

Datum : 24 maart 2017
Inlichtingen bij : 5.1.2.e en 5.1.2.e
Doorkiesnummer : 5.1.2.e en 5.1.2.e
Bijlagen : 1

Onderwerp : Programma Aanpak Stikstof (aanvulling)

Voorstel

1. Kennisnemen van onderstaande terugkoppeling van de werksessie van de BAC VP op 20 maart 2017 en instemmen met hierbij gedane voorstellen.
2. Een traject op te zetten om de provinciale prioritaire projecten (bestaand en nieuw) tegen het licht te houden op basis van de bestaande criteria en de uitkomst daarvan voor te leggen in de BAC VP voor de voorbereiding van M18.
3. Een aanpak te ontwikkelen gericht op het handhaven van de tweejaarstermijn in het kader van verleende vergunningen.
4. Een technische briefing te organiseren als vervolg op de werksessie waarin wordt besproken hoe het bestuurlijk dashboard van de PAS er uit ziet en welke keuzes er zijn t.a.v. het beter benutten van de ontwikkelruimte (waaronder dalende lijn, ruimtelijke verdeling, nadere eisen tav duurzaamheid, stabiliteit). En een 'benen op tafel gesprek' te organiseren tussen portefeuillehouder PAS, EZ en I&M.

Ten behoeve van het tweede voorstel (over leefgebieden) treft u hierbij de inzet voor het bestuurlijke overleg.

Toelichting

Wat vooraf ging

Op 20 maart jl. heeft de BAC VP-werksessie over het PAS plaatsgevonden. Aanleiding was het gegeven dat we in M16 hebben geconstateerd dat we tegen de grenzen van de ontwikkelruimte aanlopen. De vraag is of en hoe we kunnen sturen op het benutten van de schaarse ontwikkelruimte. Ook het thema stabiliteit kwam daarbij aan de orde. Hieronder zijn de conclusies uit de werksessie verwerkt in voorstellen die nu ter besluitvorming aan u worden voorgelegd. Tot slot wordt afgesloten met een voorstel voor een uitgebreidere technische briefing om de punten waarover de discussie nog niet is afgerond (en die programmabreed in het kader van M18 aan de orde zijn) nader te bespreken.

1. Aanscherpen prioritaire projecten

- De prioritaire projecten (van Rijk en provincies) leggen een groot beslag op de beschikbare ontwikkelruimte (60% van de totale ruimte).
- In het besluit natuurbescherming is opgenomen dat het aannemelijk moet zijn dat voor de prioritaire projecten voor 1 juli 2021 een toestemmingsbesluit wordt genomen danwel een vergunning wordt verleend.
- Tot nu toe is een beperkt aantal prioritaire projecten daadwerkelijk vergund.
- De vermindering van de reservering leidt bij rijks- en provinciale projecten tot een ander effect. Vermindering van de reservering van rijksprioritaire projecten vergroot de daling van stikstof uitstoot (goed voor de stabiliteit en juridische houdbaarheid van het systeem). Vermindering van de reservering bij provinciale projecten vergroot de ruimte in segment 2 (kleinere kans op tekorten).

- Ten opzichte van M15 is de reservering van de prioritaire projecten van het ministerie van IenM substantieel kleiner geworden (ruim 40%), is de reservering voor provinciale prioritaire projecten ruim 10% groter geworden. De reservering van Defensie is relatief veel groter geworden, maar in absolute zin beperkt. Bij de reservering van projecten van IenM speelt ook mee dat deze ieder jaar kleiner wordt, omdat het wegverkeer schoner wordt. Op eenzelfde wijze zou ook naar scheepvaart gekeken kunnen worden.
- Kritisch kijken naar de reservering voor prioritaire projecten draagt bij aan betere benutting van beschikbare ontwikkelingsruimte, en kan door:
 - Check of het aannemelijk is dat het project waarschijnlijk vergund gaat worden voor 1 juli 2021
 - Check of de reservering actueel is (wellicht is intussen duidelijker geworden hoe bepaalde projecten uitgevoerd gaan worden).

Voorstel:

Per direct starten met een traject om de provinciale prioritaire projecten (bestaand en nieuw) aan te scherpen op basis van de bestaande criteria. De uitkomst daarvan voor te leggen in de BAC VP van mei en dan de lijst vast te stellen die per 1 juni 2017 wordt aangeleverd aan het programma tbv de voorbereiding van M18.

2. Handhaving

- Er zijn aanwijzingen dat er onbenutte ruimte in vergunningaanvragen zit.
- Handhaving kan plaatsvinden vanaf dit najaar (tweejaarstermijn), het effect op de ontwikkelruimte is relatief niet groot. Op 20 maart heeft de BAC VP daarom ook geconstateerd dat de provincies zich op dit punt niet moeten rijk rekenen.
- Door de handhaving adequaat op te pakken is echter wel sprake van een bestuurlijke verantwoordelijkheid en een bestuurlijk signaal naar alle betrokken stakeholders.
- Gezamenlijke afstemming tussen provincies en met andere PAS-partners is nodig over de specifieke handhavingsdilemma's en aanpak van de handhaving in afstemming met PAS in Uitvoering Handhaving en VTH.

Voorstel:

Een handhavingsaanpak opstellen gericht op het direct handhaven na afloop van de tweejaarstermijn. Daarin worden gezamenlijke keuzes gemaakt over eventuele handhavingsdilemma's. Iedere provincie zorgt voor de benodigde capaciteitsreservering binnen de reguliere handhavingsprogramma's.

3. Herstelmaatregelen

De herstelmaatregelen zijn een belangrijke pijler voor het PAS-programma, omdat hiermee de instandhoudingsdoelen worden geborgd. Daarmee zijn deze maatregelen ook belangrijk voor de juridische houdbaarheid van het programma. Daarom is het belangrijk een gezamenlijk beeld te hebben van de stand van zaken en vroegtijdig in te grijpen als er bijsturing nodig is.

Voorstel:

De AAC VP heeft de stand van zaken geagendeerd in de vergadering van april en zal zo nodig bestuurlijke issues agenderen voor het BAC VP.

4. Nadere (duurzaamheids)eisen aan nieuwe vergunningen i.r.t. convenant en reservepakket

In het BO PAS en BO Landbouw inzetten op meer duidelijkheid over de opbrengsten van het convenant generieke maatregelen met de landbouwsector en wat er gaat gebeuren wanneer blijkt dat de resultaten tegenvallen. Ook over het reservepakket moet duidelijkheid komen, zodat het pakket in te zetten is wanneer blijkt dat andere maatregelen te weinig effect hebben. Als hierover meer duidelijkheid is, kan

provinciebreed het gesprek worden gevoerd over de vraag of het wenselijk is nadere eisen te stellen aan vergunningverlening ten aanzien van duurzaamheid. Daarbij kan worden gekeken wat de ervaringen met en het effect is van de voorbeelden in Noord-Brabant, Limburg en Zeeland.

Voorstel: Provincies mogen nu al individueel overwegen aanvullende eisen te stellen. Inzetten op snel duidelijkheid over mogelijke dubbelingen tussen het reservepakket en convenant resultaten. Na duidelijkheid over relatie en voortgang afspraken met de landbouw wordt gekeken wat het gezamenlijke standpunt is ten aanzien van nadere eisen.

5. Meldingen

Een voorliggende optie was om meldingen af te schaffen. Dit zou betekenen dat er, wanneer nu melding wordt gedaan, er dan vergunning moet worden aangevraagd. U heeft aangegeven vanwege beperkte omvang van meldingen op ontwikkelingsruimte en bijdrage aan vermindering van administratieve handelingen/bureaucreatie de systematiek van meldingen zoals nu georganiseerd vooralsnog niet te wijzigen.

Voorstel:

In de eerste helft van deze PAS-periode geen wijzigingen ten aanzien van meldingenbeleid. De discussie komt naar verwachting wel terug in 2018 bij de start van de tweede helft van deze PAS-periode.

6. De ruimtelijke verdeling

- Uit de herberekeningen van M16 is gebleken dat er op verschillende plaatsen tekorten aan ontwikkelingsruimte zijn of eraan dreigen te komen. Op andere plaatsen is er nog voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar. De kans is groot dat die ruimte niet benut gaat worden. Het PAS-programma biedt de mogelijkheid om in de partiële herziening op basis van M18 de ontwikkelingsruimte optimaler te verdelen zodat er minder ruimte onbenut blijft en er minder tekorten zijn. Dit moet uiteraard passen binnen de ecologische randvoorwaarden die het programma stelt. Vraag: is het wenselijk om binnen de ecologische kaders de ontwikkelingsruimte optimaler te verdelen?
- De verdeling kan geoptimaliseerd worden door beter aan te sluiten op de verwachting waar er ontwikkelingsbehoefte is. Prioritaire projecten en vergunningaanvragen zouden daar een indicatie voor kunnen vormen (op dit moment worden de prioritaire projecten daar al voor gebruikt) of waar die gewenst is (bijvoorbeeld op basis van bestuurlijke wensen ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling)
- Indien gewenst zou bij de verdeling rekening gehouden kunnen worden met de mate van overbelasting van of van de gewenste depositiedaling in een Natura2000-gebied (dit gebeurt nu beperkt).

Voorstel:

In de werksessie is aangegeven dat onvoldoende duidelijk is wat de meerwaarde en impact van deze maatregel zijn. Hierover is een nader gesprek nodig. Vooralsnog is geconstateerd dat het, met het oog op de stabiliteit van het PAS, het niet wenselijk is om op korte termijn over te gaan tot wijzigingen in de ruimtelijke verdeling. Risico's van een andere verdeling moeten in beeld worden gebracht.

Consequentie daarvan is dat het verfijnen van het landbouwscenario op dit moment dan niet opportuun is. Dit is immers een middel om te kunnen sturen op de ruimtelijke verdeling. Meenemen in technische briefing 'bestuurlijk dashboard.'

7. De dalende lijn

- Een daling van de stikstofdepositie is cruciaal om te kunnen garanderen dat er redelijkerwijs geen twijfel is dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn kunnen worden gehaald (een eis uit de Habitatrichtlijn).

- In het Besluit natuurbescherming is opgenomen dat het PAS-programma een ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen, beoogt.
- Van de berekende daling is ongeveer een derde afkomstig van Nederlandse bronnen. En dus tweederde van buitenlandse bronnen (terwijl de buitenlandse bronnen ongeveer 35% van de totale depositie in Nederland veroorzaken).
- In de aanloop naar de PAS en bij M15 en M16 waren op diverse plekken tekorten aan ontwikkelingsruimte berekend. Deze tekorten werden veroorzaakt doordat de reservering van prioritaire projecten groter was dan de beschikbare ruimte. Op die plekken was er geen vrije ruimte beschikbaar.
- Voor een aantal prioritaire projecten is specifiek afgesproken dat deze projecten niet ten koste mochten gaan van de beschikbare vrije ontwikkelingsruimte in Segment 2. Op die plekken is de totale omvang van de hoeveelheid ontwikkelingsruimte vergroot. En daarmee werd de daling van deposities minder ambitieus.
- Door de reservering van prioritaire projecten te verkleinen wordt de daling van deposities groter en wordt de stabiliteit van het systeem vergroot (we worden minder afhankelijk van de daling uit het buitenland).

Voorstel:

Deze informatie voor kennisgeving aannemen. Dit onderwerp meenemen in technische briefing 'bestuurlijk dashboard.'

5. Generieke maatregelen en reservepakket

De voortgang hiervan en de vraag om verdere afspraken is opgenomen in de oplegger onder het Bestuurlijk Overleg Landbouw.

Op 20 maart heeft u verzocht om een duidelijke planning van het proces van het reservepakket.

6. Stabiliteit

- In het kader van M16 waren er onverwachte uitkomsten, dit leidde tot vragen over de stabiliteit van het systeem en vragen over relatie tussen de uitkomsten en een technische herberekening.
- Er zijn systeemverbeteringen denkbaar, die de stabiliteit vergroten. Zo vindt er nu bij elke actualisatie een volledige herberekening van de ontwikkelingsruimte plaats (ook voor het verleden). Dit zou ook anders ingeregeld kunnen worden (via de 'schone lei': er wordt alleen ontwikkelingsruimte voor de toekomst berekend). Tijdens de werksessie is aangegeven dat stabiliteit op dit moment het grootste belang is en er nog onvoldoende informatie over deze optie beschikbaar en werden zorgen geuit of hierover op een zorgvuldige wijze voor juni besluitvorming kan plaatsvinden.
- Overigens is het goed te weten dat met het RIVM een verbeterplan is afgesproken over het aanleveren van gegevens. Ook heeft portefeuillehouder PAS een werkbezoek aan het RIVM gebracht. Daarbij kwam aan de orde dat er ook bestuurlijke beslissingen zijn genomen die niet hebben bijgedragen aan de stabiliteit. Die consequenties zijn niet altijd helder geweest. Een duidelijker bestuurlijke sturing helpt het RIVM om de juiste producten te leveren en dat aan de andere kant kan het RIVM/programmaorganisatie een bijdrage aan de stabiliteit door de impact van bestuurlijke keuzes te expliciteren.

Voorstel:

Deze informatie voor kennisgeving aannemen. Dit onderwerp meenemen in technische briefing 'bestuurlijk dashboard.'

Tot slot: bestuurlijk gesprek en technische briefing 'bestuurlijk dashboard'

Conclusie is dat een aantal zaken (aanscherpen prioritaire projecten, inventariseren aanpak handhaving, bespreken voortgang herstelmaatregelen) nu in gang kunnen worden gezet. Voor een aantal andere zaken is nadere informatie en een nader gesprek nodig om de gewenste bestuurlijke sturing te geven aan de beleidsuitgangspunten van M18, c.q. om te bepalen welke beleidsuitgangspunten in M18 thuishoren en daarna. In feite is dit samen te vatten in de wens om een 'bestuurlijk dashboar'd te hebben (wat zijn de knoppen en hoe verhouden die knoppen zich tot elkaar) ten aanzien van stabiliteit, beter benutten van ontwikkelruimte en instandhoudingsdoelen. Zowel voor de huidige situatie als mogelijke keuzes voor de toekomst. Brabant heeft aangegeven dat het expliciteren van zo'n 'bestuurlijk dashboard' het antwoord is op de onderliggende vraag is met betrekking tot het door hen gevraagde onderzoek. Dit kan verder uitgewerkt worden door 1) een 'benen op tafel' gesprek van de portefeuillehouder PAS met voorzitter Regiegroep en vertegenwoordiger van I&M (mogelijk DG) over onze inzet voor M18 en de meerjarenagenda van het PAS. Dit gesprek vindt zo mogelijk plaats voorafgaand aan het BO van 6 april; de resultaten daarvan worden teruggekoppeld naar de BAC VP. En 2) een technische briefing - nadere verdieping van de werksessie - gericht op het in beeld brengen van het huidige bestuurlijke 'dashboard' en de mogelijke keuzes die in het kader van M18 en meerjarenagenda zijn te maken. Het door de provincie Noord-Brabant gevraagde naar stabiliteit van de PAS krijgt via stap 1 en 2 een eerste invulling. Op basis van de resultaten van 1 en 2 kan programmabreed worden bekeken of er nog aanvullend (extern) onderzoek wenselijk is. Overigens zullen ook de keuzes ten aanzien van M18 en verder uiteraard programmabreed worden gemaakt. Bovenstaand proces organiseert de provinciale inzet daarvoor.

Bijlagen

1. Voorstel opname leefgebieden in PAS M16L
 - a. Concept beslisnotitie M16L Regiegroep
 - b. Impactanalyse M16L
 - c. Achtergrondinfo landbouw