdstuk 5, Monitoring.

⁹⁶ Hoofdstuk 5, Monitoring. Bijlage E1 (Schematische weergave monitoring) en Bijlage E2 (Offerteverzoek monitoring) werken de informatiebehoefte van de PAS nader uit.

5.2 *Bijsturing*

Diverse omstandigheden kunnen noodzaken tot aanpassing van de PAS of bijsturing van de uitvoering daarvan. De concept-PAS bevat een uitwerking van de onderscheiden categorieën van mogelijke redenen die tot aanpassing en bijsturing kunnen nopen.⁹⁷

Zoals de Afdeling hiervoor in paragraaf 3.4, Wijziging van de PAS, heeft opgemerkt, biedt de Nbw 1998 geen grondslag voor de voorgenomen systematiek van tussentijdse aanpassing van de PAS. Op grond van de Nbw 1998 bestaan voor twee categorieën afzonderlijke wijzigingsmogelijkheden. Dit betreft ten eerste de wijziging of vervanging van in de PAS opgenomen maatregelen die strekken tot vermindering van de stikstofdepositie.⁹⁸ Ten tweede kan de uitvoeringsverplichting voor brongerichte of gebiedsgerichte maatregelen worden opgeheven.⁹⁹ Voor zover de noodzakelijke geachte wijzigingen van de PAS niet langs deze wegen kunnen worden doorgevoerd, staat slechts de besluitvorming met toepassing van de procedures voor de vaststelling en tussentijdse wijziging ter beschikking.¹⁰⁰ In beide gevallen betekent dit dat de Ministers van EL&I en de Minister van I&M in overeenstemming met de provincies bevoegd zijn tot wijziging van de PAS te besluiten.

6. Niet in betekenende mate

Het verzoek om voorlichting beschrijft dat wordt beoogd om, in lijn met het NSL, in de PAS te werken met een ondergrens ('niet in betekenende mate' genoemd, hierna: NIBM) voor de depositie ten gevolge van activiteiten, waaronder een vergunningplicht niet aan de orde is. De concept-PAS vermeldt hierover dat wordt onderzocht of er een drempelwaarde kan worden onderscheiden, beneden welke een bijdrage van een activiteit aan de lokale stikstofdepositie niet relevant is, dan wel niet langer causaal kan worden herleid tot die specifieke activiteit.¹⁰¹ Het onderzoek richt zich verder op de vraag hoeveel van dergelijke activiteiten onder de drempelwaarde vallen. Het is de bedoeling om in de PAS een deel van de beschikbare ontwikkelingsruimte te reserveren voor deze activiteiten waardoor zij niet langer onder de vergunningplicht van de Nbw 1998 vallen. De reservering geldt mede voor de autonome groei van bestaande activiteiten die niet vergunningplichtig zijn. Volgens de concept-PAS voorkomt deze systematiek dat de toename van stikstofdepositie vanwege NIBM-activiteiten uitstijgt boven de beschikbare ontwikkelingsruimte.

Het verzoek om voorlichting brengt in herinnering dat reeds eerder is onderzocht of het mogelijk is bepaalde stikstofemitterende activiteiten vrij te stellen van de vergunningplicht op grond van de Nbw 1998. De resultaten van dat onderzoek zijn verwerkt in een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de toevoeging van categorieën projecten en andere handelingen waarop het vergunningvereiste van de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing is, waarover de Raad van State op 29 februari 2008 advies

⁹⁷ Hoofdstuk 6, Regels voor bijsturing.

⁹⁸ Artikel 19ki Nbw 1998.

⁹⁹ Artikel 19kj, tweede lid, Nbw 1998.

¹⁰⁰ Artikel 19kg, vierde lid in samenhang met het eerste lid, Nbw 1998.

¹⁰¹ Paragraaf 7.1.5, NIBM.

uitbracht.¹⁰² De Raad van State overwoog in zijn advies dat, gelet op artikel 6, derde lid, Hrl, enkel in gevallen waarbij op voorhand is vast te stellen dat een plan of project geen significante gevolgen kan hebben, een individuele beoordeling achterwege kan blijven. Een generieke vrijstelling van een vergunningplicht, zoals in het ontwerpbesluit was beoogd, is alleen dan in overeenstemming met artikel 6, derde lid, Hrl indien op voorhand kan worden vastgesteld dat zich geen significante gevolgen voor de Habitatgebieden kunnen voordoen.

De Afdeling ziet geen gronden om thans tot een andersluidende conclusie te komen aangaande de mogelijkheden om bepaalde categorieën activiteiten te onttrekken aan de individuele beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, Hrl. Dit betekent dat, gegeven de beschikbare ontwikkelingsruimte, een NIBM-vrijstelling van de vergunningplicht voor die categorieën activiteiten slechts dan aanvaardbaar is, wanneer op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake vast staat dat de stikstofdepositie vanwege de vrijgestelde activiteiten, al dan niet in combinatie met de depositie vanwege andere plannen of projecten, geen significante gevolgen kan hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden.

7. Bureau PAS

Volgens de concept-PAS streven de bij de programmatische aanpak betrokken partijen naar de instelling van een centrale voorziening, voorlopig als PAS-bureau aangeduid, die enkele gemeenschappelijke taken binnen de PAS zal uitvoeren.¹⁰³ Uit de concept-PAS blijkt dat de nadere uitwerking van het PAS-bureau, de samenstelling ervan, zijn takenpakket en de betrokkenheid van de diverse partijen nog onderwerp van gesprek vormen. In ieder geval wordt het PAS-bureau een regierol toegedacht voor de monitoring. Daarnaast wordt overwogen het PAS-bureau te betrekken bij de bijsturing van de (uitvoering van) de PAS naar aanleiding van de uitkomsten van de monitoring. In het verzoek om voorlichting vraagt de Staatssecretaris van EL&I de Afdeling te bezien in hoeverre juridische eisen aan de vormgeving van het Bureau PAS en het opdrachtgeverschap van de betrokken bestuursorganen in het programma stikstof dienen te worden gesteld.

De Afdeling merkt hierover op dat de eisen die moeten worden gesteld aan de institutionele vormgeving van het Bureau-PAS, zijn samenstelling en takenpakket, en het opdrachtgeverschap van de betrokken bestuursorganen, afhangen van de functie die het Bureau PAS binnen de systematiek van de programmatische aanpak zal vervullen. Voor zover het Bureau PAS bevoegdheden zal uitoefenen van of namens de opdrachtgevers, zal in formeel opzicht moeten worden voorzien in toereikende delegatie- of mandaatbesluiten. Voor zover van belang, zal de deskundigheid van het Bureau PAS gewaarborgd moeten worden. Wegens de bestaande onduidelijkheid over de plaats en functie van het PAS-bureau binnen de systematiek van de programmatische aanpak, ziet de Afdeling voorsnog geen aanknopingspunten om in meer concrete zin op de bedoelde vraag uit het verzoek om voorlichting in te gaan.

¹⁰² Advies nr. W11.08.0003/IV, Kamerstukken II, 2007/08, 30 654, nr. 47 en Bijvoegsel Staatscourant 10 juni 2008, nr. 109.

¹⁰³ Zie onder meer paragraaf 3.6, blz. 36-37, en paragraaf 6.2, PAS-systeem voor doorgeven relevante wijzigingen (meldingen) als instrument voor bijsturing, blz. 69.

8. Invoering

8.1 *AERIUS II*

De bestaande stikstofdeposities, de effecten van de bronmaatregelen in de Natura 2000-gebieden en de ontwikkelingsruimte zijn in de concept-PAS berekend met de rekenmodule AERIUS I.¹⁰⁴ Het is de bedoeling dat in het kader van de toestemmingverlening de effecten van stikstofemitterende activiteiten eveneens worden berekend met AERIUS. Daarvoor wordt AERIUS II ontwikkeld. Toepassing van AERIUS II in het kader van de toestemmingverlening zal worden voorgeschreven bij ministeriële regeling op grond van artikel 19kb, eerste lid, en artikel 19kd, tweede lid, van de Nbw 1998.¹⁰⁵ AERIUS II zal voorts worden gebruikt voor de toedeling en de administratie van de ontwikkelingsruimte. AERIUS II is momenteel nog niet operationeel.

De Afdeling onderschrijft het belang dat landelijk dezelfde rekenmethode voor het berekenen van de effecten van stikstofemitterende handelingen wordt toegepast.¹⁰⁶ Daardoor wordt gewaarborgd dat vergelijkbare informatie verkregen wordt. Dat is niet alleen van belang voor de toestemmingverlening, maar ook voor de monitoring van de PAS.

Het voorschrijven van AERIUS II als toe te passen rekenmethode voor de berekening van de effecten van een stikstofemitterende handeling is voorts van belang als een beroep moet worden gedaan op ontwikkelingsruimte. Een berekening van de ontwikkelingsbehoefte en ontwikkelingsruimte met hetzelfde programma levert uitkomsten op die met elkaar te vergelijken zijn.

De Afdeling acht het voor een goede en zorgvuldige implementatie van de PAS in de toestemmingverlening op grond van de Nbw 1998 van belang dat AERIUS II operationeel is en bij ministeriële regeling is voorgeschreven als de PAS wordt vastgesteld en voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden van toepassing wordt. Dit waarborgt niet alleen dat de effecten van stikstofemitterende handelingen landelijk op een vergelijkbare wijze worden berekend, maar ook dat de administratie van de toedeling van de ontwikkelingsruimte operationeel is.

8.2 *Invoeringsbegeleiding*

De Afdeling benadrukt voorts het belang van goede invoeringsbegeleiding voor een zorgvuldige implementatie en toepassing van de programmatische aanpak. Bedacht moet worden dat de concept-PAS en AERIUS die beide zijn ontwikkeld op het niveau van de ministeries van EL&I en I&M, in de praktijk van toestemmingverlening en eventuele daarop volgende gerechtelijke procedures zullen moeten worden toegepast op het niveau van provincies en gemeenten. Het verdient aanbeveling te voorzien in deskundigheidsbevordering, bijstand en ondersteuning ten behoeve van die uitvoeringspraktijk.

De vice-president van de Raad van State,

¹⁰⁴ Versie 1.4.

¹⁰⁵ Zie onder meer paragraaf 3.2, Juridische doorwerking van de PAS, blz. 17 en paragraaf 3.5, Toestemmingverlening, blz. 27.

¹⁰⁶ Zie paragraaf 3.6, Monitoring en bijsturing, blz. 37.

Bijlage 1 bij de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.12.0046/IV

De Staatssecretaris heeft verzocht de volgende concrete vragen bij de beantwoording van de centrale vraag te betrekken:

1. Procesborging

Is met de (internationale) review van de herstelstrategieën en de rekenmodule geborgd dat voldoende invulling is gegeven aan het vereiste dat gebruik moet worden gemaakt van de best beschikbare wetenschappelijke kennis?

2. Gefaseerde aanpak

Gebieden kunnen na een ecologische getoetste gebiedsanalyse worden toegevoegd aan het programma stikstof. Geeft de procedure waarmee gebieden en gebiedsgerichte maatregelen in de PAS worden opgenomen voldoende basis om in de toestemmingverlening van ontwikkelingsruimte gebruik te kunnen maken?

3. Verdelen van ontwikkelingsruimte

Hoe beoordeelt de Afdeling het hanteren van een beleidsregel bij het verdelen van ontwikkelingsruimte in de toestemmingverlening. Kunt u daarbij aandacht geven aan de vraag of de Nbw 1998 een voldoende wettelijke grondslag biedt voor een ministeriële regeling waarin de verdeling van ontwikkelingsruimte wordt geregeld, zo ja, of een dergelijke regeling, bijvoorbeeld bij de toestemmingverlening, meerwaarde heeft ten opzichte van een beleidsregel?

4. Verhouding PAS en beheerplan

Kunt u ingaan op de verhouding tussen het programma stikstof en het beheerplan, mede in relatie tot de beoogde werking van het programma vooruitlopend op de vaststelling van beheerplannen in de toestemmingverlening? Voor de doorwerking van elementen van het programma in beheerplannen wordt niet gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hiervoor nadere regels te stellen in een ministeriële regeling. Is naar het oordeel van de Afdeling de voorgestelde doorwerking van de in het programma stikstof voorgestelde maatregelen, uitgangspunten en regels met betrekking tot ontwikkelingsruimte in de beheerplannen voldoende geborgd?

5. Monitoren en bijsturen

In het programma stikstof zijn waarborgen opgenomen om bij te sturen indien uit de monitoring blijkt dat de doelstellingen van het programma stikstof bij ongewijzigde voortzetting niet zullen worden gerealiseerd. De Afdeling wordt verzocht in de voorlichting aandacht te geven aan het monitoren en bijsturen zoals beschreven in het programma.

6. De ontwikkelingsruimte wordt in de PAS met AERIUS berekend en ruimtelijk weergegeven per hexagoon van 1 ha per Natura 2000-gebied. De inzet van het programma is om de toekenning van ontwikkelingsruimte plaats te laten vinden op grond van een gemiddelde depositieruimte per habitat. Voor grotere heterogene gebieden zou een nadere onderverdeling in landschapseenheden plaats moeten vinden: functioneel en ecologisch te onderscheiden deelgebieden van de Natura 2000-gebieden. Hoe beoordeelt de Afdeling deze werkwijze met het oog op het uitsluiten van significante negatieve effecten en verslechtering van beschermde natuurwaarden?

7. Er wordt beoogd om in lijn met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit te werken met een ondergrens ('Niet In Betekenende Mate' genoemd) voor de depositie ten gevolge van activiteiten, waaronder een vergunningplicht niet aan de orde is. Kan de Afdeling de in de concept-PAS geschetste werkwijze – mede gelet op het advies van de Afdeling bij het zogenoemde stikstofkader Ammoniak, onderschrijven?

8. In de PAS wordt voorgesteld om taken voor monitoring en borging neer te leggen bij een 'Bureau PAS'. In hoeverre dienen er juridische waarborgen aan de vormgeving en het opdrachtgeverschap (Rijk/provincies) voor het Bureau PAS in het programma stikstof te worden gesteld?

Bijlage 2 bij de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.12.0046/IV

Opmerkingen van de Afdeling die tot aanpassing strekken

PAS – Nbw 1998

- de voorgestelde gefaseerde besluitvorming (eerst programma, daarna gebieden (3.1)
- de betrokkenheid van gedeputeerde staten (niet zijnde de voortouwnemer) bij de voordracht van gebieden voor opname in de PAS (3.2)
- de reservering van ontwikkelingsruimte voor bepaalde projecten en sectoren (3.3)
- de toedeling van ontwikkelingsruimte door de Ministers van I&M en EL&I (3.3)
- de toedeling van ontwikkelingsruimte uitsluitend door de voortouwnemer van het beheerplan (3.3)
- de reservering van ontwikkelingsruimte aan plannen (3.3)
- de voorgestelde meldingsprocedure voor de wijziging van de PAS (3.4)

PAS – Hrl/Vrl

- Opnametoets aanvullen met juiste referentiedata en referentietoestand (4.2)

Onderdelen van de PAS die nadere uitwerking of verduidelijking behoeven

PAS – Nbw 1998

- de doorwerking van de PAS in het beheerplan in het geval de Minister van Defensie het beheerplan (mede) vaststelt (3.5)

PAS – Hrl/Vrl

- onderbouwing tijdpad voor behalen van de instandhoudingsdoelen (4.1)
- heeft het ambitieniveau voor de eerste beheerplan en PAS periode ook betrekking op het terugdringen van na de referentiedatum ontstane verslechtingen (4.2)
- rol van de PAS in de voortoets verduidelijken (4.3.3)
- waarborgen geleidelijke uitgifte ontwikkelingsruimte (4.3.4)
- waarborgen financiële uitvoerbaarheid (4.3.4)
- PAS kan alleen als passende beoordeling worden gebruikt als de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen volgens de in de PAS voorziene planning en wijze verloopt (4.3.4)
- Definitieve versies herstelstrategieën voorleggen aan reviewcommissie (4.3.5)
- AERIUS II laten reviewen (4.3.5)
- Beleidsinhoudelijke keuzes in programmering AERIUS in PAS expliciteren (4.3.5)
- Waarborgen van doorwerking nieuwe wetenschappelijke inzichten in herstelstrategieën, gebiedsanalyses en AERIUS (4.3.5 en 5.1)
- Ecologische beoordeling gebiedsanalyses en toedeling van ontwikkelingsruimte dienen op dezelfde schaal plaats te vinden (4.4.1)
- Een NIBM-vrijstelling van de vergunningplicht is slechts onder zeer strikte voorwaarden mogelijk (6)

Invoering

- AERIUS II operationeel en bij ministeriële regeling voorgeschreven bij inwerkingtreding PAS (8)
- Invoeringsbegeleiding (8)