

Bijlagen bij ‘De stikstofuitspraken van de Raad van State’

Deel 1

Bijlagen nr. 1 t/m 17a

Bijlage 1

ECLI:NL:RVS:2017:1259

Arrest van de AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK van de Raad van State van 17 mei 2017 in het geding tussen verschillende agrarische bedrijven en het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, beter bekend als de z.g. verwijzingsuitspraak. Met prejudiciële vragen aan ECLI:EU:C:2018:622 en ECLI:EU:C:2018:882

ECLI:NL:RVS:2017:1259

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	17-05-2017
Datum publicatie	17-05-2017
Zaaknummer	201600614/1/R2, 201600617/1/R2, 201600618/1/R2, 201600620/1/R2, 201600622/1/R2 en 201600630/1/R2
Formele relaties	Prejudiciële vraag aan: ECLI:EU:C:2018:622 Prejudiciële vraag aan: ECLI:EU:C:2018:882
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Prejudicieel verzoek
Inhoudsindicatie	Bij verschillende besluiten van 14 december 2015 heeft het college vergunningen krachtens artikel 16 en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het exploiteren en/of uitbreiden en wijzigen van zes verschillende agrarische bedrijven.
Wetverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Natuurbeschermingswet 1998
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Computerrecht 2017/256 met annotatie van B.M.A. van Eck M en R 2017/84 met annotatie van Mr. drs. M.M. Kaajah Milieurecht Totaal 2017/6628 AR 2017/4026 AR 2017/313 met annotatie van P. Mendelits Gst. 2017/170 met annotatie van B. Assink Omgevingsvergunning in de praktijk 2017/7671 AR 2017/2534 NJB 2017/1243 JBO 2017/145 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden JM 2017/91 met annotatie van J.M.L.J. Zijlmans JOM 2017/496

Uitspraak

201600614/1/R2, 201600617/1/R2, 201600618/1/R2, 201600620/1/R2, 201600622/1/R2 en 201600630/1/R2.

Datum uitspraak: 17 mei 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het geding tussen:

A. INLEIDING EN OPZET UITSpraak

2. Deze verwijzingsuitspraak hangt samen met de verwijzingsuitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1260. In beide uitspraken zijn toestemmingsregimes voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden aan de orde.

2.1. In onderhavige uitspraak worden de beroepen van de Werkgroep tegen zes vergunningen voor verschillende agrarische bedrijven in de provincie Noord-Brabant behandeld. Deze vergunningen zijn verleend met toepassing van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS) en de daarbij behorende regelgeving die vanaf 1 juli 2015 van kracht is.

2.2. In het PAS staat dat in 118 van de 162 Nederlandse Natura 2000-gebieden sprake is van een overbelasting van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. De belangrijkste nationale bron van uitstoot van stikstof is de veehouderij. Daarnaast dragen verkeer, scheepvaart, industrie en consumenten (bijvoorbeeld woningen, recreatie) bij aan de stikstofbelasting. De bijdrage van bronnen in het buitenland aan de depositie op de Nederlandse Natura 2000-gebieden is substantieel: zij bedraagt gemiddeld over alle Natura 2000-gebieden circa 35% van de totale depositie (zie p. 14-15 van het PAS).

2.3. De overbelasting vormt een probleem voor zowel de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden als voor het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken. Omdat stikstof tot op grote afstand van de bron neerslaat en de 118 Natura 2000-gebieden met overbelaste stikstofgevoelige habitats en leefgebieden verspreid over Nederland liggen, is voor veel projecten, zoals woningbouw, de aanleg van wegen, industrie en veehouderij, nabij en op grote afstand van Natura 2000-gebieden een vergunning vereist waarbij de gevolgen van de daardoor veroorzaakte stikstofdepositie op verschillende Natura 2000-gebieden dienen te worden beoordeeld. De vergunningverlening voor deze projecten stagneerde omdat de beoordeling complex is en kostbaar voor initiatiefnemers.

2.4. Het probleem van de overbelasting van de natuurwaarden en de stagnatie van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken is aanleiding geweest voor de ontwikkeling van een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt het PAS. Met het PAS wordt beoogd de verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden te voorkomen en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen daarvoor te realiseren. Daarnaast voorziet het PAS en de daarbij behorende regelgeving in een beoordelingskader voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken.

2.5. In onderhavige verwijzingsuitspraak staat de vraag centraal of het beoordelingskader voor stikstofveroorzakende projecten en andere handelingen verenigbaar is met artikel 6, tweede en derde lid, van 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 (PbEG1992 L266; hierna Habitatrichtlijn). Ten aanzien van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS is de vraag aan de orde of en onder welke voorwaarden instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en beschermingsmaatregelen daarin mogen worden betrokken. De vragen over de maatregelen in de passende beoordeling worden ook voorgelegd in de verwijzingsuitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1260.

2.6. De maatschappelijke gevolgen van de verwijzing van deze zaken naar het Hof van Justitie zijn groot. De beantwoording van de prejudiciële vragen is van belang voor veel ontwikkelingen in

vergunninghouders, gehoord.

Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en partijen medegedeeld dat zij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen. Deze vragen zijn vervolgens in concept aan partijen gezonden.

De Werkgroep en het college hebben een reactie gegeven op deze vragen.

INHOUDSOPGAVE

A. INLEIDING EN OPZET UITSpraak

B. DE BETROKKEN VEEHOUDERIJEN

C. KORTE DUIDING BESTREDEN BESLUITEN EN BEROEP

D. INSTEMMING LIMBURG MET VERGUNNINGVERLENING

E. BESCHRIJVING VAN DE PROGRAMMATISCHE AANPAK STIKSTOF

Terminologie die in het PAS wordt gebruikt

Bestuurlijke keuzes en ambitieniveau

Juridische vormgeving PAS

Beschrijving AERIUS

F. VERHOUDING PAS TOT ARTIKEL 6 VAN DE HABITATRICHTLIJN

Het toepasselijke recht

Relatie ambitieniveau tot artikel 6 van de Habitatrichtlijn

Het verzoek van een individuele toestemming of individuele beoordeling

De passende beoordeling in het licht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn

Het depositieniveau uit 2014 als uitgangspunt

G. VERZOEK OM VOORRANG

H. KEUZES, GEGEVENS EN AANNAMES IN HET PAS

Keuzes, gegevens en aannames over de depositiedaling

Keuzes, gegevens en aannames over de omvang van de depositieruimte

Conclusie onderdeel H

I. SLOT

Overwegingen

1. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en is de Nbw 1998 ingetrokken. Omdat de bestreden besluiten zijn genomen voor 1 januari 2017 volgt uit artikel 9.10 van de Wnb dat deze geschillen moeten worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht.

[vergunninghouder E] is gevestigd aan de [locatie 3] te Someren. Aan dit bedrijf is een vergunning verleend voor de exploitatie en uitbreiding van de pluimveehouderij. Het bedrijf mag op grond van de vergunning 30.152 ouderdieren van vleeskuikens houden, met een totale emissie van 7688 NH₃ kg/jr (zaaknr. 201600618/1/R2). De hoogste depositie van de bestaande activiteit inclusief de uitbreiding bedraagt 2,26 mol N/ha/jr op de Grootte Peel en 1,29 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel. De maximale toename ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte emissie in 2014 bedraagt op deze gebieden 1,85 respectievelijk 1,05 mol N/ha/jr.

[vergunninghouder B] exploiteert een pluimveebedrijf aan de [locatie 4] te Someren. Aan dit bedrijf is een vergunning verleend voor de exploitatie van de pluimveehouderij. Het bedrijf mag op grond van de vergunning 50.000 ouderdieren van vleeskuikens houden met een totale emissie van 12.500 NH₃ kg/jr (zaaknr. 201600620/1/R2). De hoogste depositie van de bestaande activiteit bedraagt 2,18 mol N/ha/jr op de Grootte Peel en 1,91 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel. Deze depositie wordt feitelijk ook veroorzaakt in 2014, zodat ten opzichte van die situatie de depositie niet toeneemt.

Varkenshouderij Limburglaan B.V. exploiteert een varkenshouderij aan de Limburglaan 7 in Someren. Aan het bedrijf is een vergunning verleend voor de exploitatie en uitbreiding van de varkenshouderij met 7980 vleesvarkens, 3584 gespeende biggen, 750 gusde/dragende zeugen, 240 kraamzeugen en 2 dekberen, met een totale emissie van 6057,04 NH₃ kg/jr (zaaknr. 201600622/1/R2). De hoogste depositie van de bestaande activiteit inclusief de uitbreiding bedraagt 1,05 mol N/ha/jr op de Grootte Peel en 0,76 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel. De maximale toename ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte emissie in 2014 bedraagt op deze gebieden 0,24 respectievelijk 0,18 mol N/ha/jr.

[vergunninghouder A] exploiteert een varkenshouderij aan de [locatie 5] te Someren. Aan het bedrijf is een vergunning verleend voor de verandering van de varkenshouderij met in totaal 2996 vleesvarkens en 20132 gespeende biggen, met een totale emissie van 2650 NH₃ kg/jr (zaaknr. 201600630/1/R2). Aan dit bedrijf is eerder een Nbw-vergunning verleend. De thans vergunde situatie leidt ten opzichte van de eerder Nbw-vergunde situatie tot een toename van 0,27 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapeel.

De Werkgroep, die beroep heeft ingesteld tegen deze vergunningen, zet zich in voor het behoud en herstel van het Peelgebied als een hoogvoen(achtig) landschap met de daaraan verbonden historische waarden en natuurkwaliteiten. De Werkgroep geeft voorlichting over het Peelgebied en is betrokken bij het opstellen van overheidsplannen zoals het landinrichtingsplan Peelvenen, waterhuishoudingsplannen, en beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Daarnaast verzorgt de Werkgroep met een groep vrijwilligers het beheerwerk in de Deurnsche Peel en Heidsche Peel. Dat werk bestaat onder meer uit het afdammen van de oude afwateringssloten en de wijken waardoor het gebied vernat, en het zagen en kappen van berkenbomen, die er als gevolg van de verdroging zijn gaan groeien. Sommige delen van het gebied worden begrast door schapen of koelen, om te proberen boom- en grasgroei weg te houden en heide terug te krijgen. De Werkgroep heeft beroep ingesteld omdat zij vreest dat de stikstofdepositie die de agrarische bedrijven veroorzaken op de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden Grootte Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel leiden tot aantasting van die waarden.

W F 1

Nederland. In de periode vanaf de inwerkingtreding van het PAS op 1 juli 2015 tot 31 december 2016 zijn 3103 meldingen gedaan en 4299 vergunningen aangevraagd voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, zoals de realisering van woningbouwlocaties, de aanleg van wegen, uitbreiding van industriële activiteiten en ontwikkelingen in de veehouderij. Omdat de depositie ver van de bron neerslaat en de Natura 2000-gebieden verspreid over Nederland liggen, verkeren initiatiefnemers van dergelijke projecten in heel Nederland thans in onzekerheid of een vergunning voor hun project kan worden verleend en of die, indien daartegen beroep wordt ingesteld, onherroepelijk zal worden. De Afdeling acht van belang dat de onzekerheid of dergelijke economische ontwikkelingen doorgang kunnen vinden zo kort mogelijk duurt.

2.7. Beide verwijzingsuitspraken zijn omvangrijk. Dat komt door de complexiteit van de materie, de regelgeving en het programma. Een uitgebreide beschrijving daarvan is nodig voor het verkrijgen van inzicht in de instrumenten die in de Nbw 1998 zijn gekozen om aan de verplichtingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn te voldoen. In beide verwijzingsuitspraken heeft de Afdeling voorts een aanzet tot beantwoording van de prejudiciële vragen gegeven.

2.8. De uitspraak is als volgt opgebouwd. In de onderdelen B en C worden achtereenvolgens de betrokken veehouderijen, de bestreden besluiten en de beroepen daartegen, beschreven. Deze onderdelen zijn voor de prejudiciële en nationale procedure van belang. In onderdeel D wordt een formele beroepsgrond behandeld die alleen voor de nationale procedure van belang is. Daarna volgt in de onderdelen E en F de beschrijving van de programmatische aanpak en de verhouding van het PAS tot artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Deze twee onderdelen zijn van belang voor de prejudiciële procedure. Onderdeel G bevat het verzoek aan het de president van het Hof van Justitie om de zaak met voorrang te behandelen. Enkele beroepsgronden tegen de keuzes, gegevens en aannames die ten grondslag liggen aan het PAS en de daarbij behorende onderzoeken en AERIUS worden besproken in onderdeel H. Onderdeel I bevat de slotoverweging en gaat in op het verzoek om hangende de prejudiciële verwijzing een voorlopige voorziening te treffen. Deze twee onderdelen (H en I) zijn alleen voor de nationale procedure van belang.

B. DE BETROKKEN VEEHOUDERIJEN

3. De bestreden besluiten betreffen Nbw-vergunningen voor zes verschillende agrarische bedrijven in de provincie Noord-Brabant. De bedrijven veroorzaken stikstofdepositie op onder meer de Natura 2000-gebieden Grote Peel en Deurnsche Peel & Mariapool. Beide gebieden zijn aangewezen voor het stikstofgevoelige habitatype herstellend hoogveen.

De vergunning voor de [vergunninghouder C] heeft betrekking op de oprichting van een melkvee- en varkenshouderij aan de [locatie 1] in Deurne. Op grond van de vergunning mogen 300 melkkoeien, 70 stuks jongvee en 320 vleesvarkens met een totale emissie van 3572 NH₃ kg/jr worden gehouden (zaaknr. 201600614/1/R2). De vergunde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie van maximaal 2,99 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapool.

[vergunninghouder D] exploiteert aan de [locatie 2] in Someren een melkveebedrijf. De vergunning is verleend voor de exploitatie en uitbreiding van het bedrijf. Het bedrijf kan op grond van de vergunning groeien tot 200 stuks melkvee en 140 stuks jongvee, met een totale emissie van 3086 NH₃ kg/jr (zaaknr. 201600617/1/R2). De hoogste depositie van de bestaande activiteit inclusief de uitbreiding bedraagt 1,51 mol N/ha/jr op de Grote Peel en 0,55 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapool. De maximale toename ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte emissie in 2014 bedraagt op deze gebieden 0,18 respectievelijk 0,06 mol N/ha/jr.

gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Verder stelt zij dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die de Habitatrichtlijn stelt, omdat daarin instandhoudings- en passende maatregelen zijn betrokken die op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn, moeten worden getroffen. Daarnaast zijn in de passende beoordeling bron- en herstelmaatregelen betrokken die volgens de Werkgroep het karakter van compensatie hebben. De Werkgroep vindt het in het licht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn voorts bezwaarlijk dat de ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld voordat de positieve gevolgen van de maatregelen zich hebben voorgedaan.

Behalve deze principiële juridische bezwaren stelt de Werkgroep verschillende inhoudelijke bezwaren tegen het PAS aan de orde. In algemene zin stelt zij dat het voor belanghebbenden nauwelijks mogelijk is inzicht te krijgen in de uitgangspunten, de prognoses en de berekeningen die aan het PAS en het rekeninstrument AERIUS ten grondslag liggen. De uitgangspunten en berekeningen van de omvang van de depositiedaling door de te treffen PAS-bronmaatregelen, de afdwingbaarheid van deze maatregelen en het onverklaarde verschil tussen de gemeten en berekende concentratie van ammoniak in de lucht, bevatten volgens de Werkgroep te veel onzekerheden, om daar een bepaalde omvang van depositie-/ontwikkelingsruimte voor nieuwe ontwikkelingen aan te ontleen. De effectiviteit van bepaalde herstelmaatregelen staat volgens de Werkgroep niet vast en onzeker is of de herstelmaatregelen daadwerkelijk en tijdig worden getroffen. Het instellen van een drempelwaarde acht de Werkgroep bezwaarlijk. Door de overgangsregeling voor extern salderen is bovendien niet gewaarborgd dat een deel van de depositie van stoppende agrarische bedrijven, die als ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt gesteld, al is benut voor extern salderen. De Werkgroep betwijfelt de mogelijkheden van bijsturing in het geval dat de afname van depositie achterblijft bij de prognose.

Tot slot stelt de Werkgroep dat de bestreden besluiten in strijd met artikel 2, vijfde lid, van de Nbw 1998, niet in overeenstemming met het college van gedeputeerde staten van Limburg zijn genomen.

D. INSTEMMING LIMBURG MET VERGUNNINGVERLENING

(slechts relevant voor de nationale procedure)

5. De Werkgroep betoogt dat de vergunningen in afwijking van artikel 2, vijfde lid, van de Nbw 1998 niet in overeenstemming met het college van gedeputeerde staten van Limburg zijn verleend. Het uitblijven van een reactie kan volgens de Werkgroep niet gelijk worden gesteld met instemming.

5.1. Artikel 2, vijfde lid, van de Nbw 1998 luidde ten tijde van belang: "Gedeputeerde staten beslissen niet op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, dan in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincies waarin Natura 2000-gebieden, of delen daarvan, zijn gelegen waarvoor het project of de andere handeling waarvoor vergunning wordt verleend gevolgen kan hebben".

5.2. Vaststaat dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant bevoegd gezag is en dat de besluiten in overeenstemming met het college van gedeputeerde staten van Limburg dienden te worden genomen.

5.3. Het college van gedeputeerde staten van Limburg heeft bij brief van 28 juli 2015 aan de andere provincies en het ministerie van Economische Zaken zijn werkwijze ten aanzien van artikel 2, vijfde lid, van de Nbw 1998 bekendgemaakt. Hierin is vermeld dat een vergunning in overeenstemming

Nederland. In de periode vanaf de inwerkingtreding van het PAS op 1 juli 2015 tot 31 december 2016 zijn 3103 meldingen gedaan en 4299 vergunningen aangevraagd voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, zoals de realisering van woningbouwlocaties, de aanleg van wegen, uitbreiding van industriële activiteiten en ontwikkelingen in de veehouderij. Omdat de depositie ver van de bron neerslaat en de Natura 2000-gebieden verspreid over Nederland liggen, verkeren initiatiefnemers van dergelijke projecten in heel Nederland thans in onzekerheid of een vergunning voor hun project kan worden verleend en of die, indien daartegen beroep wordt ingesteld, onherroepelijk zal worden. De Afdeling acht van belang dat de onzekerheid of dergelijke economische ontwikkelingen doorgang kunnen vinden zo kort mogelijk duurt.

2.7. Beide verwijzingsuitspraken zijn omvangrijk. Dat komt door de complexiteit van de materie, de regelgeving en het programma. Een uitgebreide beschrijving daarvan is nodig voor het verkrijgen van inzicht in de instrumenten die in de Nbw 1998 zijn gekozen om aan de verplichtingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn te voldoen. In beide verwijzingsuitspraken heeft de Afdeling voorts een aanzet tot beantwoording van de prejudiciële vragen gegeven.

2.8. De uitspraak is als volgt opgebouwd. In de onderdelen B en C worden achtereenvolgens de betrokken veehouderijen, de bestreden besluiten en de beroepen daartegen, beschreven. Deze onderdelen zijn voor de prejudiciële en nationale procedure van belang. In onderdeel D wordt een formele beroepsgrond behandeld die alleen voor de nationale procedure van belang is. Daarna volgt in de onderdelen E en F de beschrijving van de programmatische aanpak en de verhouding van het PAS tot artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Deze twee onderdelen zijn van belang voor de prejudiciële procedure. Onderdeel G bevat het verzoek aan het de president van het Hof van Justitie om de zaak met voorrang te behandelen. Enkele beroepsgronden tegen de keuzes, gegevens en aannames die ten grondslag liggen aan het PAS en de daarbij behorende onderzoeken en AERIUS worden besproken in onderdeel H. Onderdeel I bevat de slotoverweging en gaat in op het verzoek om hangende de prejudiciële verwijzing een voorlopige voorziening te treffen. Deze twee onderdelen (H en I) zijn alleen voor de nationale procedure van belang.

B. DE BETROKKEN VEEHOUDERIJEN

3. De bestreden besluiten betreffen Nbw-vergunningen voor zes verschillende agrarische bedrijven in de provincie Noord-Brabant. De bedrijven veroorzaken stikstofdepositie op onder meer de Natura 2000-gebieden Groote Peel en Deurnsche Peel & Mariapoel. Beide gebieden zijn aangewezen voor het stikstofgevoelige habitatype herstellend hoogveen.

De vergunning voor de [vergunninghouder C] heeft betrekking op de oprichting van een melkvee- en varkenshouderij aan de [locatie 1] in Deurne. Op grond van de vergunning mogen 300 melkkoeien, 70 stuks jongvee en 320 vleesvarkens met een totale emissie van 3572 NH₃ kg/jr worden gehouden (zaaknr. 201600614/1/R2). De vergunde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie van maximaal 2,99 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapoel.

[vergunninghouder D] exploiteert aan de [locatie 2] in Someren een melkveebedrijf. De vergunning is verleend voor de exploitatie en uitbreiding van het bedrijf. Het bedrijf kan op grond van de vergunning groeien tot 200 stuks melkvee en 140 stuks jongvee, met een totale emissie van 3086 NH₃ kg/jr (zaaknr. 201600617/1/R2). De hoogste depositie van de bestaande activiteit inclusief de uitbreiding bedraagt 1,51 mol N/ha/jr op de Groote Peel en 0,55 mol N/ha/jr op de Deurnsche Peel & Mariapoel. De maximale toename ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte emissie in 2014 bedraagt op deze gebieden 0,18 respectievelijk 0,06 mol N/ha/jr.

C. KORTE DUIDING BESTREDEN BESLUITEN EN BEROEP

4. Het college heeft bij de bestreden besluiten vergunningen verleend voor de exploitatie en/of uitbreiding van agrarische bedrijven die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Het heeft daarbij toepassing gegeven aan het PAS en de daarbij behorende regelgeving die vanaf 1 juli 2015 in de Nbw 1998, het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (hierna: het Besluit grenswaarden) en de Regeling programmatische aanpak stikstof (hierna: de Regeling) is opgenomen. Deze regelgeving biedt een beoordelingskader voor vergunningen voor projecten en andere handelingen die stikstof uitstoten en daardoor significante gevolgen kunnen hebben voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden.

In één zaak (201600620/1/R2) heeft het college de vergunning verleend omdat de stikstofdepositie van het bedrijf niet toeneemt ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte depositie voorafgaand aan het PAS. De depositie van bestaande activiteiten is voor het PAS passend beoordeeld als onderdeel van de achtergronddepositie. De vergunning is verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt.

In de overige zaken zijn vergunningen aan de orde voor bedrijfsactiviteiten die leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte of de vergunde depositie voorafgaand aan het PAS. Voor zover deze projecten stikstofdepositie veroorzaken die de voor het desbetreffende Natura 2000-gebied geldende drempel- of grenswaarde (0,05 of 1 mol N/ha/jr) overschrijdt, is voor de toename van stikstofdepositie ontwikkelingsruimte toegedeeld. De depositie die kan ontstaan door benutting van de (totale) ontwikkelingsruimte die in het PAS per hectare van een stikstofgevoelig habitatype in een Natura 2000-gebied is berekend, is voor het PAS passend beoordeeld. De vergunningen zijn verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt.

Voor zover deze projecten stikstofdepositie veroorzaken die onder de drempel- en grenswaarde blijft die voor het desbetreffende Natura 2000-gebied geldt, heeft bij de vergunningverlening geen beoordeling plaatsgevonden van de toename van stikstofdepositie op de stikstofgevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden. Voor dergelijke toenames is in het PAS zogenoemde depositieruimte gereserveerd, die voor het PAS passend is beoordeeld. Voor de projecten is, voor zover het deposities tussen 0,05 mol en 1 mol N/ha/jr betreft, wel een meldingsplicht van toepassing. Hieraan is door het college uitvoering gegeven.

4.1. De beroepen van de Werkgroep strekken ertoe dat het college de vergunningen niet kon verlenen met toepassing van het PAS en de regelgeving over de programmatische aanpak stikstof. Het PAS en de regelgeving waarborgen volgens de Werkgroep niet dat op een juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Het ambitieniveau van het PAS, dat inzet op het voorkomen van verslechtering in de eerste PAS-periode van zes jaar en het bijdragen aan herstel in de tweede en derde PAS-periode is volgens de Werkgroep te mager. Het bieden van enig uitzicht op herstel van de kwaliteit van de habitats ondanks een blijvende zeer hoge overschrijding van de kritische depositiewaarde na drie PAS-periodes, biedt volgens de Werkgroep geen uitzicht op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Het PAS biedt daarom niet de zekerheid dat projecten die stikstofdepositie veroorzaken en op basis van het PAS worden toegestaan, de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet zal aantasten.

Verder meent de Werkgroep dat een programma niet de plaats van een individuele beoordeling kan innemen, die artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereist voor projecten die significante

de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermistende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

Vergunning:

toestemming door het bevoegde gezag, zonder welke geen projecten mogen worden gerealiseerd of andere handelingen mogen worden verricht die de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

Melding:

een bericht aan het bevoegd gezag dat wordt ingediend met gebruikmaking van AERIUS. Hierbij wordt een omschrijving gegeven van de aard en de omvang van een voorgenomen project of andere handeling dat stikstofdepositie tot gevolg kan hebben. De melding wordt ten minste vier weken maar ten hoogste twee jaar voor de aanvang gedaan.

Achtergronddepositie:

de heersende depositie als gevolg van het totaal van bijdragen van alle emissiebronnen. Bij de aanvraag van een vergunning of de melding van een activiteit wordt deze achtergronddepositie als uitgangspunt genomen. De stikstofdepositie als gevolg van de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd of de melding wordt gedaan komt hier bovenop.

Depositeruimte:

de totale hoeveelheid stikstofdepositie die in het PAS tijdens één tijdvak van 6 jaren beschikbaar is voor de groei van bestaande activiteiten en voor het uitvoeren van nieuwe projecten of andere handelingen. Deze ruimte is onderverdeeld per in het programma opgenomen Natura 2000-gebied. De depositeruimte bestaat uit vier segmenten: ruimte voor autonome ontwikkeling (groei), ruimte voor deposities onder de grenswaarde, ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten en vrije ontwikkelingsruimte.

Autonome ontwikkeling:

dit is de verandering van stikstofdepositie als gevolg van ontwikkelingen die los staan van het PAS, zoals de groei van stikstofdepositie als gevolg van economische groei en de daling van stikstofdepositie als gevolg van technische ontwikkelingen.

met het college van gedeputeerde staten van Limburg is verleend indien:

*- overeenkomstig uw beleidsregels wordt beschikt zonder gebruikmaking van de hardheidsclausule;

- de effecten van de activiteit op een in Limburg gelegen Natura 2000-gebied beperkt blijven tot effecten als gevolg van stikstofdepositie;

- na bekendmaking van het ontwerpbesluit vier weken zijn verstreken en u van ons geen reactie heeft ontvangen.

Indien niet voldaan wordt aan bovengenoemde voorwaarden, dient u ons expliciet om instemming te verzoeken. De termijn van vier weken is dan niet van toepassing".

5.4. In de aan de orde zijnde vergunningzaken heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant het ontwerpbesluit tot verlening van de vergunning toegezonden aan het college van gedeputeerde staten van Limburg met het verzoek in te stemmen met het ontwerpbesluit. Daarbij is vermeld dat het college de instemming binnen vier weken na verzending van de brief tegemoet ziet en indien niet binnen vier weken een reactie wordt ontvangen, dat dan conform het door alle provincies vastgestelde beleid automatisch wordt ingestemd met het besluit.

De Afdeling is van oordeel dat artikel 2, vijfde lid, van de Nbw 1998 een dergelijke handelwijze, waarbij uitdrukkelijk om instemming wordt verzocht en overeenkomstig de afspraak met het college dat om instemming wordt gevraagd, is aangegeven dat de instemming geacht wordt te zijn gegeven als niet na een bepaalde termijn een reactie is ontvangen, niet uitsluit.

Het befoog faalt.

E. BESCHRIJVING VAN DE PROGRAMMATISCHE AANPAK STIKSTOF

Terminologie die in het PAS wordt gebruikt

6. Voorafgaand aan een inhoudelijke bespreking van het PAS worden de centrale begrippen uit dit systeem weergegeven en kort gedefinieerd. Deze weergave beoogt niet de beschrijving van de begrippen in de overwegingen hierna te vervangen, maar dient uitsluitend als hulpmiddel bij het lezen van deze uitspraak.

Stikstofgevoelige natuurwaarden:

habitattypen in Habitatrichtlijngebieden en habitats van soorten in Habitatrichtlijngebieden en Vogelrichtlijngebieden die aangetast kunnen worden door een overmaat aan depositie van stikstof. De mogelijke aantasting bestaat in dat geval uit een vermistende en/of een verzurende invloed van het stikstof.

Kritische depositiewaarde:

maatregelen waarmee beoogd wordt de emissie van stikstofbronnen te verminderen. Deze bestaan uit stalmaatregelen om de emissie van stallen te verminderen, maatregelen voor emissiearme bemesting en voer- en managementmaatregelen. Deze maatregelen worden ook geduid als generieke PAS-maatregelen.

AERIUS:

softwaresysteem waarin de depositieontwikkeling per PAS-gebied wordt gemonitord, waarin de prognoses voor de depositieontwikkeling worden weergegeven, dat gebruikt wordt om te bepalen of vergunningen voor stikstofemitterende activiteiten nodig zijn en verleend kunnen worden, dat gebruikt wordt om te bepalen of een melding is vereist voor een stikstofemitterende activiteit en dat voortdurend registreert hoeveel depositieruimte en ontwikkelingsruimte aanwezig is per PAS-gebied.

Bestuurlijke keuzes en ambitieniveau

Aanleiding voor en doelen van het PAS

6.1. Aanleiding voor het PAS is het feit dat in Nederland overbelasting met stikstofdepositie een probleem vormt voor zowel de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige habitats in veel Natura 2000-gebieden als voor het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op deze gebieden. De hoge achtergronddepositie zorgt voor een zogenoemde stikstofdeken die tot gevolg heeft dat in veel gebieden de zogenoemde kritische depositiewaarden voor de aangewezen habitattypen ruim worden overschreden. Een overschrijding van de kritische depositiewaarde betekent dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico bestaat dat de kwaliteit van habitattypen wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van stikstofdepositie.

Het PAS kent een zogenoemde dubbeldoelstelling, te weten enerzijds het behoud en, waar nodig, het herstel van de in het PAS opgenomen Natura 2000-gebieden om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken en anderzijds het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op deze gebieden. Door het treffen van gebiedsspecifieke herstelmaatregelen en bronmaatregelen in het PAS wordt een verbetering van de draagkracht van de natuur en een extra daling van de stikstofdepositie verwacht ten opzichte van de reeds ingezette daling van stikstofdepositie op grond van buiten het PAS getroffen maatregelen. De daling van de stikstofdepositie wordt deels ingezet voor depositie- en ontwikkelingsruimte voor het mogelijk maken van economische ontwikkelingen. De combinatie van deze twee doelen heeft een ambitieniveau tot gevolg waarbij het eerste tijdvak van zes jaar (2015-2021) is gericht op het behoud van de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten en het voorkomen van aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden. Verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van de oppervlakte van de habitattypen of leefgebieden kan in de gevallen waarin een verbeter- en/of uitbreidingsdoelstelling geldt in een tweede of derde tijdvak van dit programma aanvangen.

Bron- en herstelmaatregelen

Grenswaarde:

een waarde die is uitgedrukt in mol stikstofdepositie per hectare per jaar (mol N/ha/jr). Voor zover een project of andere handeling stikstofdepositie tot gevolg heeft, maar beneden deze waarde blijft, is deze binnen het PAS uitgezonderd van de vergunningplicht.

Drempelwaarde:

een waarde die is uitgedrukt in mol stikstofdepositie per hectare per jaar (mol N/ha/jr). Voor zover een project of andere handeling stikstofdepositie tot gevolg heeft, maar beneden deze waarde blijft, is deze binnen het PAS uitgezonderd van de vergunningplicht en de meldingsplicht.

Ontwikkelingsruimte:

stikstofdepositie die kan worden toegedeeld of gereserveerd voor toestemmingsbesluiten van projecten of andere handelingen. Deze maakt deel uit van de depositieruimte. De ontwikkelingsruimte bestaat uit twee segmenten: segment 1 bevat prioritair projecten. Dit is een lijst met specifiek benoemde projecten die het rijk of de provincies aanmerken als projecten van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang; segment 2 bestaat uit vrije ontwikkelingsruimte voor overige projecten en handelingen.

Gebiedsanalyse:

een ecologische beoordeling van een Natura 2000-gebied waarin de gevolgen van het PAS zijn geanalyseerd. De gebiedsanalyses vormen in samenhang met het algemene deel van de passende beoordeling van het programma, op gebiedsniveau de passende beoordeling van het PAS.

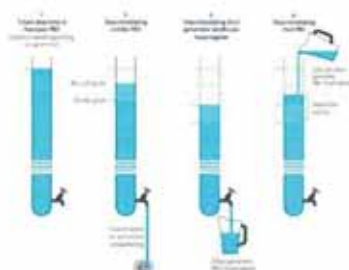
PAS-gebied:

Natura 2000-gebied met stikstofgevoelige habitats dat in het PAS is opgenomen (momenteel zijn dit 118 van de 162 Natura 2000-gebieden in Nederland).

PAS-herstelmaatregelen:

maatregelen binnen PAS-gebieden die gericht zijn op het bestendiger maken van de natuur tegen een overbelasting van stikstof. Deze maatregelen worden in aanvulling op het regulier beheer getroffen.

PAS-bronmaatregelen:



In het eerste tijdvak wordt de depositiedaling door de PAS-bronmaatregelen (buis 3) gedeeltelijk ongedaan gemaakt door de uitgifte van 50% hiervan als ontwikkelingsruimte, zoals verbeeld met het teruggieten in buis 4.

Gebiedsanalyses

- 6.4. Voor ieder in het PAS opgenomen Natura 2000-gebied is een afzonderlijke gebiedsanalyse gemaakt. De gebiedsanalyses vormen samen met het algemene deel van de passende beoordeling van het PAS op gebiedsniveau de passende beoordeling. De conclusie van deze passende beoordelingen luidt dat de depositie die in 2014 plaatsvond en de depositie die gedurende de PAS-periode van zes jaar kan gaan plaatsvinden door bemutting van de depositie- en ontwikkelingsruimte, rekening houdend met de autonome daling van stikstofdepositie door bestaande, toekomstige en in het kader van het programma te treffen (extra) bronmaatregelen en bestaande en te treffen herstelmaatregelen niet zullen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied. Volgens deze analyses kunnen op termijn de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald.

De gebiedsanalyses geven voor elk gebied aan wat de omvang is van de stikstofdepositie aan het begin van het eerste tijdvak van het PAS en hoe de stikstofdepositie zich zal gaan ontwikkelen bij uitvoering van het PAS. Daarnaast bevatten de gebiedsanalyses per stikstofgevoelig habitattypen en leefgebied een uitwerking van de bestaande en te treffen herstelmaatregelen, en een ecologische beoordeling van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

De rol van het PAS bij toestemmingsbesluiten

- 6.5. Een belangrijk doel van het PAS is het vereenvoudigen van de toestemmingverlening voor stikstofveroorzakende activiteiten. Vanaf de inwerkingtreding van het programma kan bij de verlening van toestemming voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken voor het aspect stikstof gebruik worden gemaakt van het programma en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling. De uitgifte van de ontwikkelingsruimte vindt plaats bij het toestemmingsbesluit voor de activiteit. Omdat de ontwikkelingsruimte passend beoordeeld is hoeft de initiatiefnemer geen aanvullende onderbouwing aan te leveren. Van de vrije ontwikkelingsruimte (segment 2) mag in de eerste helft van het PAS-tijdvak van zes jaar maximaal 50% worden toegedeeld, in de tweede helft 40%. Daarmee is beoogd te voorkomen dat reeds bij aanvang van het PAS met toestemmingsbesluiten alle ontwikkelingsruimte zou worden uitgegeven voordat de extra daling van de stikstofdepositie en het herstel van de gebieden is ingezet.

Voor activiteiten die in geringe mate bijdragen aan stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied is na de inwerkingtreding van het PAS geen voorafgaande toestemming meer nodig. De

6.2. Stikstofdepositie is afkomstig uit verschillende buitenlandse en binnenlandse bronnen, waarbij de veehouderij de belangrijkste binnenlandse bron is. Om op termijn een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen te bereiken, is het ondanks de reeds ingezette dalende trend in de stikstofdepositie in de afgelopen decennia, noodzakelijk dat de stikstofdepositie verder daalt. Om een verdergaande daling van de stikstofdepositie te bewerkstelligen zijn in het PAS extra bronmaatregelen opgenomen. Het gaat hierbij om stalmaatregelen, maatregelen voor emissiearme bemesting en voer- en managementmaatregelen. De effecten van deze maatregelen zijn berekend en de conclusie hiervan is dat de ammoniakemissie als gevolg van het PAS in 2020 met 13,4 kiloton per jaar zal dalen ten opzichte van de situatie zonder het PAS. Om met onzekerheden, zoals mogelijk tegenvallende resultaten, rekening te houden zijn in het PAS per maatregel marges aangehouden en is in het PAS rekening gehouden met een totale daling door deze maatregelen van 6,4 kiloton per jaar in 2021, het einde van het eerste tijdvak van 6 jaar. Daarnaast voorziet het PAS voor de daarin opgenomen gebieden in gebiedsspecifieke herstelmaatregelen die tot doel hebben de stikstofgevoelige habitats, zoals hoogveen, te versterken. De herstelmaatregelen betreffen onder meer hydrologische maatregelen en extra vegetatiemaatregelen, in aanvulling op het reguliere beheer van de Natura 2000-gebieden.

Depositie- en ontwikkelingsruimte

6.3. De berekende daling van de stikstofdepositie wordt deels ingezet als depositieruimte. Bij de bronmaatregelen die depositieruimte moeten opleveren zijn op grond van het PAS diverse marges aangehouden om eventuele tegenvallende resultaten op te kunnen vangen en te kunnen verzekeren dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.

De totale depositieruimte bestaat uit depositieruimte voor autonome ontwikkelingen en activiteiten onder de grenswaarde en uit ontwikkelingsruimte die wordt toegedeeld aan nieuwe activiteiten waarvoor voorafgaande toestemming is vereist. In onderstaande afbeelding (in kleur) uit het PAS wordt de opbouw van de totale depositieruimte geïllustreerd.



Zowel bij de ontwikkelingsruimte als bij de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen en activiteiten onder de grenswaarde is rekening gehouden met een scenario met een economische groei van 2,5%. Voor dit scenario is gekozen om maximaal ruimte te kunnen bieden aan (nieuwe) economische ontwikkelingen en als extra buffer voor onzekerheden in de ontwikkeling van de stikstofdepositie. In onderstaande afbeelding uit het PAS wordt door middel van de blauwe en lichtblauwe delen in de buizen geïllustreerd hoe de totale depositieruimte is opgebouwd.

drie bronmaatregelen voorzien. Het Besluit emissiearme huisvesting voorziet in maximale emissiewaarden voor huisvestingsystemen van agrarische bedrijven met landbouwhuisdieren. Voorts zullen de normen in het Besluit gebruik meststoffen worden aangescherpt voor de aanwending van dierlijke mest. Ten slotte zijn in de "Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma Aanpak Stikstof" voor- en managementmaatregelen opgenomen, die tot een vermindering van stikstofemissie moeten leiden. Deze overeenkomst is een convenant tussen Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie, de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie, Cumelia Nederland, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond, de Nederlandse Vakbond Varkenshouders, de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders en de Staatssecretaris van Economische Zaken.

In het PAS moet worden beschreven wat de verwachte autonome ontwikkelingen zijn ten aanzien van de stikstofemissie en de effecten daarvan op de omvang van de stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden (artikel 19kh, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998).

Toestemmingverlening met het PAS

- 6.9. De vaststelling van het PAS heeft tot gevolg dat de bepalingen uit hoofdstuk III, titel 2, paragraaf 2a "Programmatie aanpak stikstof" van de Nbw 1998, het Besluit grenswaarden en de Regeling, zoals deze luiden tot 1 januari 2017, van toepassing zijn op de beoordeling van projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Deze bepalingen zijn op 1 juli 2015 in werking getreden. Genoemde projecten en andere handelingen zijn op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 vergunningplichtig omdat ze kunnen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten die stikstofgevoelig zijn.

Uit artikel 19kh, zevende lid, van de Nbw 1998 gelezen in samenhang met artikel 2 van het Besluit grenswaarden volgt dat een uitzondering op de vergunningplicht in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 geldt voor projecten en andere handelingen die geen andere negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied hebben dan stikstofdepositie, terwijl die depositie een bepaalde drempel ($0,05 \text{ mol N/ha/jr}$) of grenswaarde (1 mol N/ha/jr) niet overschrijdt of het project of andere handeling op een grotere afstand gerekend tot het Natura 2000-gebied wordt gerealiseerd dan is vastgesteld voor hoofdwegen (3 km) of hoofdvaarwegen (5 km). Voor projecten en andere handelingen die onder de hiervoor genoemde grenswaarden vallen, maar een stikstofdepositie op een stikstofgevoelig habitat in een Natura 2000-gebied veroorzaken die hoger is dan $0,05 \text{ mol N/ha/jr}$ geldt wel een meldingsplicht (artikel 8, eerste lid, van de Regeling). De grenswaarde wordt verlaagd naar $0,05 \text{ mol N/ha/jr}$ wanneer uit AERIUS Register (zie hierna) blijkt dat ten aanzien van een hectare van een stikstofgevoelig habitat in het betreffende Natura 2000-gebied 5% of minder van de depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is (artikel 2, derde lid, van het Besluit grenswaarden).

Voor projecten en andere handelingen die de grenswaarde overschrijden geldt de vergunningplicht onverkort. Voor de beoordeling van de vergunningaanvraag dient te worden bezien of de aangevraagde activiteit tot een toename van stikstofdepositie leidt. Bepalend daarvoor is of de aangevraagde situatie leidt tot een hogere depositie dan de depositie waarvoor eerder een Nbw-vergunning is verleend, of tot een hogere depositie dan de feitelijk veroorzaakte hoogste depositie in de periode 1 januari 2012 - 31 december 2014 (artikel 5 van de Regeling). Als het project of de andere handeling niet leidt tot een toename van stikstofdepositie, kan de vergunning onder verwijzing naar de passende beoordeling bij het PAS worden verleend. De depositie van de aangevraagde activiteit maakt in een dergelijk geval deel uit van de achtergronddepositie in 2014 die in de passende beoordeling van het PAS is betrokken.

Leidt het project of de andere handeling tot een toename van stikstofdepositie dan kan de vergunning worden verleend als het bevoegd gezag daarvoor ontwikkelingsruimte toedeelt (artikel 19km, eerste lid, van de Nbw 1998). Bij dat besluit kan worden verwezen naar de

stikstofdepositie door activiteiten die onder de drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jr vallen wordt opgevangen in de depositieruimte voor de autonome groei. Voor activiteiten die onder de grenswaarde van 1 mol N/ha/jr vallen is binnen de depositieruimte ruimte gereserveerd.

Monitoring en bijsturing

- 6.6. Om de voortgang van het PAS te volgen en de doelen op termijn te kunnen bereiken is gekozen voor een systeem van monitoring en bijsturing. Monitoring beoogt zicht te geven en te houden op de ontwikkeling van de stikstofdepositie, de beschikbare en uitgegeven depositie- en ontwikkelingsruimte, de voortgang van de uitvoering van de maatregelen in het PAS en de ontwikkeling van de stikstofgevoelige habitats. Jaarlijks zal worden voorzien in een monitorings- en bijsturingsrapportage. Als uit deze rapportage blijkt dat de doelen van het PAS in gevaar komen en de aangehouden marges worden overschreden, zoals de marge tussen 6,4 kiloton daling van ammoniakemissie waarmee het PAS in 2021 rekening houdt en 13,4 kiloton daling van ammoniakemissie die is berekend in 2020 (zie 6.2), is voorzien in de mogelijkheid van bijsturing. Deze bijsturing bestaat eruit dat bron- en/of herstelmaatregelen in het PAS kunnen worden gewijzigd, vervangen of toegevoegd en dat er minder of geen ontwikkelingsruimte voor segment 2 voor een gebied beschikbaar zal worden gesteld. Met monitoring en mogelijke bijsturing is beoogd te verzekeren dat de doelen van het PAS worden behaald binnen de bedeelde tijdvakken.

Juridische vormgeving PAS

Doelen en ambitieniveau van het PAS

- 6.7. De ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu zijn op grond van artikel 19kg, eerste lid, van de Nbw 1998 verplicht een programma vast te stellen voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden ter vermindering van de stikstofdepositie in die gebieden en ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige habitats in die gebieden binnen afzienbare termijn. Dit programma is het hier aan de orde zijnde PAS. In het tweede lid van genoemde bepaling staat dat het programma een ambitieuze en realistische vermindering beoogt van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen. Het PAS wordt ten minste eenmaal in de zes jaar vastgesteld en geldt voor een tijdvak van zes jaar (artikel 19kg, vijfde lid, van de Nbw 1998). Op de bestuursorganen die het aangaat rust de verplichting om zorg te dragen voor een tijdige uitvoering van de bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die in het PAS zijn opgenomen (artikel 19kj van de Nbw).

Natura 2000-gebieden mogen alleen worden opgenomen in het PAS wanneer voor deze gebieden in het programma wordt beschreven dat uit de passende beoordeling blijkt in hoeverre met maatregelen wordt voorkomen dat door ontwikkelingsruimte een verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het gebied. Voorts deint uit de passende beoordeling te blijken in hoeverre met maatregelen wordt voorkomen dat door ontwikkelingsruimte storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen voor zover die factoren, gefet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, een significant effect kunnen hebben (artikel 19kh, eerste lid, aanhef en onder h, sub 2 en 3 van de Nbw 1998).

Bron- en herstelmaatregelen

- 6.8. In het PAS moeten zowel bron- als herstelmaatregelen worden beschreven die zijn of worden getroffen om een vermindering van de stikstofdepositie te bewerkstelligen onderscheidenlijk om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken voor de stikstofgevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen (artikel 19kh, eerste lid, aanhef en onder c en g, van de Nbw 1998).

Om de beoogde vermindering van de stikstofdepositie te behalen zijn in het kader van het PAS

- 6.13. Ten eerste is dit AERIUS Calculator. Dit rekeninstrument maakt een deels geautomatiseerde besluitvorming mogelijk. Het berekent de depositiebijdrage van emissiebronnen die een gebruiker in het systeem invoert of importeert en wordt op grond van artikel 2, eerste lid, van de Regeling gebruikt voor de vaststelling of een project of een andere handeling door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstrend effect kan hebben. Het resultaat van de berekening geeft inzicht in de depositiebijdrage van de ingevoerde bronnen op vaste rekenpunten binnen Natura 2000-gebieden of op rekenpunten die de gebruiker zelf heeft gedefinieerd. AERIUS Calculator biedt op deze wijze inzicht of een ingevoerde ontwikkeling stikstofdepositie veroorzaakt die de drempel- of grenswaarde niet overschrijdt en daardoor is uitgezonderd van de vergunningplicht, of de grenswaarde wel overschrijdt, waardoor deze vergunningplichtig is. AERIUS Calculator kan voor een ingevoerde ontwikkeling, zoals de vestiging of uitbreiding van een veehouderij, weergeven of nog voldoende ontwikkelingsruimte aanwezig is in de Natura 2000-gebieden waarop de ingevoerde emissiebron stikstofdepositie veroorzaakt. Calculator biedt verder de mogelijkheid om de rekenresultaten te exporteren als een document dat kan worden gebruikt als bijlage bij de vergunningaanvraag.
- 6.14. Ten tweede is dit AERIUS Register. Dit wordt door het bevoegd gezag gebruikt bij het beheer van de depositieruimte die is berekend met AERIUS Monitor. Zie rechtsoverweging 6.3 hierboven voor de rol die de depositieruimte speelt binnen het PAS.
- 6.15. Ten derde is dit AERIUS Monitor. Hiermee wordt de uitvoering van het PAS gevolgd. Monitor is een rekeninstrument dat op hectareniveau inzicht geeft in:
- de depositietrend: de verwachte depositieontwikkeling in de tijd. Deze kan gevarieerd worden, afhankelijk van de gekozen beleidsscenario's.
 - de extra daling die bereikt wordt met het PAS: Monitor geeft het effect van het PAS-beleid weer op de emissies en depositie van stikstof.
 - de depositieruimte en ontwikkelingsruimte: Monitor kan gebruikt worden om inzicht te krijgen in het deel van de totale depositie dat beschikbaar is voor nieuwe ontwikkelingen.
 - een confrontatie tussen depositieruimte en ontwikkelingsbehoefte: de verwachte overschotten of tekorten aan ontwikkelingsruimte kunnen met Monitor inzichtelijk gemaakt worden.
- 6.16. Bij het softwarepakket AERIUS is een onderbouwing gevoegd van de wijze waarop de gepresenteerde resultaten tot stand komen en op welke gegevens deze resultaten zijn gebaseerd. Deze onderbouwing staat in 190 factsheets die bij het softwareprogramma op de website beschikbaar zijn gesteld.
- 6.17. Op onderstaande afbeeldingen is bij wijze van voorbeeld te zien hoe AERIUS Monitor de gegevens over stikstofdepositie weergeeft voor een deel van het Natura 2000-gebied Grootte Peel, één van de Natura 2000-gebieden die thans in geding zijn. Dit gebied is verdeeld in hexagonen die ieder een hectare binnen het gebied beslaan. AERIUS Monitor is in staat om per hexagoon de stikstofdepositie weer te geven. De betekenis van de kleuren van de hexagonen in de eerste afbeelding is de totale stikstofdepositie die in 2014 feitelijk plaatsvond en in de tweede afbeelding de totale stikstofdepositie die in 2020 wordt verwacht. Hoe donkerder de kleur is, hoe hoger de verwachte depositie. Rondom de geselecteerde hexagoon in de kaart (weergegeven in de kleur paars met een "I" erbij) is dit een depositie van 1300-1600 mol N/ha/jr in 2014. In 2020 wordt in AERIUS Monitor bij vijf van de omliggende hexagonen een depositie van 1000-1300 mol/ha/jr verwacht en bij één hexagoon 1300-1600 mol N/ha/jr.

passende beoordeling van het PAS. De depositie die kan ontstaan door benutting van de (totale) ontwikkelingsruimte die in het PAS per hectare van een stikstofgevoelig habitatype in een Natura 2000-gebied is vastgesteld, is voor het PAS passend beoordeeld.

Uit artikel 19kh, negende lid, van de Nbw 1998 gelezen in samenhang met artikel 2 van het Besluit grenswaarden volgt dat bij de beoordeling van de vergunning niet wordt betrokken de depositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden die onder de hiervoor bedoelde drempel- en grenswaarde blijft. Voor bepaalde handelingen en projecten geldt dat een aanvraag voor een toestemmingsbesluit tevens geldt als als een melding (artikel 8, zevende lid, van de Regeling).

AERIUS

- 6.10. Het softwareprogramma AERIUS Calculator moet worden gebruikt als rekeninstrument om vast te stellen of een project of andere handeling door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstoring effect kan hebben (artikel 2 van de Regeling). Ook voor de vaststelling van de omvang van de toe te delen ontwikkelingsruimte moet AERIUS Calculator worden gebruikt (artikel 5, eerste lid, van de Regeling). Uit artikel 5, derde lid, van de Regeling volgt dat een besluit waarbij ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld in beginsel geldig is voor onbepaalde tijd.

Het bestuursorgaan dat ontwikkelingsruimte toebedeelt of intrekt, dient de afschrijving van de toebedeelde ontwikkelingsruimte of de bijschrijving van ontwikkelingsruimte na intrekking of vervallen van een besluit waarbij ontwikkelingsruimte is toebedeeld te registreren (artikel 19ko, eerste en tweede lid, van de Nbw 1998). Het softwareprogramma AERIUS Register is een registratie-instrument voor gegevens over de afschrijving, bijschrijving en reservering van ontwikkelingsruimte en gegevens over meldingsplichtige projecten of andere handelingen (artikel 7, eerste lid, van de Regeling).

Monitoring en bijsturing

- 6.11. Uit artikel 19ch, eerste lid, aanhef en onder f, van de Nbw 1998 volgt dat in het PAS wordt beschreven op welke wijze de voortgang en uitvoering van de PAS-bronmaatregelen en de effecten op de stikstofdepositie worden gemonitord (zie 6.6). Drie jaar na de vaststelling van het PAS dient inzichtelijk te worden gemaakt welke ontwikkelingsruimte in de tweede helft van het PAS beschikbaar zal zijn en welke ontwikkelingsruimte naar verwachting in het volgende PAS beschikbaar zal zijn (artikel 19kha, van de Nbw 1998). Indien uit de monitoring blijkt dat dit noodzakelijk is, kunnen op grond van artikel 19ki, eerste lid, bron- en herstelmaatregelen worden vervangen of toegevoegd aan het PAS en kan de uit te geven ontwikkelingsruimte worden bijgesteld.

Beschrijving AERIUS

- 6.12. Om de hierboven beschreven doelen te bereiken en om te voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in de hierboven beschreven wettelijke regeling zijn instrumenten ontwikkeld die gebruikt worden om de huidige depositie van stikstof te bepalen, de ontwikkeling van de stikstofdepositie te monitoren, prognoses te maken voor de verwachte ontwikkeling van de depositie en om een beoordeling te maken van de vergunningplicht en vergunningverlening voor activiteiten die stikstofdepositie kunnen veroorzaken. Dit betreft het softwarepakket AERIUS dat via de website www.aerius.nl openbaar toegankelijk is. Drie modules van dit pakket zijn van belang in deze zaak.