

**Onderwerp**

Mededeling PS rapport Remkes stikstof in relatie tot Lelystad Airport

Kern mededeling:

Informatie over rapport 'Advies luchtvaartsector' van Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van Remkes, van 15 januari 2020.

Het advies is van belang voor de opening van Lelystad airport. De bijdrage van de luchtvaartsector aan de stikstofproblematiek is beperkt. Vermindering van de huidige emissies mag via intern en extern salderen.

Provincie Flevoland is klaar voor opening Lelystad Airport en wacht met vertrouwen de reactie van het kabinet af.

Mededeling:**Samenvatting rapport 'Advies luchtvaartsector':****Opdracht Adviescollege Stikstofproblematiek**

Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft de opdracht gekregen om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te adviseren over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek in Nederland. Na het uitbrengen van het eerste advies 'Niet alles kan' op 25 september 2019, is het Adviescollege van start gegaan met de tweede fase van de opdracht. Opdracht voor deze tweede fase betreft het adviseren over een structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Verzoek van de minister aan het Adviescollege is om daarbij zo mogelijk ook andere schadelijke emissies te betrekken en in ieder geval te voorkomen dat de aanpak van de stikstofproblematiek leidt tot een toename van andere schadelijke emissies.

De Minister heeft het Adviescollege in oktober 2019 gevraagd om, vooruitlopend op het eindadvies over een structurele aanpak, vervroegd advies uit te brengen over de luchtvaartsector. Het Adviescollege heeft zich bereid getoond deze vraag op zo kort mogelijke termijn op te pakken en bracht 'Advies Luchtvaartsector' op 14 januari 2020 uit (een dag eerder dan gepland). Het Adviescollege baseert dit advies op de beantwoording van de volgende hoofdvragen: Wat is de huidige bijdrage van de luchtvaartsector aan de depositie van stikstof in Nederland? En wat kan de luchtvaartsector in Nederland bijdragen aan de vermindering van de stikstofdepositie?

Hoofddijn van dit advies

Het Adviescollege adviseert om als bindende randvoorwaarde aan de luchtvaartsector te stellen dat groei van de sector alleen wordt toegestaan, wanneer sprake is van een vermindering van de huidige NOx-emissies (van de luchtvaartsector als geheel). Hiervoor kan, net als in andere sectoren, gebruik worden gemaakt van de juridische mogelijkheden, zoals intern en extern salderen. De vermindering van de NOx-emissies is dan ook inclusief de daling die uit de eventuele benutting van intern en extern salderen voortvloeit. Daarmee kan de luchtvaart NOx-emissies in andere sectoren helpen verminderen, zodat per saldo de emissies dalen.

Bijdrage luchtvaartsector aan emissies en depositie

De bijdrage van de luchtvaart aan de totale nationale stikstofemissie, zoals gerapporteerd in de Emissieregistratie, bedraagt 0,1%. Deze bijdrage betreft de directe emissies die samenhangen met starts en landingen vanaf Nederlandse

Registratienummer

2543607

Datum

15 januari 2020

Afdeling/Bureau

GE

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Reus, J. de

Hofstra, H.J.

Ter kennisname aan PS en
burgerleden



luchthavens (de LTO-cyclus onder 3.000 voet). Echter, niet alle relevante emissies worden in de Emissieregistratie aan de luchtvaart toegerekend. Het Adviescollege is van mening dat rekening gehouden moet worden met alle emissies die samenhangen met de luchtvaart. Ook de emissies die afkomstig zijn van het vliegverkeer boven 3.000 voet dienen in ogenschouw genomen te worden, omdat boven deze grens veel NOx-emissies afkomstig zijn van de luchtvaart, ook al is de beïnvloedbaarheid van emissies boven 3.000 voet door Nederland gering.

Uit analyses, meetgegevens en modelberekeningen (uitgevoerd door RIVM en TNO) komt naar voren dat de totale bijdrage aan de stikstofdepositie vanuit de luchtvaart zich bevindt in een breedte tussen 0,7 en 1,1% van het nationale totaal voor NH₃ en NOx gezamenlijk. Dit aandeel komt overeen met een stikstofdepositie in Nederland vanuit de luchtvaart (onder en boven 3.000 voet) tussen de 12 en 19 mol N/ha/jaar. Het overgrote deel van deze depositie is afkomstig uit de diffuse NOx-concentratie boven heel Nederland.

Daarnaast zijn er emissies die samenhangen met de functie van een luchthaven, zoals grondgebonden activiteiten op de luchthavens, luchthaven-gerelateerde (economische) activiteiten en verkeersbewegingen van en naar de luchthavens. Deze emissies worden wel meegenomen in m.e.r.-procedures, maar worden in de Emissieregistratie grotendeels toegerekend aan andere sectoren.

Het advies over Lelystad Airport

Het Adviescollege is ingesteld naar aanleiding van de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019. De PAS-uitspraak heeft op korte termijn, wat de luchtvaartsector betreft, betekenis voor twee grote besluiten, te weten het besluit over de groei van Schiphol en het besluit over de openstelling van Lelystad Airport. In de brief aan de Tweede Kamer 'Ontwikkelingen in de luchtvaart' (d.d. 4 december 2019) beschrijft de Minister van IenW de status van de vergunningverlening voor alle Nederlandse luchthavens.

Het Adviescollege richt zich in dit advies met name op Schiphol en Lelystad Airport, omdat voor deze luchthavens een besluit genomen moet worden, dat een 'stikstofbeoordeling' (door het daartoe bevoegde gezag) noodzakelijk maakt. Voor Schiphol is dat het vastleggen van de 500.000 vluchten in het luchthavenverkeersbesluit-1 (LVB-1) en de door de luchthaven gewenste uitbreiding naar 540.000 vluchten in het LVB-2. Voor Lelystad Airport gaat het om het besluit tot openstelling van Lelystad Airport voor de beoogde overloopvluchten. Bij de andere luchthavens is thans geen te nemen besluit aan de orde.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
'Niet alles kan' Adviescollege Stikstofproblematiek	2543849	Ja
'Advies luchtvaartsector' Adviescollege Stikstofproblematiek	2543852	Ja
Persbericht	2543749	Ja

Niet alles kan



Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek

Aanbevelingen voor korte termijn
25 september 2019

Opdrachtgever
Samenstelling

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Adviescollege Stikstofproblematiek

De heer J.W. Remkes, voorzitter

De heer prof. dr. E. Dijkgraaf

Mevrouw mr. dr. A. Freriks

De heer drs. G.J. Gerbrandy

Mevrouw W.H. Maij MBA

Mevrouw ir. A.G. Nijhof MBA

Mevrouw E. Post MMC

De heer prof. dr. ir. R. Rabbinge

De heer dr. M.C.Th. Scholten

Mevrouw prof. dr. L. Vet

Secretariaat: Lysias Advies, Amersfoort

Datum:

25 september 2019

Niet alles kan

Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek Aanbevelingen voor korte termijn

Inhoud	Blz.
Samenvatting	1
1. Aanleiding en opdracht	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Opdrachtformulering	8
1.3. Leeswijzer	9
2. Interpretatie van de opdracht, uitgangspunten en aanpak	10
2.1. Interpretatie van de opdracht	10
2.2. Uitgangspunten	10
2.3. Aanpak	12
3. Context	14
3.1. Inleiding	14
3.2. Natuurperspectief	16
3.3. Economisch perspectief	17
3.4. Wetenschappelijk perspectief	18
3.5. Juridisch perspectief	18
3.6. Bestuurlijk perspectief	19
4. Aanbevelingen korte termijn	23
4.1. Inleiding en hoofdlijn advies	23
4.2. Emissiereductie	24
4.3. Herstel van de natuur	29
4.4. Benutten vrijgekomen ruimte	30
4.5. Juridische aspecten	32
4.6. Organisatie, uitvoering en financiering	35
5. Reflectie Adviescollege op notities interbestuurlijke programmadirectie stikstof	39
5.1. Inleiding	39
5.2. Sturen op stikstofdepositie	39
5.3. Intern en extern salderen	40
5.4. ADC-toets	42
6. Afwegingskader voor prioritering	44
7. Doorkijk advies lange termijn	46

Bijlage: overzicht gesprekspartners.

Samenvatting: Niet alles kan

Opdracht en werkwijze

Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft de opdracht gekregen om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te adviseren over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek in Nederland. Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei jl. kan het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening van activiteiten die stikstofemissie veroorzaken in (de buurt van) kwetsbare Natura 2000-gebieden. De uitspraak van de Raad van State heeft er in de praktijk toe geleid dat vergunningprocedures stil zijn komen te liggen. Terwijl deze uitspraak niet betekende dat er geen enkele vergunning meer mag worden verleend en evenmin dat er in het geheel geen ruimte meer is voor vergunningverlening. De uitspraak geeft vooral aan dat een deugdelijke onderbouwing van het PAS ontbrak en dat opnieuw moet worden gekeken naar de onderbouwing voor besluiten en vrijgestelde activiteiten.

Voor dit eerste advies was de belangrijkste vraag aan het Adviescollege onder welke voorwaarden op korte termijn toestemming kan worden verleend aan activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken. In dit advies richt het Adviescollege zich op maatregelen die op korte termijn effect sorteren. Voor de langere termijn brengt het Adviescollege voor de zomer van 2020 advies uit over een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek. Het Adviescollege heeft zich in dit eerste advies gebaseerd op relevante studies, de inbreng van een breed scala aan deskundigen, belanghebbenden en betrokkenen, voorstellen van de interbestuurlijke programmadirectie stikstofproblematiek en op de kennis en ervaring van de leden van het Adviescollege.

In dit advies formuleert het Adviescollege zijn aanbevelingen. Gezien de grote maatschappelijke urgentie, roept het Adviescollege de politiek op om voortvarend keuzes te maken, besluiten te nemen en deze tot uitvoering te brengen.

Emissiereductie en natuurherstel

Om uit de huidige impasse te raken, adviseert het Adviescollege maatregelen te treffen die gericht zijn op emissiereductie. Tegelijkertijd is het advies versneld herstel- en verbetermaatregelen uit te voeren in de kwetsbare Natura 2000-gebieden, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden. Het Adviescollege adviseert een gebiedsgerichte aanpak, die is gekoppeld aan de mate waarin de huidige kritische depositiewaarde overschreden wordt.

Reductie van emissies en deposities, en versneld natuurherstel zijn randvoorwaardelijk voor de oplossing van de gerezen knelpunten en voor toekomstige toestemmingverlening.

Aan de maatregelen voor emissiereductie verbindt het Adviescollege de volgende voorwaarden: de uitvoering van de maatregelen moet zijn geborgd en handhaafbaar zijn en de maatregelen moeten aantoonbaar tot emissiereductie leiden. Emissiereductie dient te worden bereikt via korte-termijnmaatregelen, zowel gebiedsgericht (op voor depositie kwetsbare gebieden) als doelgericht (op grotere emissies). Alle economische sectoren die stikstofuitstoot kennen, dienen een bijdrage te leveren, in een evenwichtige verhouding, waarbij kosteneffectiviteit in ogenschouw wordt genomen.



De aanbevelingen in dit eerste advies betreffen maatregelen gericht op sectoren waar op korte termijn winst kan worden behaald. De maatregelen voor de korte termijn hoeven niet per definitie een permanent karakter te hebben. De effecten van de maatregelen voor de korte termijn moeten wel duurzaam verzekerd zijn voor die situaties waarvoor op basis van deze effecten een vergunning is verleend.

Maatregelen veehouderij

Voor de veehouderij adviseert het Adviescollege een selectieve, gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissies, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden. De gebiedsgerichte benadering houdt in dat naarmate een specifieke sector een substantiële bijdrage levert aan stikstofproblemen in gebieden die kwetsbaar zijn voor deposities, doelgerichte maatregelen worden getroffen. Daarnaast adviseert het Adviescollege om op korte termijn de toepassing van emissie-reducerende technieken en praktijken in de veehouderij te versnellen door deze via experimenteerruimte vroegtijdig toe te staan.

Maatregelen mobiliteit

Op het gebied van mobiliteit adviseert het Adviescollege een snelheidsverlaging door te voeren op rijks- en provinciale wegen, zo nodig gedifferentieerd naar wegen of gebieden, waarbij de snelheidsbeperkende maatregelen worden gericht op aantoonbare effecten in kwetsbare Natura 2000-gebieden. Het Adviescollege richt zich tijdens de tweede fase van de opdracht op mogelijke emissiebeperkende maatregelen voor de andere vormen van mobiliteit (openbaar vervoer, vrachtvervoer, scheepvaart en luchtvaart).

Maatregelen industrie

Het Adviescollege adviseert de provincies op korte termijn in beeld te brengen in hoeverre verschillende industriële sectoren een negatieve bijdrage leveren aan de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, welke maatregelen nodig zijn, en welk (activerend) beleid kan worden gevoerd vanuit het Rijk en de provincies voor het stimuleren van de toepassing van nieuwe technieken en voor innovaties in de industriële sector. Steeds vanuit een integrale blik van het stikstofprobleem in samenhang met klimaatdoelen en de transitie naar duurzame energie.

Maatregelen bouwsector

Het Adviescollege is van mening dat er in de bouw winst is te behalen door modulair, energieneutraal, circulair en natuurinclusief bouwen en door beter gebruik van innovatieve technieken en materialen. Datzelfde geldt voor bedrijven die aanleg-, beheer- en onderhoudswerkzaamheden uitvoeren in Natura 2000-gebieden. Deze bedrijven dienen te worden gestimuleerd deze werkzaamheden emissiearm uit te voeren. Het Adviescollege adviseert aanbestedingsvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden hierop aan te passen.

Benutten vrijgekomen ruimte

De gerealiseerde reductie mag slechts deels worden benut voor het oplossen van knelpunten voor activiteiten en het mogelijk maken van ontwikkelingen. Gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren, is het Adviescollege van mening dat in alle gevallen afroaming van de gerealiseerde reductie moet plaatsvinden in het licht van de behoud- en herstelopgave voor Natura 2000-gebieden.

Het is aan de politiek om keuzes te maken over de benutting van de vrijgekomen ruimte. Hierbij tekent het Adviescollege aan dat de maatregelen noodzakelijk zijn, maar niet in alle gevallen voldoende zullen zijn om alle activiteiten in de buurt van alle Natura 2000-gebieden weer op gang te brengen.

Salderen en ADC-toets

Voor dit advies voor de korte termijn gaat het Adviescollege uit van de bestaande wetgeving. Salderen is een instrument dat kan worden ingezet, waarbij in alle gevallen afroaming moet plaatsvinden. Ook het uitvoeren van de ADC-toets is onderdeel van de vigerende wetgeving. Het Adviescollege waarschuwt voor te hooggespannen verwachtingen van deze toets, want zeker niet alle vastgelopen projecten voldoen aan de criteria van de ADC-toets. De huidige juridische instrumenten bieden derhalve niet voor alle projecten en regio's in hetzelfde tempo een oplossing.

Belangrijke rol voor overheden

Het Adviescollege ziet een belangrijke rol voor Rijk, provincies en in wat mindere mate voor gemeenten, waterschappen en waterbedrijven. Het Rijk bepaalt de condities waaronder gesaldeerd mag worden. Daarnaast stelt het Rijk voldoende financiële middelen ter beschikking voor verwerving of sanering, natuurherstel, stimuleren van versnelde implementatie van nieuwe technieken en het inrichten van een ondersteuningsstructuur (helpdesk). Ook verwacht het Adviescollege dat het Rijk bij projecten het goede voorbeeld zal geven door emissiearm te bouwen. Tot slot is een taak van het Rijk zorg te dragen voor een snelle actualisatie van alle relevante informatie en die informatie beschikbaar te stellen aan alle belanghebbenden.

De provincies zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de verlening van natuurvergunningen of andere toestemmingsbesluiten voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt. Zij treden op als gebiedsregisseur en geven invulling aan de gebiedsgerichte aanpak, bestaande uit de strategische inzet van gerichte verwerving of sanering, en de regievoering voor extern salderen. Rol van de provincies is ook handhaving op de versnelde toepassing van innovatieve technieken en bedrijfsmethoden, het inzetten van instrumenten voor natuurbeheer en versterking van de natuur, en uitvoering geven aan een landelijke systematiek voor monitoring, dataopslag en informatie, analyse en rapportages van natuurgegevens.

Gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor vergunningverlening en handhaving voor (bouw)projecten en evenementen in het kader van de Wabo. Voor gemeenten ziet het Adviescollege vooral een rol in het inzetten van het ruimtelijk beleid, het formuleren van voorwaarden in bestemmingsplannen, en in informatievoorziening en voorbeeldgedrag in lokale projecten.



Waterschappen en waterbedrijven kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan natuurherstel, ook als terreinbeheerder. Ditzelfde geldt vanzelfsprekend ook voor terreinbeherende organisaties.

Vervolg

Na de oplevering van dit eerste advies start het Adviescollege met de tweede fase. Deze vervolgfase staat in het teken van het uitbrengen van een advies voor een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek. Tijdens de tweede fase zal het Adviescollege een beleidsreconstructie van het PAS opstellen, in de context van ontwikkelingen die voor het PAS relevant zijn geweest, zoals de aanwijzing en indeling van Natura 2000-gebieden. Andere onderwerpen voor deze tweede fase zijn een afwegingskader en een samenhangende lange-termijnaanpak van (aanvullende) maatregelen voor bestaande activiteiten in alle sectoren die stikstofuitstoot kennen, en aanvullende maatregelen om de robuustheid van Natura 2000-gebieden te vergroten.

1. Aanleiding en opdracht

1.1. Aanleiding

Nederland kent een stikstofoverschot¹ dat grote gevolgen heeft voor kwetsbare natuurgebieden en voor de volksgezondheid. Door overbelasting met stikstof zijn veel habitats² er slecht aan toe. De bodem verzuurt en de balans van voedingsstoffen in de bodem wordt ontwricht. Te veel stikstof heeft een negatief effect op de biodiversiteit, zowel bovengronds als ondergronds. Plantensoorten die juist voedselarme omstandigheden nodig hebben, verdwijnen. Een beperkt aantal stikstofminnende soorten neemt hun plaats in. Dat kan betekenen dat de plantensoorten, die kenmerkend zijn voor het gebied, verdwijnen en dat de kwaliteit van de overgebleven soorten minder wordt, of zelfs dat het gebied zijn natuurlijke kenmerken verliest. Aangezien planten aan de basis staan van de voedselketen, beïnvloedt het verlies aan plantensoorten en plantkwaliteit ook de fauna, zoals insecten en vogels.

Het Programma Aanpak Stikstof

Het PAS trad op 1 juli 2015 – na een lange voorbereidingstijd – in werking. Doel van het programma was om een aanpak te bieden voor de overbelasting van stikstofgevoelige habitats in veel Natura 2000-gebieden. Deze overbelasting zorgde er in de periode voorafgaand aan het PAS voor dat voortdurend knelpunten optraden in de besluitvorming over ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op overbelaste gebieden.

Opzet van het PAS was enerzijds het behoud en, waar nodig, het herstel van de in het PAS opgenomen Natura 2000-gebieden om zo op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken en anderzijds het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op deze gebieden. De in het PAS opgenomen gebiedsspecifieke herstel- en bronmaatregelen moesten zorgen voor verbetering van de draagkracht van de natuur en voor het opvangen van de negatieve effecten van stikstofdepositie. De daarmee gepaard gaande voorziene daling van de stikstofdepositie kon deels worden ingezet als depositie- en ontwikkelingsruimte waarmee (economische) ontwikkelingen mogelijk konden worden gemaakt.

¹ Ongeveer 80% van onze atmosfeer bestaat uit stikstof. Deze lucht is essentieel voor alle leven. De term stikstof zoals bedoeld en gebruikt in de stikstofproblematiek heeft betrekking op een verzameling van chemische verbindingen met het atoom stikstof (N). In geoxideerde vorm heet die verbinding stikstofoxide (NOx) en in gereduceerde vorm, ammoniak (NH3). Wanneer in deze rapportage wordt gesproken over stikstofemissies en -deposities, wordt daarmee NOx en NH3 bedoeld.

² Habitats is een verzamelnaam voor habitattypen en leefgebieden van soorten. De definitie van habitatype luidt: *‘Type natuurlijke habitat, zijnde een geheel van een natuurlijke of halfnatuurlijke land- of waterzone met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken.’* Leefgebied is als volgt gedefinieerd: *‘Habitat van een soort, zijnde door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft.’*

Tegelijkertijd met het PAS trad ook de daarbij behorende regelgeving in werking. Deze stond aanvankelijk in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw), het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof en de Regeling programmatische aanpak stikstof. Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb) op 1 januari 2017 verhuisden de bepalingen naar met name het Besluit natuurbescherming (Bnb) en de Regeling natuurbescherming (Rnb).

De regelgeving is met de inwerkingtreding van de Wnb niet principieel gewijzigd³. De regelgeving die met het oog op de uitvoering van het PAS is ingevoerd, behelst – voor zover hier van belang – het volgende:

- De AERIUS Calculator moest worden gebruikt voor de bepaling van stikstofdepositie van een activiteit op Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen. In AERIUS waren de uitgangspunten van de PAS-systematiek verwerkt.
- Er gold een uitzondering op de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen:
 - waarvan de stikstofdepositie onder de drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jaar bleef (deze maakte onder het PAS onderdeel uit van de berekende totale depositie);
 - die een stikstofdepositie veroorzaakten boven 0,05 mol N/ha/jaar, maar beneden de grenswaarde van 1 mol N/ha/jaar bleven (voor deze activiteiten was depositieruimte gereserveerd). Voor een aantal categorieën projecten en andere handelingen in deze categorie gold een meldingsplicht. De grenswaarde werd verlaagd naar 0,05 mol N/ha/jaar wanneer uit het AERIUS-Register bleek dat ten aanzien van een hectare van een stikstofgevoelige habitat in het betreffende Natura 2000-gebied 5% of minder van de depositieruimte voor grenswaarden nog beschikbaar was;
 - die op een grotere afstand gerekend tot het Natura 2000-gebied werden gerealiseerd dan was vastgesteld voor hoofdwegen (3 km) of hoofdvaarwegen (5 km).
- Voor projecten en andere handelingen die de grenswaarde overschreden, gold de vergunningplicht. Voor de beoordeling van de vergunningaanvraag diende te worden gezien of de aangevraagde activiteit tot een toename van stikstofdepositie zou leiden. Bepalend daarvoor was of de aangevraagde situatie een hogere depositie tot gevolg zou hebben dan de depositie waarvoor eerder een Nbw-vergunning was verleend, of tot een hogere depositie dan de feitelijk veroorzaakte hoogste depositie in de periode 1 januari 2012 – 31 december 2014. Was sprake van een toename van stikstofdepositie, dan kon de toestemming worden verleend als voor de activiteit ontwikkelingsruimte werd toegedeeld uit segment 1 (prioritaire projecten) of segment 2 (overige projecten). Van de vrije ontwikkelingsruimte (segment 2) mocht in de eerste helft van het PAS-tijdvak van zes jaar maximaal 60% worden toegedeeld, in de tweede helft 40%.

Vanaf de inwerkingtreding van het PAS kon 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.

³ Beide uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei jl. zien nog op de situatie van vóór inwerkingtreding van de Wnb, maar dat maakt voor de betekenis van de uitspraken geen verschil.

De categorale vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten hield niet direct verband met het PAS. De effecten van deze vergunningvrije activiteiten zijn echter wel onderdeel geweest van de aan (de passende beoordeling van) het PAS ten grondslag liggende berekeningen, en waren daardoor van invloed op de depositieruimte.

Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Op 29 mei 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Raad van State) – als interpretatie van het arrest van 7 november 2018 van het Europese Hof van Justitie⁴ en van andere jurisprudentie – dat toestemmingverlening op basis van het PAS in strijd is met de Habitatrichtlijn. Op basis van het PAS was het mogelijk om vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor Natura 2000-gebieden, alvast toestemming te geven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Daarnaast werd in het PAS ook toestemming voor activiteiten gegeven op basis van maatregelen in Natura 2000-gebieden die nodig zijn om achteruitgang van deze natuurgebieden te voorkomen. Nederland heeft de verplichting om op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitats van soorten en de natuurlijke typen habitats waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Zowel het Hof van Justitie als de Raad van State oordeelden dat maatregelen, die nodig zijn op grond van art. 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn, niet mogen worden gebruikt voor toetsing van activiteiten volgens art. 6 lid 3 van die richtlijn.

De Raad van State heeft (evenals het Hof van Justitie) geen principieel bezwaar tegen de programmatische aanpak. Kern van de uitspraak is dat de relatie tussen ‘afname van stikstof’ en ‘vrijgeven van ruimte voor emissies’ onvoldoende is aangetoond. Waar het PAS uitgaat van afname van emissies, blijken deze op sommige plaatsen te zijn toegenomen. Veel maatregelen zijn nog niet uitgevoerd en er is deels onvoldoende borging van maatregelen. Voor zover de maatregelen zijn uitgevoerd, is in de Natura 2000-gebieden nog weinig verbetering zichtbaar.

Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State kunnen het PAS en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening. Ook de met het PAS verband houdende regelgeving (waaronder het systeem van drempelwaarden en toedeling van ontwikkelingsruimte) kan niet meer worden gebruikt. Uit een andere uitspraak van de Raad van State over beweiden en bemesten, eveneens van 29 mei 2019, volgt dat het categoriaal vrijstellen van beweiden en bemesten van de vergunningplicht in strijd is met de Habitatrichtlijn. Omdat beweiden en bemesten als vergunningvrije activiteiten in het PAS-traject zijn meegenomen, heeft de PAS-uitspraak ook tot gevolg dat beweiden en bemesten opnieuw moeten worden beoordeeld.

De uitspraak van de Raad van State heeft er in de praktijk toe geleid dat vergunningprocedures stil zijn komen te liggen, hoewel de uitspraak vooral aangeeft dat een deugdelijke onderbouwing van het PAS ontbrak. Dat betekent dat opnieuw moet worden gekeken naar de onderbouwing voor de vele besluiten en vrijgestelde activiteiten, maar niet dat er geen enkele vergunning meer mag worden verleend en evenmin dat er in het geheel geen ruimte meer is voor vergunningverlening.

⁴ Op 17 mei 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van het PAS met de Habitatrichtlijn.

Toch is het praktische gevolg van de uitspraak dat overheden vergunningverlening en het vaststellen van andere besluiten waar stikstof een rol speelt (mede ook gelet op de kritiek op het rekenmodel AERIUS) vrijwel volledig hebben stilgelegd. Dit heeft grote impact op activiteiten van industrie, mkb, agrarische sector en overheden. Gebiedsprocessen van provincies (waarin onder andere natuurorganisaties participeren) vallen stil, de investeringsonzekerheid in veel sectoren is groot, (buitenlandse) investeerders trekken zich terug, bedrijven geven aan verliezen te lijden en bouwprojecten kunnen niet van start, terwijl de druk op de woningmarkt enorm hoog is. Ook de eerste nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid zijn reeds zichtbaar.

De ontstane situatie is maatschappelijk urgent en inhoudelijk en bestuurlijk complex. Echter, de indruk dat 'ons dit is overkomen', is hierbij niet op zijn plaats. Aan de ontstane situatie liggen weloverwogen politieke besluiten ten grondslag. De weg van het PAS is bewust ingeslagen.

De brief van Minister Schouten aan de Tweede Kamer van 13 september 2019⁵ beschrijft enkele stappen die zijn gezet om op basis van de Wet natuurbescherming zo snel mogelijk weer toestemming te kunnen verlenen aan activiteiten die het stikstofprobleem niet verder vergroten. Met deze stappen worden echter de belangrijkste problemen niet opgelost.

1.2. Opdrachtformulering

Voor de advisering over de oplossing van dit vraagstuk is het Adviescollege Stikstofproblematiek samengesteld, met kennis en ervaring vanuit relevante achtergronden: juridisch, ecologisch, economisch en bestuurlijk.

De opdracht aan het Adviescollege is om advies uit te brengen over oplossingen voor de problematiek die is ontstaan in het licht van de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019 over het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, over twee daarmee samenhangende vrijstellingsregelingen voor activiteiten met een zeer lage stikstofuitstoot en voor het weiden van vee en het gebruik van meststoffen.

Op 17 juli 2019 is de 'Regeling instelling Adviescollege stikstofproblematiek' verschenen in de Staatscourant en per die datum in werking getreden. Deze regeling beschrijft in artikel 2 dat het Adviescollege tot taak heeft de Minister van LNV te adviseren over:

- "a. de wijze waarop en de voorwaarden waaronder op korte termijn toestemming kan worden verleend voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats in Natuur 2000-gebieden en legalisering kan plaatsvinden van ontwikkelingen die zijn gerealiseerd op basis van de vrijstellingen die waren verbonden aan het programma aanpak stikstof 2015-2021;*
- b. een kader, ter verzekering van een evenwichtige afweging van de belangen van verschillende sectoren en maatschappelijke belangen, dat kan worden gehanteerd voor toestemmingverlening en legalisering op grond van de geldende wetgeving en voor de prioritering bij die toestemmingverlening en legalisering; en*

⁵ 'Stand van zakenbrief met inventarisatie projecten die mogelijk gevolgen ondervinden van de PAS-uitspraak', d.d. 13 september 2019.

- 
- c. *een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek die past in het streven om in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstof gevoelige habitats te herstellen en die ertoe strekt om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling te herstellen.*

Bij de formulering van de aanpak, bedoeld in onderdeel c, worden zo mogelijk ook andere schadelijke emissies betrokken en wordt in ieder geval voorkomen dat de aanpak tot een toename van andere schadelijke emissies leidt.”

In artikel 4 van de instellingsregeling staat dat het Adviescollege binnen twee maanden nadat de voorzitter en de leden van het Adviescollege zijn benoemd, schriftelijk advies uitbrengt aan de minister over de onderdelen a en b (korte termijn). Binnen elf maanden na benoeming van de voorzitter en de leden van het Adviescollege dient advies uitgebracht te worden over onderdeel c (langere termijn).

In het kader van deze opdracht heeft de interbestuurlijke programmadirectie stikstof op 29 augustus 2019 aan het Adviescollege vier notities ter advisering voorgelegd. Deze notities hebben betrekking op ‘sturen op stikstofdepositie’, ‘intern en extern salderen’, ‘ADC-toets’, en ‘mogelijkheden afwegingskader projecten en plannen’.

1.3. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit advies bevat een beknopte toelichting op de wijze waarop het Adviescollege de opdracht heeft geïnterpreteerd, de uitgangspunten die het Adviescollege hanteert en hoe het Adviescollege de eerste fase van de opdracht heeft aangepakt. In het derde hoofdstuk schetst het Adviescollege de context. In dit hoofdstuk wordt de stikstofproblematiek belicht vanuit vijf perspectieven: natuurontwikkeling, economische ontwikkeling, wetenschappelijke inzichten, juridische overwegingen en het bestuurlijk perspectief. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten de aanbevelingen van het Adviescollege voor de korte termijn. In het zesde hoofdstuk komt het afwegingskader aan de orde. Dit advies wordt afgesloten met een globale doorkijk naar de volgende fase, waarin het Adviescollege is gevraagd te adviseren over een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek.

2. Interpretatie van de opdracht, uitgangspunten en aanpak

2.1. Interpretatie van de opdracht

De inzet van het Adviescollege is erop gericht oplossingen te formuleren om uit de ontstane impasse te komen. De vraagstelling is gericht op het weer op gang brengen van de toestemmingverlening, alsmede op de legalisering van de gevallen die ten tijde van het PAS waren vrijgesteld van een vergunning. Het Adviescollege beschouwt het als onderdeel van zijn opdracht om aanbevelingen te doen gericht op het verminderen van stikstofemissies (zowel ammoniak als stikstofoxiden). Voorts beschouwt het Adviescollege het als zijn opdracht aanbevelingen te formuleren gericht op behoud en herstel van Natura 2000-waarden.

2.2. Uitgangspunten

Het Adviescollege is zich zeer bewust van de maatschappelijke urgentie van dit vraagstuk. Een goede afweging van alle belangen vraagt om stevige uitgangspunten voor de adviezen. Het Adviescollege hanteert de volgende uitgangspunten.

Integrale blik op het vraagstuk

De stikstofproblematiek hangt samen met andere transitieopgaven. Het Adviescollege beschouwt het oplossen van het stikstofprobleem in samenhang met bijvoorbeeld luchtkwaliteit, CO₂-reductie en kringlooplandbouw. Bij de advisering betreft het Adviescollege vijf perspectieven, te weten: natuurontwikkeling, economische ontwikkeling, wetenschappelijke inzichten, juridische overwegingen en het bestuurlijk perspectief. Deze vijf perspectieven zijn in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

Besluitvorming op korte termijn richten op wat knelt

Het Adviescollege verstaat onder 'korte termijn' de periode vanaf het verschijnen van dit advies (september 2019) tot en met eind 2020. Het advies voor de korte termijn heeft betrekking op de aanpak van de direct als gevolg van de uitspraken van de Raad van State ontstane knelpunten (onder het PAS vrijgestelde activiteiten, vernietigde bestemmingsplannen en vergunningen) die in de komende periode opnieuw moeten worden beoordeeld. Daarnaast zullen binnen de genoemde termijn ook nieuwe aanvragen worden ingediend. Het Adviescollege zal daar in dit advies – voor zover mogelijk – nader op ingaan.

Bestaande wetgeving en beschikbare gegevens

Voor dit eerste advies voor de korte termijn gaat het Adviescollege uit van de bestaande wetgeving. Het eventueel aanpassen van wetgeving is een zaak voor de langere termijn en verhoudt zich daarom niet met het vinden van oplossingen voor de korte termijn.

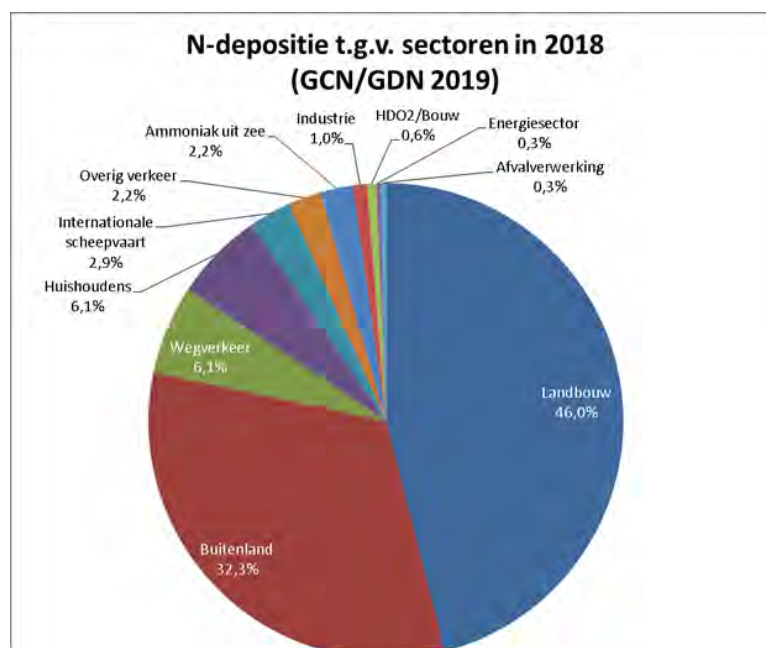
Het Adviescollege baseert zich daarnaast op gegevens die op dit moment voorhanden zijn, waarbij het Adviescollege opmerkt dat exacte gegevens over de huidige staat van instandhouding van habitattypen in de afzonderlijke Natura 2000-gebieden en de resultaten van bron- en herstelmaatregelen tot nu toe, niet volledig beschikbaar zijn. Dat heeft gevolgen voor de mate waarin de (effecten van) door het Adviescollege voorgestelde maatregelen specifiek te onderbouwen zijn.

Geloofwaardig en aantoonbaar herstel van natuur

Het verzinnen van een 'juridische list' is, los van de vraag of die er zou zijn, in de ogen van het Adviescollege onacceptabel. Geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden en een reductie van emissies is noodzakelijk. Nederland staat in Europa onderaan de lijst als het gaat om de staat van instandhouding van habitattypen in EU27, 2007-2012. De Raad van State heeft nadrukkelijk aangegeven dat voor habitattypen en -soorten die zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden, de Habitatrictlijn niet slechts verplicht tot het behoud van de staat van instandhouding en het voorkomen van verslechtingen en verstoringen, maar tevens tot het treffen van positieve maatregelen gericht op het herstel van de gunstige staat van instandhouding. Het betreft de habitattypen en -soorten waarvoor in het aanwijzingsbesluit voor een Natura 2000-gebied een herstel- of verbeterdoelstelling is opgenomen. Dit vraagt om kwalitatieve ingrepen en een scherp doel op de lange termijn, te weten: een drastische daling van stikstofemissies en -depositie. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat zich niet in alle Natura 2000-gebieden in Nederland stikstofgevoelige habitattypen bevinden. Niet alle habitattypen zijn in dezelfde mate gevoelig voor stikstof. Uitgangspunt van het Adviescollege is te adviseren over behoud en herstel van Natura 2000-gebieden door daadwerkelijke vermindering van uitstoot van stikstofdioxide (NO_x) en ammoniak (NH₃), waarbij deze reductie slechts deels mag worden gebruikt voor de aanpak van knelpunten.

Bijdrage van alle sectoren aan oplossende maatregelen

Verschillende sectoren leveren een bijdrage aan de stikstofoverbelasting van Natura 2000-gebieden en worden nu geraakt door de uitspraak van de Raad van State. Dit betekent naar de mening van het Adviescollege dat van al deze sectoren ook een bijdrage aan oplossende maatregelen mag worden gevraagd, in een evenwichtige verhouding, waarbij kosteneffectiviteit in ogenschouw wordt genomen. Daarbij mag niet onbenoemd blijven dat de veehouderij binnen Nederland nog altijd veruit de grootste veroorzaker is van de bestaande ammoniakemissies, waarbij overigens sprake is van regionale verschillen en een grote variatie tussen bedrijven. Onderstaande figuur geeft de stikstofdeposities vanuit de verschillende sectoren weer. (Bron: RIVM 2019)



Politiek aan zet voor besluitvorming

Het Adviescollege is zich ervan bewust dat de verwachtingen hooggespannen zijn, en dat het beeld bestaat dat de vergunningverlening vanaf oktober 2019 weer (al dan niet volledig) kan worden vlot getrokken. Het is van belang deze verwachting te voorzien van realiteitszin. De huidige impasse is zodanig complex, dat de vergunningverlening op korte termijn niet over de volle breedte weer kan worden vlot getrokken. Dit heeft het Adviescollege gebracht tot de titel van dit advies: *Niet alles kan*.

Hoe snel verbetereffecten zichtbaar worden, en daarmee ruimte ontstaat voor het oplossen van knelpunten, is afhankelijk van hoe voortvarend wordt besloten over te treffen maatregelen en de omvang daarvan, en hoe snel uitvoering wordt gegeven aan deze besluiten.

In dit advies formuleert het Adviescollege zijn aanbevelingen. De besluitvorming over de adviezen en de afweging van de te maken keuzen zijn aan de politiek. De uitvoering is afhankelijk van bestuurlijke beleidskeuzes. Gezien de grote maatschappelijke urgentie, roept het Adviescollege de politiek op om voortvarend keuzes te maken, besluiten te nemen en deze tot uitvoering te brengen.

2.3. Aanpak

Verzoek aan het Adviescollege was om het eerste advies voor de korte termijn binnen twee maanden na de publicatie van de instelling van het Adviescollege op 17 juli 2019 op te leveren aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit korte tijdsbestek heeft ervoor gezorgd dat het Adviescollege zeer scherp is geweest in de afbakening van deze periode.

Hierbij is het van belang onderscheid te maken tussen projecten die direct geraakt zijn door de uitspraak van de Raad van State, en projecten die op stapel staan en worden vertraagd. De lijst prioritaire projecten PAS is daarvoor niet doorslaggevend, omdat over veel van deze projecten (nog) geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het Adviescollege gaat uit van de volgende indeling:

- Activiteiten onder de drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jaar die zijn uitgevoerd zonder melding.
- Activiteiten boven de drempelwaarde, maar onder de grenswaarde van 1 mol/ha/jaar (of 0,05 indien de grenswaarde was verlaagd), die meestal zijn uitgevoerd op basis van een melding (de meldingsplicht gold alleen voor industrie, landbouw en infrastructuur, niet zijnde hoofdwegen).
- Activiteiten die zijn uitgevoerd op een grotere afstand tot het Natura 2000-gebied dan was vastgesteld voor hoofdwegen (3 km) of hoofdvaarwegen (5 km).
- Vernietigde vergunningen/bestemmingsplannen.
- Nieuwe aanvragen/lopende besluitvormingstrajecten.

Een doorkijk naar het advies voor de langere termijn is essentieel, omdat de aanpak van knelpunten op korte termijn niet mag leiden tot vergroting van de problematiek op langere termijn, of tot belemmering van een lange-termijnoplossing.

Het Adviescollege heeft zich verdiept in de stikstofproblematiek en gereflecteerd op voorstellen en mogelijke oplossingsrichtingen die door de interbestuurlijke programmadirectie stikstof in vier notities aan het Adviescollege zijn voorgelegd.



Veel betrokkenen en belanghebbenden reikten schriftelijk hun ideeën en voorstellen aan. Het Adviescollege dankt hen daar hartelijk voor en heeft deze input betrokken bij de afwegingen om tot dit eerste advies te komen. Daarnaast voerde het Adviescollege gesprekken met belanghebbenden vanuit de agrarische sector, het bedrijfsleven, natuur- en milieuorganisaties, met wetenschappers, praktijkdeskundigen, met de koepelorganisaties van de decentrale overheden (IPO, VNG, UvW) en met de VEWIN. Het overzicht van geconsulteerde gesprekspartners is opgenomen in de bijlage bij dit advies. De uitkomsten van deze gesprekken zijn benut voor het opstellen van dit eerste advies.

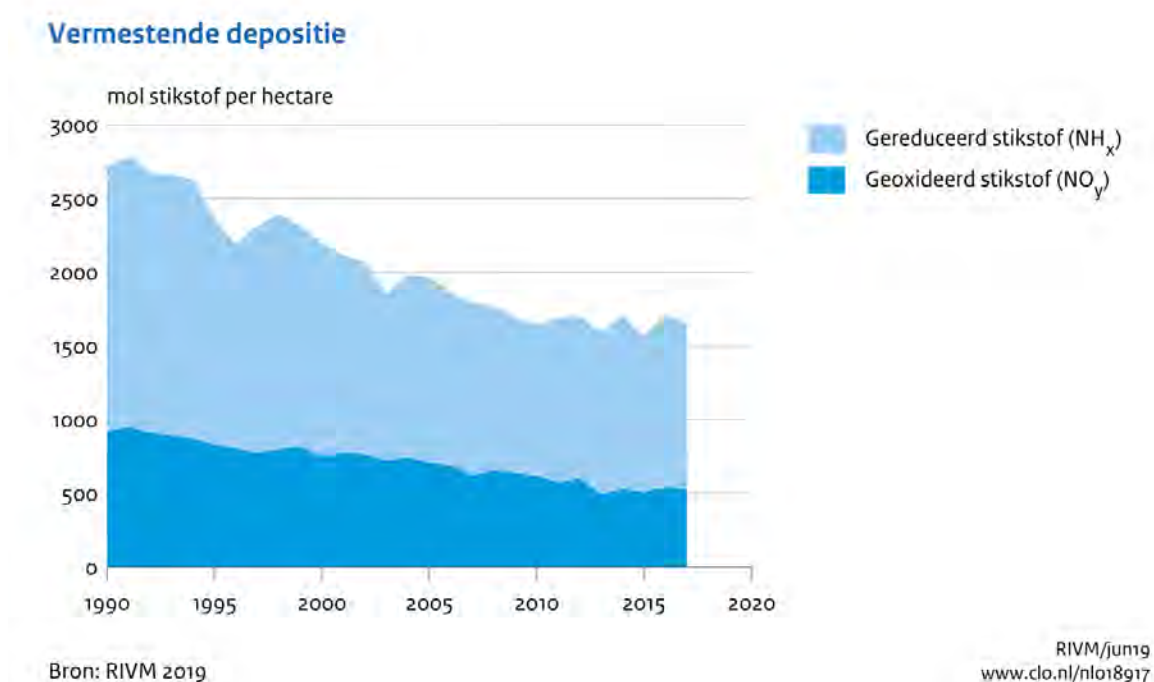
Het Adviescollege heeft op basis van de binnen het college beschikbare deskundigheid en deze input intensief van gedachten gewisseld over mogelijke denkrichtingen en dit eerste advies opgesteld.

3. Context

3.1. Inleiding

Kenmerk van een complex vraagstuk is dat het vele dimensies en perspectieven kent en vraagt om een niet-traditionele aanpak. In dit hoofdstuk belicht het Adviescollege de stikstofproblematiek vanuit vijf perspectieven, te weten: natuurontwikkeling, economische ontwikkeling, wetenschappelijke inzichten, juridische overwegingen en het bestuurlijk perspectief. Deze perspectieven beschouwt het college – in samenhang – als agenderend voor de advisering.

Vanaf de jaren '90 is de totale emissie en depositie van stikstof (na de invoering van het Mineralenaangiftesysteem, MINAS⁶, in 1998) eerst gedaald. Deze daling is de laatste jaren afgevlakt. Sinds 2015 is de ammoniakuitstoot nauwelijks meer gedaald en de laatste jaren zijn de emissies zelfs weer gestegen. Onderstaande figuur en de tabel op de volgende pagina illustreren de ontwikkeling sinds 1990. De ontwikkeling van stikstofemissies is terug te zien in de trend van stikstofdeposities.



⁶ Hierbij werd per bedrijf bijgehouden hoeveel fosfaat en stikstof werd aan- en afgevoerd. Vanaf 2006 heeft Nederland een nieuw mestbeleid moeten invoeren. Aanleiding hiervoor was een uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat MINAS (na amendering) niet langer toereikend is om aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te voldoen. MINAS is daarom per 1 januari 2006 vervangen door een stelsel op basis van gebruiksnormen. De systematiek van MINAS en de stimulering van ondernemerschap werden daarmee doorbroken.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden per sector in kiloton⁷ weergegeven, voor de periode vanaf 1990 tot 2017.

Stof per NEC-sector	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	Plafond 2010
Ammoniak (NH₃)									
Industrie, Energie en Raffinaderijen	4,6	4,4	3,1	3,0	2,2	1,9	2,2	2,1	
Verkeer	0,9	2,2	4,4	5,4	4,8	4,4	4,3	4,4	
Consumenten	10,3	7,8	6,8	8,3	7,5	8,2	8,2	8,0	
HDO en Bouw	4,2	4,3	3,9	3,8	3,6	3,6	3,9	3,9	
Landbouw	331,2	205,4	158,3	134,2	116,0	111,2	109,8	114,0	
Totaal	351.3	224.1	176.4	154.7	134.1	129.3	128.5	132.4	128
Stikstofoxiden (NO_x)									
Industrie, Energie en Raffinaderijen	188,4	142,8	101,6	92,2	65,7	55,6	52,0	50,7	
Verkeer	347,2	289,3	256,0	214,9	174,7	148,2	141,6	137,3	
Consumenten	23,3	25,2	21,3	18,0	15,7	10,1	9,9	9,1	
HDO en Bouw	12,3	12,2	11,9	10,7	10,2	7,6	7,3	7,3	
Landbouw	58,0	57,9	49,7	45,3	45,4	43,7	43,1	41,4	
Totaal	629.3	527.3	440.6	381.1	311.7	265.3	253.8	245.9	260

Bron: emissieregistratie <http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/erpub/international/nec.aspx>

In alle gebieden, waaronder Natura 2000-gebieden, is de stikstofdepositie nog steeds veel te hoog. Dit betekent dat er geen ruimte is om de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verder te belasten. Sterker nog, de stikstofbelasting zal in veel gebieden fors naar beneden moeten, en er zal natuurherstel moeten plaatsvinden.

Met de uitspraak van de Raad van State zijn de tegenstellingen tussen het natuurbelang, de economische belangen en andere belangen, die enigszins naar de achtergrond waren verdwenen, opnieuw aangescherpt. Het Adviescollege acht het benadrukken van deze tegenstelling niet productief en wil zich voor de langere termijn richten zich op (economische) kansen die een overgang naar een groenere economie biedt, waarbij de druk op het milieu en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen worden geminimaliseerd. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen leiden doorgaans tot een vermindering van het areaal aan natuur en een verslechtering van de kwaliteit en vitaliteit van de resterende natuur. Tegelijkertijd zijn ontwikkelingen van duurzame economische groei en van een natuurinclusieve landbouw erop gericht economische ontwikkelingen te laten samengaan met een veerkrachtig voedsel- en ecosysteem. Dat vergt evenwel heldere keuzes ten aanzien van landinrichting en landgebruik. Deze ontwikkelingen zijn relevant voor de aanpak van de stikstofproblematiek, maar ook voor CO₂-reductie, klimaatadaptatie en een vitaal platteland.

⁷ Overigens is een kiloton NH₃ niet vergelijkbaar met een kiloton NO_x. Daarom wordt stikstof vaak in mol uitgedrukt, zodat het wel vergelijkbaar wordt.

3.2. Natuurperspectief

Natuur is belangrijk. In de eerste plaats omdat mensen niet zonder natuurbeleving in hun omgeving kunnen. We waarderen intrinsiek de aanwezigheid van natuur, het belang van schoon water, een schone lucht en een gezonde bodem. In de tweede plaats omdat natuur een essentieel onderdeel uitmaakt van ons welzijn en onze gezondheid en Nederland er veel slechter voorstaat zonder goede natuur. Daarmee heeft natuur ook een sociaaleconomische waarde. Tot slot vormt natuur een belangrijke oplossing voor het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering (groen in de stad, klimaatbuffers, groene longen). Natuur is ook kwetsbaar en behoeft actieve zorg van de overheid. Daarom is er Europese wetgeving op grond waarvan alle lidstaten beleid moeten maken ten aanzien van het behoud en de ontwikkeling van natuur.

Nederland heeft al sinds lange tijd natuurwetgeving die beoogt het natuurbelang te beschermen. Zo was Nederland binnen Europa met de borging van de Ecologische Hoofdstructuur in de ruimtelijke ordening een voorloper met natuurbeleid vanuit een gezamenlijke visie op landbouw en natuur. De afgelopen jaren heeft deze inzet van de Nederlandse overheid een ander karakter gekregen, is er bezuinigd op natuurontwikkeling en heldere keuzes zijn achterwege gebleven. Veel Natura 2000-gebieden zijn er in ons land momenteel slecht aan toe. De biodiversiteit in Nederland is nadrukkelijk toe aan herstel.

Iedere Europese lidstaat heeft zijn eigen waardevolle en kwetsbare natuurgebieden in kaart gebracht en voor deze Natura 2000-gebieden doelstellingen geformuleerd. Hierbij gaat het niet alleen over het in stand houden van een areaal, maar ook over het zorgdragen voor condities die de vitaliteit van die natuur vergroten. Hiervoor zijn twee zaken noodzakelijk:

- De zogenaamde standplaatsfactoren moeten geschikt zijn. Dit gaat bijvoorbeeld over de hydrologie en de bodemgesteldheid (abiotische randvoorwaarden). Flora en fauna reageren op deze standplaatsfactoren.
- De belasting van deze gebieden met stikstof moet worden beperkt, omdat de standplaatsfactoren ongeschikt zijn geworden. Binnen de 160 door Nederland aangewezen Natura 2000-gebieden zijn 118 gebieden stikstofgevoelig. Dit betekent dat de natuurkwaliteit die hoort bij die plek niet tot goede ontwikkeling kan komen als gevolg van de hoge stikstofbelasting. Voor deze gebieden heeft Nederland zich gecommitteerd aan behoud en herstel.

Voor alle stikstofgevoelige gebieden zijn plannen (gebiedsanalyses, behorend bij het PAS) uitgewerkt en zijn of worden maatregelen uitgevoerd om de standplaatsfactoren te verbeteren. Dit proces verloopt trager dan verwacht, want het is complex: zo leidt bijvoorbeeld het vernatten van gebieden ook tot wijzigingen in de hydrologie en het landgebruik buiten het natuurgebied. Daar komt bij dat als gevolg van de verandering van het klimaat veel natuurgebieden aanmerkelijke schade hebben opgelopen als gevolg van de droogte. Daarnaast zorgt cumulatie van stikstof in de bodem voor een belangrijk na-ijleffect. Het vitaal krijgen van deze gebieden is dan ook een enorme opgave.

In het gesprek met wetenschappers en praktijkdeskundigen is het Adviescollege erop gewezen dat de ruimtelijke effecten van stikstofoxide (NO_x) en ammoniak (NH₃) onderlinge verschillen kennen, als het gaat om de afstanden tussen emissie en depositie en de effecten op natuurwaarden. Tijdens de tweede fase van de opdracht van het Adviescollege zal dit nader onderwerp van onderzoek zijn.



Bij dit onderwerp is ook aandacht nodig voor het gegeven dat milieudoelen in elkaars verlengde kunnen liggen, maar elkaar ook kunnen bijten. Zo draagt het verlagen van de temperatuur bij bepaalde industriële processen tot een afname van de uitstoot van CO₂, maar tot een toename van emissie van NO_x.

3.3. Economisch perspectief

Nederland is een dichtbevolkt en welvarend land. We hebben de drassige delta en hoge gronden omgetoverd tot een land van dorpen en steden, verbonden door havens en goede infrastructuur. Ons land kent een grote variëteit aan landschappen, cultuurhistorische waarden en prachtige, gevarieerde natuur die past bij onze bijzondere ondergrond van zee, kust, rivierdelta's, zand, veen en kleigronden.

Het maatschappelijk belang van economische ontwikkelingen staat buiten kijf. Ons land werkt aan de welvaart in de toekomst. We willen meer mensen huisvesten, betere vervoersverbindingen en meer werkgelegenheid. Al deze ontwikkelingen vragen ruimte. De schade is enorm als alle voorgenomen projecten in Nederland geen doorgang kunnen vinden.

Kenmerkend voor de manier waarop Nederland probeert economische ontwikkelingen doorgang te laten vinden, is die te koppelen aan versterking van ruimtelijke kwaliteit, natuur en volksgezondheid. Met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) werd al in 2009 een programmatische aanpak vastgesteld die het mogelijk maakte om generieke maatregelen voor verbetering van de luchtkwaliteit te verbinden aan lokale of regionale ontwikkelruimte. Deze aanpak was succesvol en is een inspiratie geweest voor het PAS.

Ons ruimtelijk beleid is geroemd om zijn zorgvuldige afwegingen. Tien jaar geleden is de ontwikkeling tot de Omgevingswet ingezet. Belangrijkste doelen waren: meer ruimte voor integrale afwegingen tussen ruimtelijke kwaliteit, milieukwaliteit en economische ontwikkelingen. De echo van 'luchtkwaliteit' en 'externe veiligheid' als twee belemmeringen voor ontwikkelingen klonk hierin door. Eén belang zou niet verabsoluteerd mogen worden: de metafoor van het mengpaneel werd geïntroduceerd. Er worden ondergrenzen aangegeven voor milieufactoren, gebaseerd op de volksgezondheid, maar daarboven is er vrije schuifruimte voor het bevoegd gezag om uit te ruilen tussen verschillende aspecten die voor de leefomgevingskwaliteit van belang zijn: geluid, bodem, lucht, water, etc. Plannen zouden niet te allen tijde 'op een salamander of geluidsnorm mogen sneuvelen'.

Zoals weergegeven in de figuur in paragraaf 2.2 vormt de landbouw van alle economische sectoren de grootste bron van stikstofuitstoot. Deze uitstoot wordt vooral veroorzaakt door ammoniakemissies uit de veehouderij. Een belangrijk deel van onze landbouw is efficiënt en innovatief, en behoort tot de top van de wereld. Tegelijkertijd is een deel van onze (agrarische) economie ook zeer vervuילend. Voor een deel van de veehouderij geldt dat al veel stappen zijn gezet, forse investeringen zijn gedaan en maatregelen zijn getroffen op het gebied van verduurzaming.



In het huidige regime duurt het lang voordat innovatieve ontwikkelingen geïmplementeerd worden. Voorbeelden van innovatieve ontwikkelingen zijn nieuwe agrarische bedrijfsvormen - waaronder natuurinclusieve landbouw – nieuwe (emissievrije) stalsystemen, diervoer uit reststromen, mest verwaarden als hoogwaardige organische mest en andere fokdoelen voor vee. De daadwerkelijke toepassing van innovatieve ontwikkelingen gaat vaak gepaard met het doorlopen van procedures die veel tijd kosten. Betrokkenen ervaren dit als procedurele tegenwerking en als tijdrovend om positieve bijdragen van nieuwe agrarische bedrijfsvormen vast te stellen. Dit geldt overigens niet alleen voor de agrarische sector en is niet bevorderlijk voor een innovatieklimaat. Mogelijkheden om emissievrij te produceren, worden niet altijd bevorderd, maar door regelgeving soms zelfs tegengewerkt (zie ook paragraaf 4.2.1).

3.4. Wetenschappelijk perspectief

Het beste dat de wetenschap te bieden heeft, is voortschrijdend inzicht. De relaties tussen stikstofemissie, stikstofconcentratie in de lucht en stikstofdepositie zijn zeer complex. Deze relaties worden beïnvloed door onder andere klimatologische omstandigheden. Er zijn onvoldoende data, meetpunten en inzichten om dit goed te kunnen modelleren. Het AERIUS-model is een poging om de werkelijkheid te benaderen, maar is in belangrijke mate gebaseerd op aannames. Dat leidt tot discussie over onzekerheidsmarges. Op grond van de Habitatrichtlijn moet bij plannen en projecten worden onderzocht of al dan niet sprake is van een mogelijk significant effect. Momenteel wordt dit berekend met AERIUS met een enkelvoudige puntschatting op het niveau van een hexagoon met een oppervlakte van een hectare. In de tweede fase zal het Adviescollege nader ingaan op de bezwaren die hiertegen bestaan. Omgekeerd geldt voor maatregelen dat de werking en effectiviteit daarvan moeten vaststaan, ook deze onderbouwing is complex.

Vanuit wetenschappelijk perspectief wordt aandacht gevraagd voor de 'grauwe deken van schadelijke stoffen' die over Nederland ligt (CO₂, stikstof, fosfaat, methaan) en voor de effecten van accumulatie van stikstof in de bodem. Alleen vermindering van uitstoot zal niet voldoende zijn om de kwaliteit van Natura 2000-gebieden te verbeteren. Herstelmaatregelen zijn daarnaast noodzakelijk.

Ingewikkelder wordt het als we kijken naar de impact die stikstofdepositie heeft op het behoud en de verbetering van de vitaliteit van de natuur. Onomstreden is dat stikstofgevoelige habitattypen niet goed tot ontwikkeling komen bij te hoge stikstof-bodemconcentraties. Ook staat vast dat stikstofdepositie een uiterst belangrijke factor vormt voor het verlies aan biodiversiteit. Deze negatieve effecten van stikstofdeposities worden versterkt door andere factoren als klimaatverandering, hydrologische factoren en invasieve soorten.

3.5. Juridisch perspectief

Juristen zijn de maatschappelijke 'verkeersregelaars'. In een democratisch land dat zo intensief wordt gebruikt, zouden op basis van politieke afwegingen alle belangen zorgvuldig geborgd moeten zijn, in het ontstaan van wet- en regelgeving en in de uitvoeringspraktijk. Het PAS is met goede intenties tot stand gekomen, en was gericht op het herstellen van Natura 2000-gebieden en het bieden van ruimte voor economische ontwikkelingen.



Naast deze goede intenties zijn er vanaf het begin ook grote zorgen geweest, onder andere bij natuurorganisaties, over de vraag of met het PAS het natuurherstel wel voldoende was gewaarborgd, en of de aanpak juridisch houdbaar was in het licht van de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. Op 17 mei 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van het PAS met de Habitatrichtlijn. Met het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018 werd duidelijk dat het PAS op een aantal - cruciale – punten niet aansloot bij de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. Het Adviescollege heeft de indruk dat de waarschuwing, die uitging van de inhoud van het arrest van het Hof, aanvankelijk geen weerslag heeft gekregen in acties van de overheid. De overheid lijkt zich te hebben laten ‘overvallen’ door het uiteindelijke oordeel van de Raad van State over het PAS. Dat leidde na deze uitspraak van de ene op de andere dag tot een hoge urgentie.

Particuliere initiatiefnemers en overheden verkeren sinds de uitspraak van de Raad van State in grote onzekerheid over hun eigen rechtspositie. Er is onduidelijkheid of vergunningen kunnen worden verkregen, terwijl activiteiten op basis van het PAS reeds worden verricht. Er is discussie over hoe onherroepelijk een onherroepelijke vergunning nu eigenlijk is. Verder is het de vraag wie de ontstane schade moet vergoeden.

3.6. Bestuurlijk perspectief

Er zullen weinig mensen van mening zijn dat er in Nederland niks meer mag veranderen de komende jaren, in afwachting van aantoonbaar herstel van de natuur. Ook zullen weinig mensen vinden dat alles moet kunnen en dat de natuur de resultante moet zijn van andere ontwikkelingen. Dit vraagt om het vinden van synergieoplossingen, waarbij reductie van stikstofemissies, ruimte voor economische ontwikkeling, mobiliteit, wonen en herstel van biodiversiteit zoveel mogelijk hand in hand gaan. Met integrale maatregelen kan aan deze positieve benadering worden gewerkt, zoals dit eerder is gerealiseerd met bijvoorbeeld het programma ‘Ruimte voor de Rivier’, in het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, in het Panorama Nederland, in de Nationale Omgevingsvisie, met vormen van agrarische (natuurinclusieve) bedrijfsvoering en met gericht gebiedsbeleid.

Daarbij moet ook onder ogen worden gezien dat niet alles kan in ons land, zonder dat dit beperkingen voor iets of iemand oplevert. De wens om verschillende belangen zoveel mogelijk met elkaar in harmonie te brengen, laat onverlet dat de ruimte in Nederland beperkt is, de kwaliteit van de leefomgeving onder druk staat en consequenties van beleidskeuzen onder ogen moeten worden gezien. De emissies moeten omlaag, er moet worden geïnvesteerd in natuurareaal en -kwaliteit, en de mogelijkheden dienen te worden verkend hoe doelstellingen en ambities sneller en/of anders kunnen worden gerealiseerd, zodat de natuur herstelt, er ruimte blijft voor economische ontwikkeling, en natuur en biodiversiteit worden bevorderd.

Daarmee is duidelijk dat dit van alle betrokken overheden vraagt om het in gezamenlijkheid zorgdragen voor deze balans. Het is noodzakelijk dat de verschillende overheden, ook in gezamenlijkheid, een bijdrage leveren aan de oplossing van de stikstofproblematiek, langs de lijnen die hierna zijn beschreven.

Rijksoverheid

De Rijksoverheid vervult in dit dossier verschillende rollen. Allereerst raakt de stikstofproblematiek aan diverse actuele beleidsdossiers van de Rijksoverheid, zoals het beleid op het gebied van circulaire landbouw en het klimaatakkoord. Ten tweede is de Rijksoverheid medeverantwoordelijk voor het bereiken van doelen op het gebied van vitaal platteland, het klimaat en de woningbouw. Het Rijk heeft over deze doelen en de realisatie daarvan in het Interbestuurlijk Programma (IBP) afspraken gemaakt met (de koepels van) medeoverheden. Als derde is het Rijk opdrachtgever voor grote (infrastructurele) projecten. Daarmee wordt het Rijk in de realisatie van deze projecten direct geraakt door de uitspraak van de Raad van State. In de vierde plaats is de rijksoverheid stelselverantwoordelijke voor natuur, voor een deel vergunningverlener Wnb en voor een deel natuurbeheerder (Rijkswaterstaat). Tot slot is het Ministerie van LNV opdrachtgever voor (het verder ontwikkelen van) de rekenmodellen en meetinstrumenten op het gebied van stikstof.

De Rijksoverheid kan een belangrijke rol spelen in de oplossing van het vraagstuk, door - waar nodig - wet- en regelgeving en beleidsregels te ontwikkelen, maatregelen te financieren, een ondersteuningsstructuur (helpdesk) te helpen oprichten en het goede voorbeeld te geven met eigen projecten (zie ook hoofdstuk 4).

Provincies

Provincies spelen een belangrijke rol bij verduurzaming van de landbouw, de vitaliteit van het platteland, de realisatie van het Natuurpact, de uitvoering en handhaving van de Wet Natuurbescherming en de uitwerking van het Klimaatakkoord in regionale energiestrategieën. Provincies treden op als gebiedsregisseurs en zijn verantwoordelijk voor natuur(beheer). Belangen vanuit het Rijk, de provincies en de gemeenten kunnen voor bepaalde gebieden concurrerend zijn. De rol van de provincie als gebiedsregisseur houdt in te komen tot een afweging van deze belangen.

In het merendeel van de Natura 2000-gebieden zijn de provincies als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het uitvoeren van de herstel- en uitbreidingsmaatregelen. Daarnaast zijn provincies als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het verlenen van natuurvergunningen, en de handhaving daarvan, of voor andere toestemmingsbesluiten voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt (bijvoorbeeld in de landbouw, woningbouw, wegenbouw of de industrie). Ook zijn de provincies partner in het Interbestuurlijk Programma (IBP). Ze geven uitvoering aan een landelijke systematiek voor monitoring, dataopslag en informatie, analyse en rapportages van natuurgegevens.

De bijdrage van de provincies kan gestalte krijgen langs de lijn van vergunningverlening en handhaving. Daarnaast kunnen provincies voor versterking van de natuur en voor het natuurbeheer instrumenten inzetten als grondverwerving, sanering, subsidie, planologische en wettelijke bescherming en financiering. Ook provincies kunnen met eigen projecten het goede voorbeeld geven (zie ook hoofdstuk 4).

Gemeenten

Ook de VNG is partner in het Interbestuurlijk Programma (IBP). Gemeenten hebben op twee manieren te maken met het stikstofdossier. Enerzijds als bevoegd gezag (vergunningverlener en handhaver) voor (bouw)projecten en evenementen in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Anderzijds als verantwoordelijke voor (de uitvoering van) gemeentelijke projecten. Tot op heden hadden gemeenten weinig betrokkenheid bij het PAS omdat de vergunningverlening op het gebied van de Wet natuurbescherming een verantwoordelijkheid is van het Rijk en met name de provincies. De uitspraak van de Raad van State heeft bij gemeenten geleid tot vragen over de impact op gemeentelijke projecten en wat ze kunnen doen om vooral de bouwproductie weer op gang te brengen.

Waterschappen

De Unie van Waterschappen is ook partner in het Interbestuurlijk Programma (IBP). De waterschappen voeren vanuit hun wettelijke taakstellingen werkzaamheden uit om in Nederland te zorgen voor waterveiligheid, schoon en voldoende water. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om dijkversterkingsprojecten (in samenwerking met Rijkswaterstaat), gebiedsverbeteringsprojecten (zoals natuurherstel, waterberging of verbeterde waterafvoer) of beheer en onderhoud aan persleidingen, rioolgemalen en zuiveringsinstallaties.

Een aanknopingspunt voor de bijdrage van waterschappen zit in hun investeringen in dienst van opgaven met een groot maatschappelijk belang, zoals waterveiligheid, klimaatadaptatie en waterzuiveringsinvesteringen. Deze investeringen worden opgepakt in samenwerking met andere overheden en private organisaties. Waterschappen kunnen ook een belangrijke rol spelen (en spelen die ook) bij natuurherstel, bijvoorbeeld bij hydrologische maatregelen.

Drinkwaterbedrijven

Drinkwaterbedrijven hebben op grond van de Drinkwaterwet de wettelijke taak om een duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening tot stand te brengen en iedereen drinkwater van goede kwaliteit te leveren. De openbare drinkwatervoorziening geldt als een dwingende reden van groot openbaar belang en drinkwaterbedrijven behoren tot de vitale infrastructuur. Bestuursorganen zijn op grond van de Drinkwaterwet verplicht om zorg te dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

Daarnaast heeft het drinkwaterbedrijf tot taak om bij te dragen aan de bescherming van de bronnen voor drinkwater, bijvoorbeeld door het beheren of mede beheren van (natuur)terreinen rondom deze bronnen gericht op het voorkomen of beperken van verontreiniging. In dit kader levert de drinkwatersector een grote bijdrage aan het natuurbeheer in Nederland. Een groot deel van de natuurgebieden die de drinkwaterbedrijven beheren in de omgeving van hun bronnen, is Natura 2000-gebied. Drinkwaterbedrijven voeren daarom diverse herstelmaatregelen uit in het kader van het PAS.



Omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten zijn in veel gevallen namens het bevoegd gezag – provincies en gemeenten – verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving op verschillende wetten en regels die het milieu en de leefomgeving moeten beschermen. Denk hierbij aan expertises als energie, duurzaamheid, luchtkwaliteit, bodemkwaliteit en geluidsoverlast, maar ook aan het gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen.

Terreinbeherende organisaties

Er zijn veel verschillende organisaties die eigenaar zijn van natuurgebieden (ook Natura 2000-gebieden) en die daarmee een verantwoordelijkheid hebben – en willen nemen – op het gebied van natuurherstel. Denk aan Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de provinciale landschappen, en particuliere landeigenaren.

4. Aanbevelingen korte termijn

4.1. Inleiding en hoofdlijn advies

De hoofdstukken 4 en 5 bevatten de aanbevelingen van het Adviescollege voor de korte termijn en de daarmee verband houdende reflecties op de vier eerdergenoemde notities van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof. De aanbevelingen hebben betrekking op de vragen a en b in de opdracht aan het Adviescollege (zie hoofdstuk 1). De hoofdlijn van het advies is hieronder toegelicht.

Hoofdlijn advies voor korte termijn

1. Om uit de impasse te raken, zijn specifieke, gebiedsgerichte bronmaatregelen nodig, gericht op het reduceren van emissies en deposities. Alle sectoren die stikstofuitstoot kennen, dienen een bijdrage te leveren, in een evenwichtige verhouding, waarbij kosteneffectiviteit in ogenschouw wordt genomen. Voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn maatregelen nodig. In dit eerste advies richt het Adviescollege zich op maatregelen die op korte termijn effect sorteren (paragraaf 4.2).
2. Het Adviescollege beveelt aan om alle herstel- en verbetermaatregelen onverkort en zo snel mogelijk uit te voeren en waar nodig te intensiveren, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden. Het Adviescollege beveelt hiervoor een gebiedsgerichte aanpak aan (paragraaf 4.3).
3. De punten 1 en 2 zijn randvoorwaardelijk voor het oplossen van de gerezen knelpunten en voor toekomstige toestemmingverlening. Er dient in beeld te worden gebracht tot welke emissiereductie deze maatregelen leiden en wat de gevolgen zijn voor de depositie in de afzonderlijke Natura 2000-gebieden en op de locaties met stikstofgevoelige habitats. Uitgangspunt in dit advies is dat afroming plaatsvindt. De mate waarin wordt afgeroomd en hoe wordt omgegaan met de vrijgekomen ruimte, zijn bestuurlijke keuzes. Het Adviescollege doet daartoe een aantal aanbevelingen (paragraaf 4.4).
4. Voor dit advies voor de korte termijn gaat het Adviescollege uit van de bestaande wetgeving. Activiteiten die onder het PAS waren vrijgesteld, moeten alsnog onder een vergunning worden gebracht. Het Adviescollege beveelt aan de ruimte die ontstaat na het treffen van maatregelen, allereerst hiervoor te benutten, met de kanttekening dat latente ruimte hiervoor niet moet worden benut om depositiestijging te voorkomen (paragraaf 4.5).
5. Intern en extern salderen zijn instrumenten die kunnen worden ingezet, waarbij in alle gevallen afroming moet plaatsvinden. Deze afroming betreft allereerst de latente ruimte. Daarnaast moet ook worden bijgedragen aan emissiereductie (paragraaf 5.3). Ook het uitvoeren van de ADC-toets is onderdeel van de vigerende wetgeving. Het Adviescollege waarschuwt voor te hooggespannen verwachtingen van deze toets, want zeker niet alle vastgelopen projecten voldoen aan de criteria van de ADC-toets (paragraaf 5.4). De huidige juridische instrumenten bieden niet voor alle projecten en regio's in hetzelfde tempo een oplossing.
6. Het Rijk en de provincies bepalen in onderlinge afstemming de condities waaronder de ruimte mag worden benut. Daarnaast dient het Rijk voldoende financiële middelen ter beschikking te stellen voor verwerving of sanering en voor natuurherstel (paragraaf 4.6).
7. Provincies nemen de regie voor de gebiedsgerichte aanpak (paragraaf 4.6).

4.2. Emissiereductie

Om uit de ontstane impasse te geraken, adviseert het Adviescollege – omwille van de urgentie van het vraagstuk – om op de kortst mogelijke termijn een pakket aan noodmaatregelen te nemen, gericht op het substantieel verkleinen van bestaande emissies door bronmaatregelen te treffen. Daarbij is het Adviescollege van mening dat alle sectoren in een evenwichtige verhouding moeten bijdragen. Voor de korte termijn zijn de maatregelen gericht op sectoren waar binnen de eerste adviestermijn (zie paragraaf 2.2) winst kan worden behaald.

De maatregelen voor de korte termijn hoeven niet per definitie een permanent karakter te hebben, maar ze moeten wel aan een aantal randvoorwaarden voldoen. De belangrijkste daarvan zijn dat de uitvoering van de maatregelen moet zijn geborgd en handhaafbaar moet zijn, en dat de maatregelen aantoonbaar tot emissiereductie leiden. De effecten van de maatregelen voor de korte termijn moeten wel duurzaam verzekerd zijn voor die situaties waarvoor op basis van deze effecten een vergunning is verleend.

Gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren, is het Adviescollege van mening dat in alle gevallen afoming van de gerealiseerde reductie moet plaatsvinden in het licht van de behoud- en herstelopgave voor Natura 2000-gebieden. Dat wil zeggen dat slechts een deel van de gerealiseerde reductie beschikbaar is voor de aanpak van knelpunten. Het is aan het Rijk en de provincies om zorg te dragen voor maatregelen die ook tot zodanige reductie leiden dat knelpunten kunnen worden aangepakt.

Emissiereductie dient te worden bereikt via korte-termijn-maatregelen. Van de hierna voorgestelde maatregelen verwacht het Adviescollege dat deze effect sorteren. Het Adviescollege adviseert voor de korte-termijn-maatregelen te treffen in de volgende sectoren:

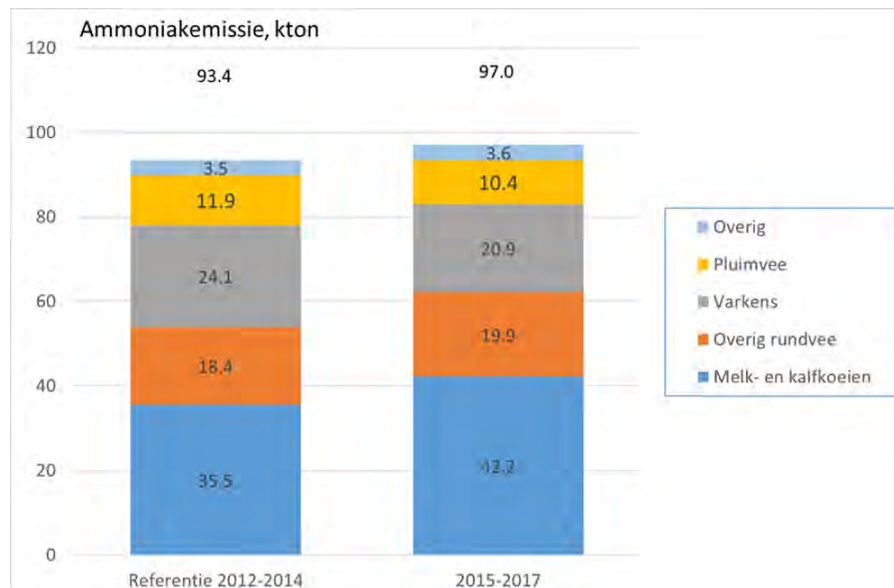
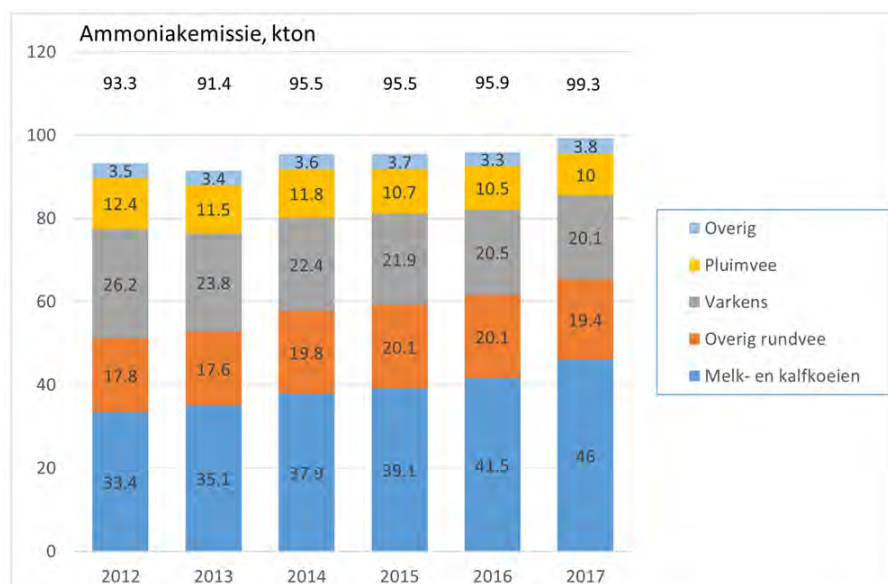
- Veehouderij
- Mobiliteit
- Industrie
- Bouwsector

Deze sectoren, evenals de hieronder uitgewerkte maatregelen, zijn geen limitatieve lijst, maar binnen deze thema's is reductie op korte termijn haalbaar. De korte-termijnaanpak is bedoeld om de eerder in dit advies beschreven knelpunten aan te pakken. In het tweede advies zal het Adviescollege ingaan op een samenhangende lange-termijnaanpak, en op aanvullende bronmaatregelen voor alle sectoren die stikstofuitstoot kennen.

4.2.1 Maatregelen in de veehouderij

Gerichte aanpak reductie ammoniakemissies veehouderij

In de onderstaande tabellen is weergegeven hoe de ammoniakemissie uit de veehouderij is verdeeld over de verschillende sectoren. (Bron: Wageningen UR/NEMA – Presentatie 27 maart 2019)



Het Adviescollege adviseert *geen* generieke volumebeperkingen in de verschillende veehouderijsectoren, omdat er op dit moment grote verschillen bestaan in ammoniakemissies tussen en binnen sectoren. Een generieke volumemaatregel is daarmee naar verwachting onvoldoende effectief ten aanzien van de impact op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bovendien maakt een generieke maatregel geen onderscheid tussen ondernemers die wel of niet geïnvesteerd hebben in verduurzaming van de bedrijfsvoering en in emissiebeperking. Daarnaast worden met een stopperspremie mogelijkserwijs economisch minder goed presterende bedrijven beloond met een generieke maatregel.

Een generieke volumebeperking van de veestapel zal daarom niet zonder meer leiden tot de beoogde verbetering van de milieu- en natuurkwaliteit via een transitie naar een emissiearme veehouderij, en kan dat proces zelfs vertragen. Daardoor is een generieke volumemaatregel niet proportioneel.

Het Adviescollege beveelt een – door het Rijk gefinancierde – selectieve, gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissies aan, die gerelateerd zijn aan de veehouderij, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij Natura 2000-gebieden. De gebiedsgerichte benadering houdt in dat naarmate een specifieke sector een substantiële bijdrage levert aan stikstofproblemen in gebieden die kwetsbaar zijn voor deposities, doelgerichte maatregelen worden getroffen.

De provincies nemen de regie voor deze gebiedsgerichte aanpak, waarbij op basis van analyses van het betrokken gebied in beeld wordt gebracht op welke wijze de gerichte verwerving of sanering invulling dient te krijgen, en welke maatregelen per gebied nodig zijn.

De uitvoering van bronmaatregelen, die door de veehouderij zouden worden genomen in het kader van het PAS, was slechts beperkt geborgd en sommige maatregelen werden pas op termijn genomen. Het gaat daarom niet alleen om nieuwe maatregelen, maar ook om het dwingend (met een tijdpad) vastleggen van de uitvoering van PAS-bronmaatregelen.

Voor de blijvende veehouderijbedrijven geldt dat versneld moet worden ingezet op toepassing van de ‘best environmental means’ (praktijk en techniek) door middel van een Algemeen Verbindend Verklaring en een duidelijk tijdpad, zodat verdergaande emissiereductie versneld wordt bewerkstelligd. Deze Algemeen Verbindend Verklaring vraagt om verankering in Rijkswetgeving, bijv. in de vorm van een Besluit emissiearme bedrijfsvoering, waarbij het toepassen van de meest actuele milieupraktijk (waaronder innovatieve technieken en bedrijfsmethoden) een voorwaarde is.

De verantwoordelijkheid voor de gebiedsspecifieke aanpak ligt bij de provincies, waarbij de aanpak is gericht op snelle en effectieve vermindering van emissies in en nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden. De provincie bepaalt de strategische inzet van de gerichte verwerving of sanering. Daarnaast ziet de provincie toe op de toepassing van de (in Rijkswetgeving verankerde) ‘Algemeen Verbindend Verklaring’ voor de toepassing van de ‘best environmental means’. Daarnaast is het van belang dat er een juridisch afdwingbare set aan maatregelen wordt vastgelegd. Uiteindelijk is op basis van een beheerplan onteigening juridisch mogelijk.

Snellere implementatie innovatieve ontwikkelingen

De ontwikkeling naar emissieneutrale stallen en emissiearme vormen van agrarische bedrijfsvoering vragen om sturing via vergunningen en handhaving, en om flankerend beleid dat eraan bijdraagt dat innovaties sneller geïmplementeerd kunnen worden. Er dient meer inzet te worden gepleegd om wetenschappelijke ontwikkelingen en daaraan gekoppelde innovaties versneld in de praktijk te brengen, door nieuwe technologieën sneller te erkennen. In het huidige regime duurt de daadwerkelijke toepassing van innovatieve ontwikkelingen vele jaren door de versnippering van commerciële technische doorontwikkeling, en het vertraagde marktaanbod van innovaties als Best Beschikbare Techniek door moeizame certificering (denk aan de Regeling ammoniak en veehouderij, Rav).

Deze beperking in het innovatieklimaat geldt in alle sectoren, maar bovenal in de veehouderij waar ook nog eens een lange afschrijvingstermijn voor stalsystemen geldt. Daardoor worden de mogelijkheden om emissies te verminderen niet optimaal benut, en ontwikkelt de emissiereductie zich niet snel genoeg.

Het Adviescollege staat positief tegenover het voorstel vanuit de agrarische sector om de uitvoering van de sectorplannen (bestaande uit maatregelen gericht op milieuverbetering, herstel van biodiversiteit en het voorkomen van en omgaan met de effecten van klimaatverandering) voortvarend voort te zetten. Daarnaast spreekt het Adviescollege waardering uit voor het gezamenlijke advies van de zuivelsector (via Zuivel NL). Het Adviescollege onderschrijft de voorgestelde aanpak, en is van mening dat de maatregelen die Zuivel NL voorstelt een constructieve bijdrage leveren aan de reductie van ammoniakemissies.

Experimenteerruimte

Het Adviescollege adviseert om op korte termijn de toepassing van emissie-reducerende technieken en -praktijken te versnellen door deze via experimenteerruimte vroegtijdig toe te staan. Ook is financiële steun essentieel om bestaande technieken vervroegd te kunnen afschrijven ten behoeve van de aanschaf van innovatieve emissie-reducerende technieken.

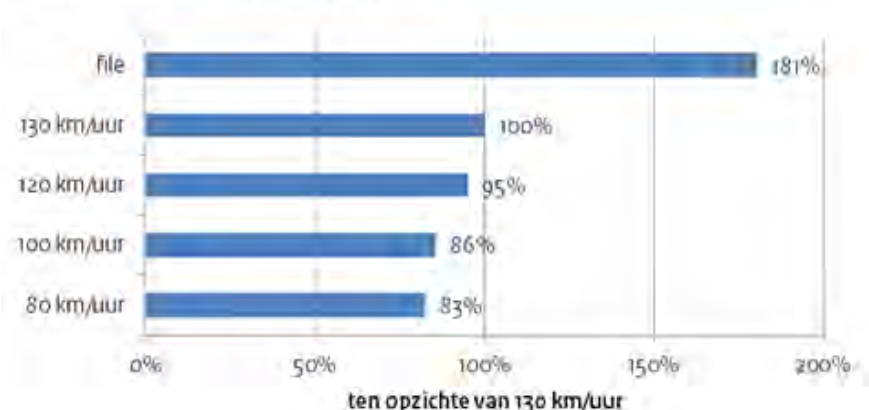
4.2.2 Maatregelen op het gebied van mobiliteit

Wegverkeer

Een korte-termijn-maatregel die impact heeft op stikstofemissies, is snelheidsverlaging. Indien op een groot deel van het wegennet een substantiële verlaging wordt doorgevoerd, leidt dit tot minder NO_x-emissies en daarmee tot een vermindering van de NO_x-‘deken’ (zie paragraaf 3.4). Deze deken is medebepalend voor de algemene depositie en voor de volksgezondheid.

Onderstaande figuur van het RIVM geeft een beeld van de emissiereductie ten opzichte van een snelheid van 130 km/uur. Lagere snelheden leiden tot langere reistijden, maar ook tot betere doorstroming. Hiermee wordt geen landelijk beeld gegeven van het effect op emissies en ook niet van het effect op deposities in Natura 2000-gebieden.

Wegverkeer emissies per km per etmaal voor 100.000 voertuigbewegingen





Het Adviescollege adviseert een snelheidsverlaging door te voeren op rijks- en provinciale wegen, zo nodig gedifferentieerd naar wegen of gebieden, waarbij de snelheidsbeperkende maatregelen worden gericht op aantoonbare effecten in kwetsbare Natura 2000-gebieden.

Overige mobiliteit

Uitgangspunt van het Adviescollege is dat alle sectoren een bijdrage leveren, in een evenwichtige verhouding. In dit eerste advies richt het Adviescollege zich op sectoren, waar maatregelen op korte termijn effect sorteren. Het Adviescollege richt zich tijdens de tweede fase op mogelijke emissiebeperkende maatregelen voor andere vormen van mobiliteit. Dan gaat het om het openbaar vervoer, het vrachtvervoer, de scheepvaart (m.n. de binnenvaart en de kustvaart) en de luchtvaart. In de tweede fase zal het Adviescollege hier nader op ingaan.

4.2.3 Maatregelen in de industrie

In navolging van het uitgangspunt dat alle stikstof-emitterende sectoren een evenwichtige bijdrage moeten leveren aan verdere vermindering van stikstofemissies en -deposities, ligt er ook een opgave bij de industriële bedrijvigheid en de energieproductie. Hierbij moet worden opgemerkt dat de emissies uit deze sectoren circa 1,6% van het totaal uitmaken, en dat reducties derhalve niet op korte termijn tot significante ruimte zullen leiden.

Alhoewel grote energiecentrales, chemische productiefaciliteiten en raffinaderijen via aanbestedingsvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden aan strenge NO_x-emissie-eisen moeten voldoen, bestaan er toch aanzienlijke verschillen tussen emissies, afhankelijk van de gebruikte energiedragers (kolen, biomassa en gas) en verbrandingstechnieken.

Grote centrales zijn voorzien van afgasreinigingsinstallaties die aan strenge eisen moeten voldoen, en die met frequente meetprogramma's worden gewaarborgd. Hierbij maakt de bron voor de verbranding geen verschil voor de toelaatbare NO_x-emissies. Het stoppen met de bijstook van biomassa in grote centrales, levert dan ook nauwelijks een bijdrage aan de vermindering van emissies en deposities van stikstof. Echter, het levert wel een duidelijke bijdrage aan vermindering van NO_x in de energieopwekking en ook een duidelijke vermindering van CO₂-uitstoot. Gezien het integrale karakter van het advies, vraagt het Adviescollege aandacht voor een heroverweging van het nut van subsidies die momenteel worden verstrekt voor het bijstoken van biomassa in energiecentrales.

Voor kleinere, specifieke biomassacentrales die in wijken of steden thans worden ontwikkeld om in de lokale of regionale energie- of warmtevraag te voldoen, is zelden sprake van 'end-of-pipe-technieken' en is er veelal geen inputcontrole. Het is onvoldoende duidelijk of deze installaties aan dezelfde emissie-eisen worden onderworpen. Bovendien is als gevolg van de schaal van de installaties de afstand ten opzichte van het maaiveld waarop de uitstoot in de lucht plaatsvindt kleiner dan bij grote installaties, hetgeen tot hogere deposities kan leiden in Natura 2000-gebieden⁸.

⁸ In het algemeen geldt dat alles wat geëmitteerd wordt, ook weer ergens naar beneden komt. Dus de bijdrage aan de totale depositie zal gelijk blijven, maar als de verspreidingsafstand kort is, dan zal lokaal de depositie toenemen.



Het Adviescollege adviseert provincies de opdracht te geven om te verkennen in hoeverre verschillende industriële sectoren een negatieve bijdrage leveren aan de stikstofdepositie van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, welke maatregelen nodig zijn, en welk (activerend) beleid kan worden gevoerd vanuit het Rijk en de provincies voor het stimuleren van de toepassing van nieuwe technieken en voor innovaties in de industriële sector. Steeds vanuit een integrale blik van het stikstofprobleem in samenhang met luchtkwaliteit, CO₂-reductie, de transitie naar duurzame energie en de kringlooplandbouw.

In de tweede fase wil het Adviescollege ook nader verkennen of de chemie indirect een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de emissies afkomstig uit meststromen door technieken te ontwikkelen die daaraan kunnen bijdragen.

4.2.4 Bouwsector

De bouwsector is een van de sectoren die in de uitvoering van projecten hard wordt getroffen doordat de vergunningverlening is stilgelegd.

Het Adviescollege is van mening dat er in de bouw winst is te behalen door modulair, energieneutraal, circulair en natuurinclusief bouwen en beter gebruik van innovatieve technieken en materialen. Datzelfde geldt voor bedrijven die aanleg-, beheer- en onderhoudswerkzaamheden uitvoeren in Natura 2000-gebieden. Deze bedrijven dienen te worden gestimuleerd deze werkzaamheden emissiearm uit te voeren. Het Adviescollege adviseert aanbestedingsvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden hierop aan te passen. Dit zal een positief effect hebben op duurzame innovaties.

4.3. Herstel van de natuur

Om de staat van instandhouding van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te verbeteren, zijn voor alle gebieden herstelmaatregelen uitgewerkt. Uit de 'oriënterende studie evaluatie Natura 2000-doelensystematiek' (juni 2019) blijkt dat de uitvoering van deze herstelmaatregelen trager verloopt dan verwacht en dan noodzakelijk is. Het Adviescollege adviseert een intensivering en versnelling van het natuurherstel en het waar nodig beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde financiële middelen, door het Rijk en de provincies. Op korte termijn moeten zo mogelijk aanvullende maatregelen worden geprogrammeerd en dient een versneld realisatie-pad te worden uitgezet.

Alle partijen dienen prioriteit te geven aan de herstelprogramma's in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hierbij dient nader te worden gezien wat mogelijkheden zijn om de besluitvorming rond deze herstelprojecten te versnellen, door snellere besluitvorming over bestemmingsplannen.

Door verschillende partijen is tevens gesuggereerd om te kijken in hoeverre rond de begrenste Natura 2000-gebieden door herinrichting van het landelijk gebied (door inbreng van gronden van Staatsbosbeheer, of inbreng van rijksgronden) robuustere condities voor (hydrologisch) herstel van de stikstofgevoelige natuur kan ontstaan.



Door extensivering van het landgebruik rond de natuur (het creëren van bufferzones met natuurinclusieve landbouw), zonder dit onder het regime van de natuurbeschermingswet te brengen, kan de vitaliteit van de te beschermen natuur vergroot worden en kan tevens ruimte worden geboden aan de transitie naar circulaire landbouw. Agrarische ondernemers moeten hiervoor beloond worden. Dat kan op verschillende plaatsen, bijvoorbeeld in veenweidegebieden, maar ook in gebieden waar de intensieve veehouderij domineert. Het beeld is dat deze ontwikkeling een lange adem vergt, maar dat hoeft niet zo te zijn. Een transitie naar natuurinclusieve landbouw kan binnen een korte termijn worden gerealiseerd met behulp van een fonds om deze transitie te faciliteren. Op korte termijn is het mogelijk hierover in gesprek te gaan met deze agrarische ondernemers.

4.4. Benutten vrijgekomen ruimte

Het treffen van maatregelen, zoals beschreven in de voorgaande paragrafen, gericht op emissiereductie en herstel van de natuur, is randvoorwaardelijk voor de oplossing van de gerezen knelpunten en toekomstige toestemmingverlening (zie paragrafen 4.5 en 4.6).

De aard en omvang van de maatregelen en de snelheid waarmee deze worden gerealiseerd, zijn bepalend voor de reductie van emissie, het herstel van Natura 2000-gebieden, voor het tempo waarin de knelpunten kunnen worden opgelost en toestemmingverlening weer kan worden opgepakt. Uit de uitspraak van de Raad van State volgt dat de effecten van de bronmaatregelen (de emissiedaling door de bronmaatregelen) en herstelmaatregelen op hectareniveau moeten worden beoordeeld.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is het Adviescollege van mening dat in alle gevallen een deel van de gerealiseerde reductie moet worden afgeroomd in het licht van de behoud- en herstelopgave voor de stikstofgevoelige habitats in de 118 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit komt hierna nader aan de orde.

Het Adviescollege merkt op dat in verband met de behoud- en herstelopgave ook de wijziging of intrekking van bestaande vergunningen worden genoemd. Het Adviescollege wijst erop dat een dergelijke verstreckende maatregel ten aanzien van individuele bedrijven alleen aan de orde kan zijn indien wordt aangetoond dat intrekking of wijziging van de toestemming voor deze specifieke activiteit de enige passende maatregel is om verslechtering of significante verstoringen te voorkomen, ofwel indien een dergelijke maatregel onderdeel uitmaakt van generiek beleid voor een gebied of sector.

Het Adviescollege acht een maatregel ten aanzien van vigerende vergunningen ter voorkoming van nieuwe deposities wel denkbaar en wenselijk, in de vorm van afoming van niet-benutte (latente) vergunningruimte. Daarbij verwijst het Adviescollege naar de door de provincies onder het PAS als beleidslijn gehanteerde realisatietermijn van twee jaar voor niet-prioritaire projecten en de daarover gemaakte afspraken. Het Adviescollege beveelt aan de uitvoering van de afspraken over deze realisatietermijn weer op te starten (omdat dit na de uitspraak van de Raad van State is stilgevallen).



Dit geldt ook bij de latente ruimte bij onder het PAS van een vergunning vrijgestelde activiteiten, die thans alsnog een vergunning behoeven. Daarbij wijst het Adviescollege erop dat het hierbij gaat om maatwerk, waarbij reeds gedane investeringen of andere uitvoeringshandelingen in beschouwing moeten worden genomen. Mede om die reden adviseert het Adviescollege om de beoordeling van latente ruimte – als het gaat om niet-gerealiseerde vrijgestelde ruimte – te laten plaatsvinden bij het alsnog vergunnen van deze gevallen en in overige gevallen te laten plaatsvinden in het kader van interne of externe saldering.

Voor vergunningen, die zijn verleend voorafgaand aan het PAS, geldt de termijn van twee jaar niet. Ook hier moet worden onderzocht of er mogelijkheden zijn om latente ruimte terug te nemen (omdat het hier gaat om aantasting van bestaande rechten, lijken deze mogelijkheden echter beperkt).

Zoals ook aangegeven in paragraaf 2.2 is prioritering in de aanpak van knelpunten een bestuurlijke keuze. Aanbeveling van het Adviescollege in dit verband is deze ruimte in ieder geval te benutten om knelpunten op te lossen die betrekking hebben op:

- Activiteiten die onder het PAS waren vrijgesteld van een vergunning (activiteiten onder grenswaarden). Op beweiden en bemesten wordt hierna afzonderlijk ingegaan.
- Tijdelijke emissies indien na realisatie sprake zal zijn van een lagere emissie of nul-emissie. Het Adviescollege wijst erop dat in bepaalde gevallen mogelijk ook een ecologische onderbouwing kan worden gegeven waaruit volgt dat tijdelijke emissies, gelet op het lange-termijn-effect van de activiteit, aanvaardbaar zijn.
- Vernietigde vergunningen, waarvoor opnieuw een aanvraag moet worden ingediend bij het bevoegd gezag. Het is denkbaar dat via beleidsregels voorrang wordt gegeven aan deze aanvragen ten opzichte van andere nieuwe aanvragen.

Beweiden en bemesten

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 volgt uit de uitspraak van de Raad van State over beweiden en bemesten dat het categoriaal vrijstellen van beweiden en bemesten van de vergunningplicht in strijd is met de Habitatrichtlijn. Omdat beweiden en bemesten als vergunningvrije activiteiten in het PAS-traject zijn meegenomen, heeft de PAS-uitspraak ook tot gevolg dat beweiden en bemesten opnieuw moeten worden beoordeeld.

Weidegang is een maatschappelijke wens inzake grondgebonden melkveehouderij, ook vanuit het oogpunt van landschapsbeleving. Bovendien geldt dat de ammoniakemissie bij weidegang gereduceerd is omdat de urine plaatselijk gescheiden van de feces in de bodem doordringt. Pas bij menging van urine met feces (zoals in drijfmest) wordt de ureum (een voor plantengroei waardevolle stikstofverbinding) volop omgezet in ammoniak. Mest uit beweiding kent dan ook een lagere ammoniakemissie dan mest die in de stal is opgevangen en opslagen, en vervolgens op land wordt uitgereden.

Op grond van de uitspraak van de Raad van State is beweiden een onlosmakelijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Dat betekent dat beweiden in samenhang met het agrarisch bedrijf moet worden beoordeeld en vergund. Een generieke regeling via het beheerplan past hiervoor niet. Wel kan het beheerplan op dit punt nader beleid formuleren.



Het Adviescollege wil hier nader onderzoek naar doen en zal voor het eind van 2019 over dit onderwerp een tussentijds advies uitbrengen. Het Adviescollege adviseert in afwachting van dit advies de huidige gedoogstatus te handhaven.

Bemesten van landbouwgronden is essentieel voor de voedselproductie. Met de uitspraak van de Raad van State dreigt de situatie dat elke individuele boer een vergunning voor bemesten moet aanvragen, op basis van een passende beoordeling. Dit is niet werkbaar en leidt tot veel bureaucratie. Mogelijk kan een regeling via het beheerplan worden getroffen of een andere meer generieke oplossing worden gevonden. Daarvoor dient echter meer inzicht te worden verkregen in de haalbaarheid en de mogelijke effecten van de verschillende oplossingsrichtingen.

Het Adviescollege zal ook hier nader onderzoek naar verrichten en daarover eind 2019 nader adviseren. Het Adviescollege adviseert ook voor bemesten de huidige gedoogstatus te handhaven, in afwachting van het tussentijdse advies eind 2019.

4.5. Juridische aspecten

Voor de korte-termijn-aanpak van knelpunten en het weer op gang brengen van toestemmingverlening komt het Adviescollege tot onderstaande aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn aanvullend op de reflectie op de notities van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof (zie hoofdstuk 5).

Het toepassingsbereik van de AERIUS Calculator 2019 is nog beperkt. Allereerst moet ervoor worden gezorgd dat AERIUS zo snel mogelijk ook operationeel is voor het doorrekenen van activiteiten in de agrarische sector.

Het Adviescollege is van mening dat een duidelijke neerwaartse lijn moet worden ingezet als het gaat om emissies van NH₃ en NO_x. Van de emissiereductie, die wordt gerealiseerd met de te treffen maatregelen, dient een deel te worden afgeroomd, zoals eerder toegelicht. De mate van afroaming dient nader te worden bepaald en gemotiveerd in onderlinge afstemming tussen Rijk en provincies. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het Adviescollege de resultaten van gerealiseerde PAS-bron- en herstelmaatregelen niet in dit advies heeft betrokken of heeft kunnen betrekken, vanwege het ontbreken van informatie daarover. Het Adviescollege beveelt aan deze resultaten alsnog inzichtelijk te maken in de komende periode.

De emissiereductie dient per Natura 2000-gebied vast te staan en inzichtelijk te worden gemaakt. Het is aan het Rijk en de provincies om keuzes te maken als het gaat om de benutting van vrijgekomen ruimte. Er is al opgemerkt dat ruimte moet worden beschouwd op hectareniveau, in lijn met de uitspraak van de Raad van State. Het Adviescollege heeft op verschillende plaatsen in dit advies uiteengezet aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om ruimte te kunnen benutten.



Door verschillende stakeholders is nadrukkelijk de wens naar voren gebracht van het (opnieuw) introduceren van een drempelwaarde voor kleine deposities. Het Adviescollege staat hier op zich positief tegenover, mits het reductiebeleid daarvoor voldoende ruimte biedt. Vooral nog ontbreekt het aan een deugdelijke juridische onderbouwing hiervoor, daarom acht het Adviescollege dit op de korte termijn niet haalbaar. Een dergelijke systematiek is alleen haalbaar als wordt voldaan aan bepaalde condities. Op dit moment zijn deze condities nog onvoldoende scherp in beeld. Het Adviescollege beveelt aan deze condities op korte termijn nader te bepalen, voordat een dergelijke systematiek kan worden geïmplementeerd. Het Adviescollege gaat in het tweede advies nader in op dit onderwerp.

Het Adviescollege acht het, mede gelet op de administratieve lasten, niet wenselijk dat kleine bijdragen aan de depositie die onder het PAS waren vrijgesteld van een vergunning (dit betreft niet beweiden en bemesten) en tijdelijke emissies (zoals hiervoor omschreven in paragraaf 4.4) alsnog worden onderworpen aan langdurige vergunningprocedures. Aangezien de urgentie bij sommige projecten groot is, dient te worden gestreefd naar besluitvorming op korte termijn. Het Adviescollege beveelt Rijk en provincies aan beleid te formuleren langs de volgende lijnen.

Aanvraag

- bij gebreke van een vrijstellingsregeling zal met het oog op legalisering een vergunningaanvraag moeten worden ingediend;
- aanvragers moeten – na bekendmaking van het beleid – een redelijke termijn krijgen voor indiening van de aanvraag;
- aanvrager zal een nieuwe AERIUS-berekening moeten overleggen;
- aanvragers zijn gehouden om informatie te verstrekken over welke inspanningen zij verrichten om emissies zoveel mogelijk te beperken (toepassen van best beschikbare technieken);
- aanvrager dient inzicht te geven in de gerealiseerde activiteiten per 29 mei 2019. Latente ruimte komt niet in aanmerking voor legalisering (behoudens maatwerk, zie paragraaf 4.4).

Faciliteren individuele beoordeling

- er dient te worden gezocht naar een systematiek waarin de benodigde vergunningruimte wordt geïnventariseerd door de provincies;
- deze vraag wordt per activiteit inzichtelijk gemaakt en de totale vraag wordt gerelateerd aan de ruimte die na afroaming beschikbaar is. Het gaat daarbij om een collectieve passende beoordeling waarin individuele activiteiten inzichtelijk worden gemaakt. Voor de activiteiten waarvoor ruimte beschikbaar is, is naar de mening van het Adviescollege nader individueel onderzoek niet zinvol;
- gezocht moet worden naar een mogelijkheid om in lijn met het voorgaande een eenvoudige afdoening te bewerkstelligen, die leidt tot een vergunning;
- bij het ontbreken van voldoende ruimte kan aanvrager ervoor kiezen de stappen van salderen of de ADC-toets te doorlopen.

Bij de herbeoordeling van vernietigde vergunningen, bij een eerste beoordeling van situaties die als gevolg van de uitspraak van de Raad van State weer vergunningplichtig zijn geworden (anders dan de hiervoor genoemde vrijgestelde activiteiten, bijvoorbeeld omdat nog geen vergunning is verleend voor wijziging of uitbreiding ten opzichte van de referentiesituatie) adviseert het Adviescollege in het te ontwikkelen beleid aanvullend aandacht te besteden aan de volgende punten:

- Aanvraag (in aanvulling op hetgeen hiervoor is genoemd)
 - inzicht verschaffen in de situatie ten tijde van de referentiesituatie, behoudens voor zover de aanvraag (legalisering van) nieuwe activiteiten betreft;
 - aanvrager kan een voorstel doen voor intern of extern salderen overeenkomstig het door Rijk en provincies in onderlinge afstemming geformuleerde beleid. Het salderingsbeleid moet onder andere betrekking hebben op de mate van afoming (latente ruimte en reductie). Bij de formulering van het beleid dient acht te worden geslagen op de randvoorwaarden die door de Raad van State worden verbonden aan saldering;
 - aanvrager kan een voorstel doen voor een ADC-toets;
 - onderzoek moet – behoudens bij interne saldering – plaatsvinden in het kader van een passende beoordeling;
 - het beschikbaar komen van ruimte voor vergunningverlening uit (gebiedsspecifieke) reductiemaatregelen, kan tot aanpassing van beleid leiden. In dat geval moet inzichtelijk worden gemaakt wat van aanvrager wordt verlangd.
- Onderzoek ruimte vergunningverlening:
 - Er dient – evenals onder het PAS – een plafond te worden gesteld aan uit te geven ruimte. Daarbij moet wel worden voorzien in een hardheidsclausule voor bijzondere gevallen.
 - In de lijn van het voorgaande dient ook beleid te worden ontwikkeld voor de (her)beoordeling bestemmingsplannen en van nieuwe aanvragen.

Het is aan te bevelen afspraken te maken over een evaluatie van het te formuleren beleid.

Toetsen maatregelen aan staatssteunrecht

Bij de voorgestelde maatregelen kan op verschillende manieren sprake zijn van staatssteun. Een maatregel waarbij veehouderijbedrijven, die overlast veroorzaken, steun ontvangen om hun bedrijf te beëindigen, betreft staatssteun en deze moet worden getoetst aan de Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020. De belangrijkste voorwaarden voor een beëindigingsmaatregel op grond van deze richtsnoeren zijn:

- De capaciteit moet worden gesloten om dier-, plant- of volksgezondheidsredenen, sanitaire, ethische of milieuredenen, zoals een vermindering van de totale veebezetting, of om andere redenen zoals met het oog op de herstructurering van de sector, diversificatie of vervroegde uittreding.
- De begunstigde van de steun moet een tegenprestatie leveren, die erin bestaat dat definitief en onherroepelijk wordt besloten de betrokken productiecapaciteit (gronden, gebouwen, installaties, machines en uitrusting) te slopen of onherroepelijk te sluiten.

- In gevallen waarin de productiecapaciteit al definitief gesloten is of waarin een dergelijke sluiting onvermijdelijk lijkt, is er geen tegenprestatie van de begunstigde en mag geen steun worden verleend. Om dezelfde reden zijn ondernemingen, die niet aan die normen voldoen en hun productie hoe dan ook moeten stopzetten, uitgesloten van steun.

Een stoppersregeling naar analogie van de regeling die momenteel in het kader van een warme sanering van de varkenshouderij wordt ontwikkeld, behoeft de voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie.

Er kan ook sprake zijn van staatssteun bij het (her)verdelen van productiecapaciteit van overheidswege. Hierbij is van belang op welke wijze en onder welke voorwaarden de (al dan niet als gevolg van een stoppersregeling vrijkomende) productiecapaciteit door de overheid ter beschikking wordt gesteld. Als sprake is van het opnieuw verdelen van bestaande productiecapaciteit op basis van generiek vergunningenbeleid dat op alle ondernemingen gelijkelijk van toepassing is, en waarbij de overheid zelf geen nieuwe rechten creëert, zal minder snel sprake zijn van staatssteun dan in een situatie waarbij sprake is van het 'gratis' uitgeven van verhandelbare productieruimte door de overheid, op een wijze die vergelijkbaar is met het stelsel van fosfaatrechten, of waarbij bepaalde partijen voorrang krijgen bij de verdeling (een 'selectief voordeel' in staatssteuntermen). Indien sprake is van staatssteun of daarover twijfel bestaat, dan moet de maatregel worden getoetst aan de Richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van Milieubescherming en Energie en is voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie vereist.

Gelet op het bovenstaande zijn de mogelijkheden van overheidsinterventie bij verdeling van productieruimte op korte termijn vanuit het staatssteunrecht beperkt.

4.6. Organisatie, uitvoering en financiering

Gedeeld inzicht in de huidige situatie

Om maatregelen en prioriteiten te kunnen bepalen, is een overzicht van de huidige staat van instandhouding per gebied, de doelen, de geplande maatregelen voor herstel en de grootste belastingen op de gebieden van cruciaal belang. Per Natura 2000-gebied moet er een actueel beeld zijn hoe het gebied ervoor staat en welke bronnen in de omgeving van invloed zijn. Zoals eerder gezegd, ontbreekt dat inzicht nu.

Metten en monitoren

Het Adviescollege vraagt aandacht voor de verhouding tussen een modelmatige benadering en metingen. Beide spelen een belangrijke rol in de discussie, waarbij vooral aandacht is gevraagd voor het meten. Het is nodig te weten wat echte oorzaken zijn van de stikstofproblematiek. *Welke deposities hebben aantoonbaar nadelige effecten?* In de praktijk wordt al veel en steeds meer gemeten, en het verdient aanbeveling om meer gebruik te maken van validatie op basis van metingen.



Het Adviescollege wijst erop dat niet de indruk moet ontstaan dat een ander of beter model ertoe zal leiden dat er meer mogelijk is. In dit eerste advies doet het Adviescollege geen aanbevelingen over mogelijke verbetering van modellen en de techniek achter rekenmodellen. Tijdens de tweede fase van de opdracht zal het Adviescollege nadere aandacht besteden aan het gebruik van de modellen.

Kennisdeling en ondersteuning

Het is het Adviescollege gebleken dat er veel behoefte is aan feitelijke kennis over de stikstofproblematiek en de mogelijkheden om de huidige impasse te doorbreken. Het Adviescollege pleit er daarom voor een helpdesk in te richten waar betrokken partijen terecht kunnen met vragen en waar ook capaciteit beschikbaar is voor het wegwerken van het huidige stuwmeer aan aanvragen. Deze helpdesk zou de opvolger, danwel een aanvulling, kunnen zijn van het huidige PAS-programmabureau bij Bij12. Rijk en provincies kunnen deze helpdesk faciliteren, onder meer door te zorgen voor eenduidige informatie over bron- en herstelmaatregelen, duidelijkheid over afroaming van latente ruimte en gerealiseerde emissiereducties, eisen aan aanvragers/ecologische onderbouwing, randvoorwaarden voor interne en externe saldering en ADC-toets. Het Rijk moet daarnaast zorgen voor een snelle actualisatie van alle relevante informatie, zoals emissiefactoren, landgebruikskaarten en habitatkaarten en die informatie – via de helpdesk – beschikbaar stellen aan alle belanghebbenden.

Financiële consequenties

Het Adviescollege vindt dat financiële belemmeringen voor het uitvoeren van de korte-termijnmaatregelen weggenomen moeten worden, omdat anders onvoldoende ruimte ontstaat om de impasse in de vergunningverlening te doorbreken. Dit betekent een snelle en substantiële investering van het Rijk en de provincies om te zorgen dat er voldoende reductie van stikstofemissie plaatsvindt en dat voldoende natuurherstel mogelijk is. De maatregelen waarvoor financiering benodigd is, zijn hierna nader toegelicht.

Governance, rol van verschillende overheden

In het algemeen geldt dat het totale pakket aan maatregelen alleen kan worden uitgevoerd als de betrokken overheden intensief samenwerken. De voorwaarden daarvoor zijn gecreëerd door het inrichten van een interbestuurlijke programmadirectie stikstof (met de bijbehorende bestuurlijke structuur), waarin naast de verschillende betrokken departementen ook provincies, gemeenten en waterschappen acteren. In het Interbestuurlijke Programma (IBP) weten deze partijen elkaar ook al te vinden op enkele grote aanpalende opgaven, zoals toekomstbestendig wonen, vitaal platteland en klimaat. Het Adviescollege pleit voor een regionale gebiedsgerichte aanpak, met flankerend rijksbeleid op sectordoelstellingen en financiële ondersteuning.

Rol Rijksoverheid

Voor de Rijksoverheid is een belangrijke rol weggelegd voor het oplossen van het vraagstuk, door:

- Het waar nodig ontwikkelen van wet- en regelgeving en formuleren van beleid in afstemming met de provincies (waaronder het verankeren van de 'Algemeen Verbindend Verklaring best environmental means' in Rijkswetgeving, bijvoorbeeld in de vorm van een Besluit emissiearme bedrijfsvoering).
- Financiering van maatregelen; het Rijk stelt voldoende financiële middelen ter beschikking voor:
 - een intensivering en versnelling van maatregelen gericht op herstel van Natura 2000-waarden;
 - een door de provincies uit te voeren regeling voor gebieds- en doelgerichte verwerving of sanering;
 - stimulering van de toepassing van 'best environmental means' (praktijk en techniek) in alle sectoren;
 - de in te richten ondersteuningsstructuur (helpdesk), vanuit de systeemverantwoordelijkheid voor de stikstofproblematiek.
- Het goede voorbeeld geven met eigen projecten.
- Zorgdragen voor een snelle actualisatie van alle relevante informatie, zoals emissiefactoren, landgebruikskaarten en habitatkaarten en die informatie – via de helpdesk – beschikbaar stellen aan alle belanghebbenden.

Rol provincies

De provincies spelen in beleid en uitvoering een cruciale rol. Samengevat is voor de provincies in dit vraagstuk de volgende rol weggelegd:

- Optreden als gebiedsregisseur en vanuit die rol invulling geven aan gebiedsgerichte aanpak:
 - regie voeren voor verwerving of sanering (zie paragraaf 4.2.1);
 - in afstemming met het Rijk beleidsregels formuleren voor afroming van latente ruimte en gerealiseerde emissiereducties, prioritering bij aanpak knelpunten, eisen aan aanvragers/ecologische onderbouwing, randvoorwaarden interne en externe saldering;
 - intensivering en versnelling van maatregelen gericht op herstel van Natura 2000-waarden.
- Inzet van financiële middelen vanuit verantwoordelijkheid voor natuurbeleid.
- Uitvoering geven aan een landelijke systematiek voor monitoring, dataopslag en informatie, analyse en rapportages van natuurgegevens.
- Het goede voorbeeld geven met eigen projecten.

Een aantal terreinbeherende organisaties heeft aangegeven waar mogelijk te willen versnellen, natuur te versterken en eventueel ook te bezien waar terreinen kunnen worden uitgewisseld, bijvoorbeeld voor het creëren van nieuwe natuur en bufferzones. De provincies zijn als gebiedsregisseur de aangewezen partij om deze beweging op gang te brengen.



Rol gemeenten

De rol van gemeenten voor de aanpak van dit vraagstuk laat zich als volgt samenvatten:

- Bevoegd gezag (vergunningverlener en handhaver) voor (bouw)projecten en evenementen in het kader van de Wabo.
- Verantwoordelijkheid voor (de uitvoering van) gemeentelijke projecten.
- Inzetten van ruimtelijk beleid en voorwaarden formuleren in bestemmingsplannen.
- Het goede voorbeeld geven met eigen projecten.

5. Reflectie Adviescollege op notities interbestuurlijke programmadirectie stikstof

5.1. Inleiding

De interbestuurlijke programmadirectie stikstof heeft op 29 augustus 2019 vier notities ter advisering aan het Adviescollege voorgelegd. In deze notities zijn verschillende mogelijkheden of opties met voor- en nadelen uitgewerkt. De notities hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Sturen op stikstofdepositie.
- Intern en extern salderen.
- ADC-toets.
- Mogelijkheden afwegingskader projecten en plannen.

Dit hoofdstuk bevat de reacties van het Adviescollege op de eerste drie notities. De reactie van het Adviescollege op het afwegingskader komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

5.2. Sturen op stikstofdepositie

Notitie interbestuurlijke programmadirectie stikstof

De notitie 'Sturen op stikstofdepositie' heeft tot doel te verkennen hoe toestemmingverlening voor nieuwe activiteiten zonder het PAS mogelijk kan worden gemaakt. In de notitie komen drie oplossingsrichtingen aan de orde:

- *“Daling van bestaande emissies: Het grootste effect op korte termijn is te behalen met een daling van bestaande emissies. Dit betekent dat bovenop huidige herstel- en bronmaatregelen extra bronmaatregelen worden voorgesteld. Zowel op landelijk als lokaal niveau, met als voorwaarde dat ze direct uit te voeren en te monitoren zijn.*
- *Beperking toestemming nieuwe activiteiten: Nieuwe activiteiten dragen voor een zeer beperkt deel bij aan de gemiddelde totale depositie, maar kunnen wel een groot effect op de lokale depositie hebben. Het voorstel is om tot emissieverlaging te komen door het ambitieniveau van nieuwe activiteiten te verkleinen of door voorwaarden te creëren voor vergunningverlening. Daarbij kan gedacht worden aan het gebruik maken van de beste technieken of andere stikstofbeperkende maatregelen.*
- *Verminderen ambities natuurbehoud: Wanneer de doelen voor natuur lager zijn of er minder natuur is, zijn er meer mogelijkheden voor stikstofemissies. De opties zijn het verlagen van de ambitie voor natuur of het verkleinen van het aantal Natura 2000-gebieden. De uitspraak van de Raad van State en de jurisprudentie bieden hiervoor weinig tot geen aanknopingspunten. Aan de andere kant is er ook een mogelijkheid om natuurherstelmaatregelen uit te breiden, om zo sneller tot een gunstige staat van instandhouding te komen. Uitgevoerde natuurherstelmaatregelen waarvan de effecten zichtbaar zijn, mogen op die wijze worden betrokken bij de passende beoordeling zodra de positieve gevolgen vaststaan.”*

Reactie Adviescollege

De reactie van het Adviescollege op deze mogelijke oplossingsrichtingen laat zich als volgt samenvatten. De hoofdlijn van het advies van het Adviescollege betreft twee duurzame oplossingsrichtingen, namelijk emissiereductie en natuurherstel. Het Adviescollege beschouwt het verminderen van ambities in de vorm van wijziging van de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten en inperking van de voor de gebieden geformuleerde instandhoudingsdoelen als een niet-realistische oplossingsrichting. Dit zal op korte termijn weinig tot geen soelaas bieden. Op grond van de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie kan slechts in uitzonderingsgevallen tot intrekking of wijziging van de beschermde status van Natura 2000-gebieden worden overgegaan. Tijdens de tweede fase van de opdracht aan het Adviescollege zal wel nader worden verkend wat de eventuele bewegingsruimte is bij het behalen van de landelijk gestelde doelen.

5.3. Intern en extern salderen

Notitie interbestuurlijke programmadirectie stikstof

De notitie van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof 'Intern en extern salderen' bevat een toelichting op de bestuurlijke beleidskeuzes die moeten worden gemaakt voordat toestemmingverlening op basis van intern of extern salderen mogelijk is voor de korte termijn. Daarbij wordt opgemerkt dat een aantal beleidskeuzes van invloed kan zijn op duurzame oplossingen voor de langere termijn.

Intern salderen

De notitie geeft de volgende toelichting: Bij intern salderen leidt de beoogde situatie binnen de begrenzing van een project of locatie niet tot een toename van stikstofdepositie op alle relevante voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied (op hexagoonniveau⁹) ten opzichte van de vergunde situatie op die locatie. Of in geval van een plan, ten opzichte van de feitelijke, planologisch legale situatie. Voor intern salderen zijn twee mogelijke hoofdrichtingen voor de korte termijn beschreven. Richting 1: Interne saldering vindt plaats conform bestaande voorwaarden en jurisprudentie, zonder aanvullende regelgeving of eisen. Richting 2. Aan interne saldering worden, via beleidsregels of anderszins, nadere randvoorwaarden gesteld.

Extern salderen

In de notitie van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof worden verschillende mogelijkheden van extern salderen geschetst (individueel/depositiebank), worden mogelijkheden benoemd voor het vullen van een salderingsbank en wordt ingegaan op verschillende opties voor afkomen van de rechten van de saldo-gevende activiteit. Daarnaast bevat de notitie suggesties voor het formuleren van extra randvoorwaarden (beleidsregels) aan het extern salderen (bijvoorbeeld duurzaamheidseisen, uitsluiten van ongewenste categorieën, aanvullende onderbouwing over emissiebeperkende maatregelen of het gebruik van de best beschikbare technieken).

⁹ Bij intern salderen moet zijn gegarandeerd dat de toename van depositie door het ene onderdeel van het plan of project, op elk deel van het habitat waarop depositie neerkomt, volledig wordt goedge maakt door gelijktijdige afname van depositie door het andere onderdeel van het plan of project op exact hetzelfde habitat.

Reactie Adviescollege

Salderen is een beschikbaar juridisch instrument, dat kan worden ingezet. Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, is het Adviescollege van mening dat, gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren, in alle gevallen afroming moet plaatsvinden, dus ook bij interne of externe saldering.

Zonder aanvullende eisen of beleidsregels kan intern salderen leiden tot depositietoename, wanneer niet-benutte (latente) ruimte alsnog wordt benut. Omdat doelen gehaald moeten worden, is afroming van latente ruimte naast de reductie van emissies een leidend principe in dit advies. In antwoord op de vraag of in relatie tot dit punt aanvullende regelgeving passend zou zijn, adviseert het Adviescollege om de randvoorwaarden vast te leggen in beleid en bij intern salderen minder vergaand af te romen dan bij externe saldering.

Vanuit economisch perspectief is het Adviescollege voorstander van extern salderen omdat daarmee een prikkel ontstaat om zo efficiënt mogelijk met emissies om te gaan. Stikstof krijgt hierdoor een prijs waardoor er voor de vrager een financiële prikkel ontstaat om de stikstofuitstoot te verminderen en voor de andere partij om te stoppen met zijn activiteiten. Het marktmechanisme zorgt ervoor dat stikstof geprijsd wordt naar de schaarste die regionaal ontstaat.

Bij externe saldering zijn er in zijn algemeenheid twee mogelijkheden:

- Externe saldering tussen private partijen. Daarbij moet het in stand houden van piekbelastingen worden voorkomen. Dit kan door een plafond in beleidsregels op te nemen (bijvoorbeeld de maximering zoals onder het PAS, met een hardheidsclausule). Externe saldering bergt het gevaar in zich van verrommeling van locaties die zijn opgekocht. Indien op grotere schaal wordt gesaldeer, neemt dit probleem toe. Vanuit gemeenten en provincies dient te worden onderzocht hoe aandacht kan worden besteed aan de ruimtelijke kwaliteit.
- Een tweede mogelijkheid is saldering via overheidsinterventie, bijvoorbeeld door het (weer) oprichten van depositiebanken. Ook in dat geval moeten randvoorwaarden worden gesteld aan onder andere afroming en uitgifte.

Het realiseren van de natuurdoelen is essentieel. Differentiatie van de mate van afroming per Natura 2000-gebied kan daaraan bijdragen. Aangezien dit nader onderzoek vergt, is het voor de korte termijn aan te bevelen om aanvankelijk uit te gaan van hetzelfde afromingspercentage in alle gebieden en op een later moment invulling te geven aan gebiedsspecifieke afroming, waarbij bij extern salderen de dan geldende overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) als maatstaf kan worden gehanteerd voor het percentage dat wordt afgeroomd.

Verdeling van ruimte is een taak van de overheid. Regie is nodig, omdat schaarse ruimte zo goed mogelijk moet worden benut. Van belang is dat op dit gebied in alle provincies en door het Rijk dezelfde werkwijzen worden gehanteerd. Het Adviescollege beveelt Rijk en provincies aan hierover op korte termijn gezamenlijk beleidsregels te formuleren. Deze werkwijze betekent dat er op de langere termijn een depositiebank kan ontstaan. Het is zinvol hier nader onderzoek naar te doen.

Bij deze ontwikkeling dient ook goed te worden nagedacht over de juiste prijsprikkel zodat op de langere termijn prikkels blijven bestaan om zo efficiënt mogelijk met stikstof om te gaan. Zolang er geen depositiebank is ingericht, voeren de provincies – vanuit de rol van vergunningverlener – de regie op het extern salderen.

5.4. ADC-toets

Notitie interbestuurlijke programmadirectie stikstof

De notitie van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof beschrijft dat de ADC-toets een uitzondering is, die alleen onder strenge voorwaarden kan worden gebruikt, namelijk wanneer uit de passende beoordeling de conclusie wordt getrokken dat significant negatieve effecten niet (volledig) uitgesloten kunnen worden, ondanks het toepassen van mitigerende maatregelen én:

- 1) er geen Alternatieve oplossingen zijn;
- 2) het project nodig is om Dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard;
- 3) de nodige Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Het doorlopen van de ADC-toets is een complex proces. De eisen die aan een ADC-onderbouwing en de compensatie (moeten) worden gesteld, zijn hoog.

Reactie Adviescollege

De ADC-toets is opgenomen in artikel 6, vierde lid Habitatrichtlijn en op basis daarvan verankerd in artikel 2.8, vierde tot en met achtste lid Wet natuurbescherming. De mogelijkheid om deze toets uit te voeren, is dus onderdeel van de vigerende wetgeving. De uitspraak van de Raad van State verandert daar niets aan, maar de ADC-toets zal voor een aantal projecten in beeld gaan komen als significante effecten niet kunnen worden uitgesloten. Het is evident dat de ADC-toets in lang niet alle gevallen een begaanbare route vormt. Voor specifieke plannen en projecten van groot maatschappelijk belang zou het doorlopen van een ADC-toets op zichzelf een mogelijkheid zijn.

Voor zover de alternatieventoets en de dwingende redenen goed kunnen worden onderbouwd, zal echter compensatie in veel gevallen niet eenvoudig zijn. Allereerst zal ook compensatie in beginsel moeten worden gerealiseerd voordat de uitvoering van een plan of project kan starten. Ook zal een locatie moeten worden gezocht waar compenserende maatregelen kunnen worden uitgevoerd in de vorm van kwaliteitsverbetering of het creëren van habitats. In dit laatste geval is van belang dat de ruimte voor compensatie schaars is. Verder wijst het Adviescollege erop dat maatregelen die nodig zijn op grond van artikel 6, lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn, niet als compenserende maatregel kunnen worden ingezet.

De ADC-toets is daarmee geen oplossing voor de kern van de stikstofproblematiek onder meer niet omdat veel getroffen initiatieven en toekomstige initiatieven niet kunnen worden gekwalificeerd als dwingende reden van groot openbaar belang. Daarnaast biedt deze toets weinig soelaas voor de korte termijn, omdat compensatie in beginsel gereed moet zijn voordat de uitvoering van een project kan starten. En ruimte voor compensatie is zeer schaars in Nederland.



Het Adviescollege waarschuwt voor te hooggespannen verwachtingen van deze toets, want zeker niet alle vastgelopen projecten voldoen aan de criteria van de ADC-toets.

De notitie van de interbestuurlijke programmadirectie stikstof bevat het voorstel een handreiking op te stellen. Het Adviescollege onderschrijft dit voorstel en beveelt aan daarbij rekening te houden met de volgende punten.

Er dient te worden verduidelijkt wat wordt verstaan onder compensatie en welke eisen daaraan worden gesteld. Compensatie *binnen* de grenzen van de bestaande Natura 2000-gebieden verdient de voorkeur, waar mogelijk door (herstel)maatregelen te intensiveren. Ook de Europese Commissie gaat ervan uit dat compensatie binnen de bestaande Natura 2000-gebieden de voorkeur verdient. Er is algemene consensus dat de lokale omstandigheden, die vereist zijn voor het herstel van de bedreigde natuurwaarden, zo dicht mogelijk bij het door het plan of project beschadigde gebied moeten liggen. Daarom verdient het de voorkeur compensatiemaatregelen toe te passen in of dichtbij het betrokken Natura 2000-gebied op een locatie waar de omstandigheden bevorderlijk zijn voor het welslagen van de compensatiewerkzaamheden. Dit is echter niet altijd mogelijk en bij het zoeken naar locaties die aan de vereisten van de Habitatrichtlijn voldoen, moet dan ook een lijst van de relevante prioriteiten worden gemaakt. Ook bij de prioriteiten ligt de eerste keuze binnen bestaande Natura 2000-gebieden.

Indien er geen mogelijkheden zijn binnen bestaande Natura 2000-gebied is de suggestie *zo dicht mogelijk bij, of aangrenzend aan* bestaande Natura 2000-gebieden te compenseren. Dit vereist wel het maken van heldere afspraken over wie dan zorgdraagt voor instandhouding. Het Adviescollege is hier op zich geen voorstander van omdat dit leidt tot het verschuiven van grenzen van Natura 2000-gebieden, hetgeen tot nieuwe complicaties kan leiden.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid tot compensatie buiten bestaande Natura 2000-gebieden op voorhand niet is uit te sluiten. De Europese Commissie gaat in meerdere handreikingen over art. 6 Habitatrichtlijn uit van de mogelijkheid om compenserende maatregelen te treffen *buiten* een Natura 2000-gebied waarna dit gebied onder het beschermingsregime voor Natura 2000 moet worden gebracht. Er zijn omstandigheden denkbaar, bijvoorbeeld ontwikkelingen die maatschappelijk van zeer groot belang zijn, waarin deze optie uitkomst kan bieden. Het Adviescollege adviseert hier de voorwaarde aan te verbinden dat een initiatiefnemer moet aantonen dat compensatie binnen bestaande Natura 2000-gebieden niet tot de mogelijkheden behoort. Indien vervolgens compensatie buiten Natura 2000 wordt voorgesteld, zou het bevoegd gezag in de overwegingen moeten betrekken of bestaande activiteiten of andere ontwikkelingen daardoor in hun mogelijkheden worden beperkt. Een aanpalende vraag is of de habitattypen waarover we hier spreken (stikstofgevoelige habitattypen) zo eenvoudig op een andere locatie zijn te ontwikkelen. Het Adviescollege beveelt aan deze vraag te laten beantwoorden door ecologen.

6. Afwegingskader voor prioritering

Notitie interbestuurlijke programmadirectie stikstof

Het adviseren over een afwegingskader is onderdeel van de opdracht aan het Adviescollege voor fase 1. De interbestuurlijke programmadirectie stikstof heeft hierover de notitie *'Mogelijkheden afwegingskader projecten en plannen'* aangeleverd. Doelstelling van deze notitie was het uitwerken van een afwegingskader waarmee het mogelijk is vanaf 1 oktober 2019 te prioriteren tussen plannen en projecten waarvoor toestemming in het kader van de Wet natuurbescherming is vereist.

De interbestuurlijke programmadirectie stikstof besluit in de notitie dat het creëren en implementeren van een compleet afwegingskader op de korte termijn niet realiseerbaar is door complexe beleidsmatige, juridische, bestuurlijke en uitvoeringstechnische aspecten. Wel is in de notitie onderscheid gemaakt in de mogelijkheden voor een afwegingskader op de langere termijn en wordt er een alternatieve aanpak geboden voor de korte termijn. De volgende uitwerkingen zijn gemaakt voor de korte termijn:

- Mogelijkheden alternatieve aanpak voor extern salderen op korte termijn.
- Mogelijkheden alternatieve aanpak voor ADC op korte termijn.
- Geen afwegingskader op korte termijn, maar uitgaan van de kracht en efficiëntie van de (vrije) markt, met als basis de huidige wettelijk beschikbare opties.

Reactie Adviescollege

Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht kan een kader voor prioritering gegeven worden voor de afhandeling van aanvragen of voor het uitgeven van schaarse compensatieruimte of andere ruimte.

Het bevoegd gezag hanteerde onder het PAS voor de afhandeling van aanvragen de volgorde van binnenkomst. Verder was er beleid over de inhoudelijke afhandeling, bijvoorbeeld voor de maximaal toe te kennen ruimte. Het bevoegd gezag kan ook informatie vragen aan aanvrager waaruit blijkt dat men inspanningen verricht om emissies te beperken.

Voor de langere termijn is een completer afwegingskader van belang. Het Adviescollege betreft dit in de opdracht voor fase 2. Dit kader vraagt om samenhang met het ruimtelijk beleid, vanuit een visie op de grote transities. Bestaande beleidskaders en akkoorden (zoals het Klimaatakkoord) lopen in de praktijk door elkaar. Advies is om de grote transities (zoals de transitie van de landbouw, energietransitie en de circulaire economie) als uitgangspunt te nemen, om te zorgen voor een meer integrale afweging.

Overigens biedt het ruimtelijk beleid reeds mogelijkheden voor het maken van afwegingen. Ruimtelijke ordening betekent: ver vooruitdenken en conflicterende belangen een plek geven binnen de schaarse ruimte die beschikbaar is in ons land. Hiervoor is de Omgevingswet in ontwikkeling. Daarbij is het Adviescollege van mening dat ruimtelijke ordening meer aandacht moet krijgen in de sectorale benadering van het Rijk. Immers, sectoraal beleid van het Rijk heeft ruimtelijke consequenties (denk bijvoorbeeld aan het melkquotum, maar ook de energietransitie). De politiek heeft op basis van het ruimtelijk beleid instrumenten om keuzes te maken.



Het Adviescollege adviseert de Omgevingswet en de (nationale en provinciale) Omgevingsvisies te benutten voor ruimtelijke voorsortering op de korte termijn, evenals de principes van de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Als op regionale schaal een bepaald project van groot belang is, kunnen de regionaal verantwoordelijke overheden besluiten nemen waarmee extra ruimte wordt gecreëerd. De regionale politiek kan hierin keuzes maken over waar emissiebeperking wordt gerealiseerd en wat daarmee wordt vlot getrokken.

Op dit moment is het te vroeg om te zeggen dat een nationaal coördinator voor deze problematiek de juiste manier is om regie te voeren. Met het aanstellen van een coördinator zonder geld of gezag, zijn in ons land weinig goede ervaringen opgedaan. Bovendien heeft het stikstofprobleem niet de kenmerken van een vraagstuk waarvoor bijv. de Deltacommissaris is aangesteld.

7. Doorkijk advies lange termijn

De opdracht aan het Adviescollege valt uiteen in twee fasen. Na de oplevering van dit eerste advies start het Adviescollege met de tweede fase, de opdracht voor de langere termijn. De opdracht voor fase 2 is als volgt geformuleerd:

“Een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek die past in het streven om in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstof gevoelige habitats te herstellen en die ertoe strekt om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling te herstellen.

Bij de formulering van deze aanpak worden zo mogelijk ook andere schadelijke emissies betrokken en wordt in ieder geval voorkomen dat de aanpak tot een toename van andere schadelijke emissies leidt.”

Tijdens de tweede fase zal het Adviescollege een beleidsreconstructie van het PAS opstellen, in de context van ontwikkelingen die voor het PAS relevant zijn geweest, zoals de aanwijzing en indeling van Natura 2000-gebieden. Daarnaast zal het Adviescollege zich nader verdiepen in de Europese regelgeving in relatie tot Nederlands beleid en Nederlandse keuzen, en in relatie tot keuzen die zijn gemaakt in ons omringende landen.

Conform de aan het Adviescollege verstrekte opdracht, zal tijdens de tweede fase nader advies worden uitgebracht over een afwegingskader en over een samenhangende lange-termijnaanpak van (aanvullende) bronmaatregelen voor bestaande activiteiten in alle sectoren, om tot verdere vermindering van emissie en depositie te komen. En zullen tegelijkertijd aanbevelingen worden gedaan voor maatregelen om de robuustheid van Natura 2000-gebieden te vergroten. Mogelijke onderwerpen die zullen worden betrokken in de afwegingen tijdens de tweede fase, zijn optimalisatie van het rekenmodel AERIUS, en de mogelijkheden om meer gebruik te maken van validatie op basis van metingen, de drempelwaarden, een nadere verkenning van een depositiebank (op landelijk of regionaal niveau) en de mogelijkheden van nieuwe technologische ontwikkelingen en innovaties.

Onderdeel van de samenhangende lange-termijnaanpak is een integrale aanpak van stikstofreductie met opgaven vanuit aanpalende agenda's op het gebied van klimaat, biodiversiteit en volksgezondheid, door middel van veehouderij die past in de kringlooplandbouw.

Zoals toegelicht in paragraaf 4.4 zal het Adviescollege voor het einde van 2019 een tussentijds advies uitbrengen over het vraagstuk van beweiden en bemesten.

Bijlage: overzicht gesprekspartners

Veel betrokkenen en belanghebbenden reikten schriftelijk hun ideeën en voorstellen aan. Het Adviescollege heeft deze input betrokken bij de afwegingen om tot dit eerste advies te komen. Daarnaast voerde het Adviescollege gesprekken met belanghebbenden vanuit de agrarische sector, het bedrijfsleven, natuur- en milieuorganisaties, met wetenschappers, praktijkdeskundigen, met de koepelorganisaties van de decentrale overheden (IPO, VNG, UvW) en met de vereniging van waterbedrijven (VEWIN). De uitkomsten van deze gesprekken zijn benut voor het opstellen van dit eerste advies. Het Adviescollege sprak met onderstaande organisaties en personen.

Agrarische ondernemers	
Boer en Natuur	Alex Datema, voorzitter
CUMELA (Brancheorganisatie voor ondernemers in groen, grond en infra)	Teun Jansen, adviseur ruimtelijke ordening en milieu
Land- en tuinbouw organisatie Nederland (LTO)	Trienke Elshof, portefeuillehouder gezonde leefomgeving Gerbrand van 't Klooster, medewerker natuur- en landschapsontwikkeling
Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP)	Aalt den Herder, secretaris Dick Schieven, algemeen bestuurslid
Peelhoender	Jurgen Driessen, agrarisch ondernemer
Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)	Wouter Oude Voshaar, lid dagelijks bestuur Marieke van Beers, beleidsadviseur
Stichting Brancheorganisatie Kalversector	Jacques de Groot, Van Driegroep Onno Hidding, PALI group
Zuivel NL	Janine Luten, directeur

Bedrijfsleven	
ANWB	Ronald de Jong, teammanager mobiliteit & verkeersveiligheid
Bouwend Nederland	Martijn Verwoerd, belangenbehartiger Anne-Marie Frissen, beleidsadviseur infrastructuur
Branche Organisatie Zeehavens (BOZ)	Eric van der Schans, directeur omgevingsmanagement, Haven van Rotterdam
Energie Nederland	Wouter Verduyn, programmamanager energietransitie
Neprom (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen)	Patrick Joosen, commissie woningmarkt Nicolette Zandvliet, commissie juridische zaken
VNCI (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie)	Jos Roosen, juridische zaken
VNO-NCW / MKB Nederland	Willem Henk Streekstra, senior adviseur Jan van de Broek, senior legal counsel

Natuur- en Milieuorganisaties	
Federatie Particulier Grondbezit	Janneke Snijder, bestuurslid
Landschappen.nl	Hank Bartelink, directeur-bestuurder
Mobilisation for the environment	Johan Vollenbroek, senior adviseur
Natuurmonumenten	Kirsten Haanraads, public affairs Fen van Rossum, teamleider projectmanagement
Staatsbosbeheer	Sylvo Thijsen, directeur
Werkgroep Behoud de Peel	Wim van Opbergen, voorzitter
Wösten juridisch advies	Valentijn Wösten, advocaat

Wetenschappers en praktijkdeskundigen	
Louis Bolk Instituut	Jan Willem Erisman, directeur
Tilburg University	Kees Bastmeijer, professor of Nature Conservation and Water Law
Wageningen University & Research	Wim de Vries, professor
Min. EZK/LNV	Bertram Burggraaf Staatssteundeskundige

Overheden & publieke organisaties	
Interprovinciaal Overleg (IPO)	Peter Drenth, gedeputeerde provincie Gelderland Hennie Schumann, hoofd eenheid Natuur en Milieu, provincie Overijssel
Unie van Waterschappen (UvW)	Albert Vermuë, algemeen directeur
Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin)	Hans de Groene, directeur
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Jantine Kriens, algemeen directeur Isabelle Wever, beleidsmedewerker leefomgeving

A collage titled "Advies luchtvaartsector" (Advice aviation sector). The background is a map of the Netherlands. Overlaid on the map are several images related to aviation: an airport terminal with people, an airplane in flight, an airport tarmac with a truck, and an airport hangar. The text "Advies" is in large white letters, and "luchtvaartsector" is in smaller white letters below it.



Advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek

15 januari 2020

Opdrachtgever: De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Mevrouw drs. C.J. Schouten

Samenstellers: Adviescollege Stikstofproblematiek
De heer J.W. Remkes, voorzitter
De heer prof. dr. E. Dijkgraaf
Mevrouw mr. dr. A. Freriks
De heer drs. G.J. Gerbrandy
Mevrouw ir. A.G. Nijhof MBA
Mevrouw E. Post MMC
De heer prof. dr. ir. R. Rabbinge
De heer dr. M.C.Th. Scholten
Mevrouw prof. dr. L.E.M. Vet
Secretariaat: Lysias Advies, Amersfoort

Datum: 15 januari 2020

Advies luchtvaartsector

Advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek

	Inhoud	Blz.
	Samenvatting	1
1.	Inleiding	4
1.1.	Opdracht	4
1.2.	Uitgangspunten voor dit advies	5
1.3.	Beeldvorming	6
1.4.	Leeswijzer	7
2.	Werkwijze van het Adviescollege	8
3.	Bijdrage luchtvaart aan totale emissies in Nederland	9
3.1.	Emissies onder en boven 3.000 voet	9
3.2.	Mate van beïnvloedbaarheid van emissies onder en boven 3.000 voet	9
3.3.	Belang van transparantie	10
4.	Bijdrage emissies luchtvaart aan depositie in Nederland	11
4.1.	Depositie in NL, veroorzaakt door de luchtvaart	11
4.2.	Deposities luchtvaart onder en boven 3.000 voet	12
5.	Depositie vanuit luchtvaart en luchthavens in Natura 2000-gebieden	14
5.1.	Landelijk beeld van de depositie	14
5.2.	Deposities zoals in beeld bij luchthaven Schiphol en Lelystad	15
5.3.	Conclusie	19
6.	Ontwikkeling NOx-emissies uit luchtvaartsector en betekenis voor depositie van luchtvaartsector	20
7.	Mogelijke emissiereductie luchtvaartsector	21
7.1.	Inleiding	21
7.2.	Emissies grondgebonden activiteiten	21
7.3.	Maatregelen gericht op beperking emissies in LTO-fase en boven 3.000 voet	21
7.4.	Beïnvloeden van emissies van en naar de luchthavens voor woon-/werkverkeer, passagiers en vracht	22
8.	Reflectie en advies	23
8.1.	Reflectie	23
8.2.	Advies	24

Bijlagen:

1. Overzicht gesprekspartners.
2. Geraadpleegde documenten.
3. Lijst met afkortingen.

Samenvatting

Opdracht

Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft de opdracht gekregen om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te adviseren over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek in Nederland. Na het uitbrengen van het eerste advies '*Niet alles kan*' op 25 september 2019, is het Adviescollege van start gegaan met de tweede fase van de opdracht. Opdracht voor deze tweede fase betreft het adviseren over een structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Verzoek van de minister aan het Adviescollege is om daarbij zo mogelijk ook andere schadelijke emissies te betrekken en in ieder geval te voorkomen dat de aanpak van de stikstofproblematiek leidt tot een toename van andere schadelijke emissies.

De Minister heeft het Adviescollege in oktober 2019 gevraagd om, vooruitlopend op het eindadvies over een structurele aanpak, vervroegd advies uit te brengen over de luchtvaartsector. Het Adviescollege heeft zich bereid getoond deze vraag op zo kort mogelijke termijn op te pakken en brengt met deze rapportage het advies over de luchtvaartsector uit. Het Adviescollege baseert dit advies op de beantwoording van de volgende hoofdvragen: *Wat is de huidige bijdrage van de luchtvaartsector aan de depositie van stikstof in Nederland? En wat kan de luchtvaartsector in Nederland bijdragen aan de vermindering van de stikstofdepositie?*

Uitgangspunten voor dit advies

Het Adviescollege hanteert als eerste uitgangspunt het perspectief op de lange termijn. De analyses en aanbevelingen in dit advies zijn niet maatgevend voor het lange-termijnadvies (dat in mei 2020 verschijnt) en kunnen derhalve niet als precedent gelden.

Zoals eerder geformuleerd in '*Niet alles kan*', hanteert het Adviescollege het uitgangspunt dat alle sectoren, die verantwoordelijk zijn voor stikstofuitstoot, in een evenwichtige verhouding een bijdrage leveren aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Het Adviescollege hanteert een integrale benadering van het stikstofprobleem in samenhang met onder andere klimaatdoelen en de transitie naar duurzame energie.

Het Adviescollege acht het van belang onderscheid te maken tussen de luchtvaart en luchthavens, omdat dit zowel van belang is voor de analyse van de bijdrage aan de stikstofproblematiek, als voor de mate van beïnvloedbaarheid van de emissies. Het Adviescollege richt zich in dit advies, daar waar het luchthavens betreft, met name op Schiphol en Lelystad Airport, omdat voor deze luchthavens een besluit genomen moet worden, dat een 'stikstofbeoordeling' (door het daartoe bevoegde gezag) noodzakelijk maakt.

Beeldvorming

In de publieke opinie bestaan sterk uiteenlopende beelden over de bijdrage van de luchtvaartsector aan de stikstofproblematiek. Velen zien de luchtvaart als een sector die een relevante bijdrage levert aan de stikstofproblematiek. Het Adviescollege kan zich dat beeld wel voorstellen, omdat de luchtvaartsector een grote bijdrage levert aan de emissies van broeikasgassen (met name CO₂), fijnstof en aan geluidhinder, en omdat de luchtvaartsector een groot deel inneemt van de beschikbare milieugebruiksruimte.

Belangrijk voor dit advies is dat er zoveel mogelijk overeenstemming is over de huidige bijdrage van de luchtvaartsector aan de stikstofproblematiek en dat wordt benoemd waar er onzekerheden zijn. Het Adviescollege heeft daarom voor dit advies uitgebreid onderzoek gedaan naar het aandeel van de luchtvaartsector in de uitstoot van NO_x. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de bijdrage van de luchtvaartsector aan de uitstoot van NO_x beperkt is, maar wel groter is dan de uitstoot die wordt gerapporteerd. Dit betekent dat de beeldvorming in de publieke opinie over de directe effecten van de luchtvaart op de depositie van stikstof niet in overeenstemming is met de werkelijkheid.

Bijdrage luchtvaartsector aan emissies en depositie

De bijdrage van de luchtvaart aan de totale nationale stikstofemissie, zoals gerapporteerd in de Emissieregistratie, bedraagt 0,1%. Deze bijdrage betreft de directe emissies die samenhangen met starts en landingen vanaf Nederlandse luchthavens (de LTO-cyclus¹ onder 3.000 voet). Echter, niet alle relevante emissies worden in de Emissieregistratie aan de luchtvaart toegerekend. Het Adviescollege is van mening dat rekening gehouden moet worden met alle emissies die samenhangen met de luchtvaart. Ook de emissies die afkomstig zijn van het vliegverkeer boven 3.000 voet dienen in ogenschouw genomen te worden, omdat boven deze grens veel NO_x-emissies afkomstig zijn van de luchtvaart, ook al is de beïnvloedbaarheid van emissies boven 3.000 voet door Nederland gering.

Uit analyses, meetgegevens en modelberekeningen (uitgevoerd door RIVM en TNO) komt naar voren dat de totale bijdrage aan de stikstofdepositie vanuit de luchtvaart zich bevindt in een bandbreedte tussen 0,7 en 1,1% van het nationale totaal² voor NH₃ en NO_x gezamenlijk. Dit aandeel komt overeen met een stikstofdepositie in Nederland vanuit de luchtvaart (onder en boven 3.000 voet) tussen de 12 en 19 mol N/ha/jaar. Het overgrote deel van deze depositie is afkomstig uit de diffuse NO_x-concentratie boven heel Nederland.

Daarnaast zijn er emissies die samenhangen met de functie van een luchthaven, zoals grondgebonden activiteiten op de luchthavens, luchthaven-gerelateerde (economische) activiteiten en verkeersbewegingen van en naar de luchthavens. Deze emissies worden wel meegenomen in m.e.r.-procedures, maar worden in de Emissieregistratie grotendeels toegerekend aan andere sectoren.

Luchtvaart is groeisector

De luchtvaart in Europa is de afgelopen periode gegroeid en de verwachting is dat de groei doorzet. Zo zijn de gerapporteerde emissies tussen 1990 en 2005 met 85% toegenomen en tussen 2005 en 2017 nogmaals met 25%. Door de stikstofreductie die in dezelfde periode in veel andere sectoren is behaald, is het relatieve aandeel van de luchtvaartsector sinds 1990 verviervoudigd.

De efficiëntie per vliegbeweging is weliswaar toegenomen, maar door de volumetoename nemen de emissies in absolute zin toe. Oftewel, de toename van het vliegverkeer is groter dan de afname van de emissies. De depositie als gevolg van de emissies onder en boven 3.000 voet neemt daarmee ook toe.

¹ De 'Landing and take-off cycle' (LTO-cyclus) is de benaming voor alle vliegtuigactiviteiten die onder een hoogte van 3.000 voet plaatsvinden. Daarbij gaat het om taxiën voor vertrek, opstijgen, naderen/landen, taxiën na aankomst en om stationair draaien voor en na het taxiën.

² De nationale totale depositie bedraagt 1.600 mol N/ha/jaar.



Hoofdlijn van dit advies

Het Adviescollege adviseert om als bindende randvoorwaarde aan de luchtvaartsector te stellen dat groei van de sector alleen wordt toegestaan, wanneer sprake is van een vermindering van de huidige NOx-emissies (van de luchtvaartsector als geheel). Hiervoor kan, net als in andere sectoren, gebruik worden gemaakt van de juridische mogelijkheden, zoals intern en extern salderen. De vermindering van de NOx-emissies is dan ook inclusief de daling die uit de eventuele benutting van intern en extern salderen voortvloeit. Daarmee kan de luchtvaart NOx-emissies in andere sectoren helpen verminderen, zodat per saldo de emissies dalen.

Het waarborgen van een vermindering van NOx-emissies, bij groei van de luchtvaartsector, vereist een volwaardige, volledige en integrale beoordeling van de gevolgen van de ontwikkelingen van de Nederlandse luchthavens (incl. de grondgebonden en luchthaven-gerelateerde activiteiten).

1. Inleiding

1.1. Opdracht

Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft de opdracht gekregen om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te adviseren over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek in Nederland. Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei jl. kan het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening van activiteiten die stikstofemissie veroorzaken in (de buurt van) kwetsbare Natura 2000-gebieden.

In het eerste advies '*Niet alles kan*' (d.d. 25 september 2019) heeft het Adviescollege maatregelen geadviseerd gericht op sectoren die op de korte termijn voor emissiereductie zorgen, om daarmee de voorwaarden te creëren voor toestemmingverlening aan een aantal economische activiteiten dat stikstofuitstoot veroorzaakt. Het Adviescollege heeft in het eerste advies geen specifieke aanbevelingen gedaan voor maatregelen in de luchtvaartsector. Wel staat in het eerste advies beschreven dat het Adviescollege zich tijdens de tweede fase van de opdracht onder andere gaat richten op mogelijke emissiebeperkende maatregelen voor andere vormen van mobiliteit, waaronder de luchtvaartsector.

Het Adviescollege brengt in mei 2020 het eindadvies uit over een nieuwe en structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Minister Schouten heeft het Adviescollege in oktober 2019 gevraagd vervroegd advies uit te brengen over de luchtvaartsector. Het Adviescollege heeft zich bereid getoond deze vraag op zo kort mogelijke termijn op te pakken en brengt met deze rapportage vervroegd het advies voor de luchtvaartsector uit. Het Adviescollege baseert dit advies op de beantwoording van de volgende hoofdvragen: *Wat is de huidige bijdrage van de luchtvaartsector aan de depositie van stikstof in Nederland? En wat kan de luchtvaartsector in Nederland bijdragen aan de vermindering van de stikstofdepositie?*

Het Adviescollege maakt onderscheid tussen de luchtvaart en luchthavens, en heeft zich voor dit advies gericht op het totaal van de luchtvaartsector. De luchtvaartsector omvat de vliegbewegingen van en naar Nederlandse luchthavens, het overvliegend vliegverkeer, de (grondgebonden) activiteiten op de luchthaven, en tot slot de activiteiten die samenhangen met de functie van een luchthaven.

Het Adviescollege heeft deze verschillende type activiteiten binnen de luchtvaartsector betrokken in het onderzoek en heeft onderzoek gedaan naar emissies die gepaard gaan met deze verschillende activiteiten. Emissies van de luchtvaartsector hebben betrekking op de volgende categorieën activiteiten:

- Activiteiten en vliegbewegingen die onderdeel uitmaken van de LTO-cyclus onder 3.000 voet (914 meter) (stationair draaien voor en na het taxiën, taxiën voor vertrek en na aankomst, landen en opstijgen);
- Vliegbewegingen boven 3.000 voet;
- Grondgebonden activiteiten op de luchthaven (bagagevervoer, bussen die op de platforms rijden, tankwagens, etc.);
- Luchthaven-gerelateerde (economische) activiteiten die samenhangen met de luchthaven (de 'aanzuigende werking' van een luchthaven als bedrijf; denk aan het laten aankomen en vertrekken van passagiers en goederen, het woon-/werkverkeer van personeel en de commerciële functies, zoals de bevoorrading van winkels en kantoren op de luchthavens).

De (exacte) omvang van de emissies van alle activiteiten die samenhangen met de luchtvaartsector, is niet in alle gevallen bekend. In dit advies zal worden aangegeven waar informatie ontbreekt of onzekerheid bestaat.

1.2. Uitgangspunten voor dit advies

Het Adviescollege hanteert voor dit advies de volgende uitgangspunten.

Lange-termijnperspectief

Het Adviescollege is ingesteld om advies uit te brengen over oplossingen voor de problematiek die is ontstaan in het licht van de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019. In de 'Regeling instelling Adviescollege stikstofproblematiek' (d.d. 17 juli 2019) is de opdracht aan het Adviescollege voor het lange-termijnadvies als volgt geformuleerd:

“Een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek die past in het streven om in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstofgevoelige habitats te herstellen en die ertoe strekt om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling te herstellen. Bij de formulering van de aanpak worden zo mogelijk ook andere schadelijke emissies betrokken en wordt in ieder geval voorkomen dat de aanpak tot een toename van andere schadelijke emissies leidt.”

De aanpak en uitgangspunten om te komen tot het eindadvies voor de lange termijn worden op dit moment nader uitgewerkt. In het eindadvies komt het Adviescollege met voorstellen die voor de lange termijn een structurele oplossing moeten bieden voor de omgang met stikstofemissies en natuurhersteldoelestellingen. Hiervoor worden twee hoofdrichtingen uitgewerkt die onlosmakelijk met elkaar samenhangen, te weten: Natuurherstel in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en verlaging van de stikstofdepositie. Beide oplossingsrichtingen zijn essentieel om te komen tot een structurele aanpak van de stikstofproblematiek.

De analyse en aanbevelingen in dit advies voor de luchtvaartsector zijn niet maatgevend voor het lange-termijnadvies en kunnen derhalve niet als precedent gelden. Voor het opleveren van het eindadvies over de structurele aanpak zal het Adviescollege dit advies voor de luchtvaartsector toetsen aan de structurele aanpak. Voor het opstellen van het eindadvies van mei 2020 zal het Adviescollege nader onderzoek doen naar mogelijke sturingsmechanismen voor natuurherstel en voor reductie van stikstofdepositie. Dit nadere onderzoek naar sturingsmechanismen kan in het eindadvies leiden tot nadere aanbevelingen voor de luchtvaartsector.

Evenwichtige bijdrage van alle sectoren

Zoals geformuleerd in 'Niet alles kan' hanteert het Adviescollege het uitgangspunt dat alle sectoren, die verantwoordelijk zijn voor stikstofuitstoot, een bijdrage leveren, in een evenwichtige verhouding. In het eerste advies van 25 september 2019 heeft het Adviescollege zich gericht op sectoren waar binnen de eerste adviestermijn (tot eind 2020) winst kon worden behaald. Het Adviescollege richt zich tijdens de tweede fase onder andere op mogelijke emissiebeperkende maatregelen voor andere vormen van mobiliteit en op andere sectoren die verantwoordelijk zijn voor stikstofuitstoot. In het eindadvies van mei 2020 zal het Adviescollege hierover rapporteren. Het Adviescollege heeft in dit verband bewust gekozen voor het begrip 'evenwichtig' (en niet voor 'proportioneel' of 'evenredig'). Met het begrip 'evenwichtig' geeft het Adviescollege aan dat het gaat om een bijdrage die redelijk wordt geacht.

Integraliteit

De opdracht aan het Adviescollege is gericht op het oplossen van de stikstofproblematiek in relatie tot Natura 2000-gebieden. Voor het eerste advies '*Niet alles kan*' formuleerde het Adviescollege als eerste uitgangspunt een integrale benadering van het stikstofprobleem in samenhang met onder andere klimaatdoelen en de transitie naar duurzame energie. De stikstofproblematiek kent een nauwe verwantschap met andere milieuvraagstukken zoals fosfaatemissies, broeikasgassen en fijnstof. Dit betekent dat het Adviescollege nadrukkelijk breder kijkt dan alleen naar het terugdringen van stikstofdepositie, conform de aan het Adviescollege verstrekte opdracht om bij de formulering van de aanpak zo mogelijk ook andere schadelijke emissies te betrekken en te voorkomen dat de aanpak van stikstofreductie leidt tot een toename van andere schadelijke emissies. Wel is vanuit het Adviescollege de focus gericht op de stikstofproblematiek, waarbij het Adviescollege zal waken voor afwenteling (de oplossing van stikstof veroorzaakt elders een nieuw probleem) en het Adviescollege zoveel mogelijk op zoek gaat naar het koppelen aan belangen en kansen vanuit maatregelen die vanuit andere beleidsopgaven zijn of worden uitgewerkt.

Luchtvaart en luchthavens

Het Adviescollege acht het van belang onderscheid te maken tussen de luchtvaart en luchthavens, omdat dit zowel van belang is voor de analyse van de bijdrage aan de stikstofproblematiek, als voor de mate van beïnvloedbaarheid van de emissies.

De militaire luchtvaart wordt in dit advies niet meegenomen, aangezien hierover geen adequate gegevens voorhanden zijn, dit type luchtvaart afhankelijk is van internationale besluitvorming en hierover een andere politieke belangenafweging moet worden gemaakt.

Afbakening van dit advies

Het Adviescollege is ingesteld naar aanleiding van de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019. De PAS-uitspraak heeft op korte termijn, wat de luchtvaartsector betreft, betekenis voor twee grote besluiten, te weten het besluit over de groei van Schiphol en het besluit over de openstelling van Lelystad Airport. In de brief aan de Tweede Kamer 'Ontwikkelingen in de luchtvaart' (d.d. 4 december 2019) beschrijft de Minister van IenW de status van de vergunningverlening voor alle Nederlandse luchthavens.

Het Adviescollege richt zich in dit advies met name op Schiphol en Lelystad Airport, omdat voor deze luchthavens een besluit genomen moet worden, dat een 'stikstofbeoordeling' (door het daartoe bevoegde gezag) noodzakelijk maakt. Voor Schiphol is dat het vastleggen van de 500.000 vluchten in het luchthavenverkeersbesluit-1 (LVB-1) en de door de luchthaven gewenste uitbreiding naar 540.000 vluchten in het LVB-2. Voor Lelystad Airport gaat het om het besluit tot openstelling van Lelystad Airport voor de beoogde overloopvluchten. Bij de andere luchthavens is thans geen te nemen besluit aan de orde.

1.3. Beeldvorming

In de afgelopen maanden is duidelijk geworden dat in de publieke opinie sterk uiteenlopende beelden bestaan over de bijdrage van de luchtvaartsector aan de stikstofproblematiek. Het is het Adviescollege duidelijk geworden dat velen de luchtvaartsector zien als een sector die een relevante bijdrage levert aan de stikstofproblematiek. Het Adviescollege kan zich dat beeld wel voorstellen, omdat de luchtvaartsector een grote bijdrage levert aan de emissies van broeikasgassen (met name CO₂), fijnstof en aan geluidhinder, en omdat de luchtvaartsector een groot deel inneemt van de beschikbare milieugebruiksruimte.

Belangrijk voor dit advies over de luchtvaartsector is dat er zoveel mogelijk overeenstemming is over de huidige bijdrage van de luchtvaartsector aan de stikstofproblematiek en dat wordt benoemd waar er onzekerheden zijn. Het Adviescollege heeft daarom voor dit advies uitgebreid onderzoek gedaan naar het aandeel van de luchtvaartsector in de uitstoot van NOx. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de bijdrage van de luchtvaartsector aan de uitstoot van NOx beperkt is, maar wel groter is dan de uitstoot die wordt gerapporteerd. Dit betekent dat de beeldvorming in de publieke opinie over de directe effecten van de luchtvaart op de depositie van stikstof niet in overeenstemming is met de werkelijkheid.

In dit advies is een feitenbasis opgenomen op basis van informatie die door verschillende deskundigen op het gebied van stikstof en de luchtvaartsector is aangeleverd. De feitelijke situatie van de luchtvaartsector in relatie tot de stikstofproblematiek is in dit rapport zo goed mogelijk beschreven om van daaruit te kunnen bepalen wat de bijdrage van deze sector kan zijn aan het realiseren van een structurele oplossing van de stikstofproblematiek.

1.4. Leeswijzer

In dit advies wordt in afzonderlijke hoofdstukken antwoord gegeven op de volgende vragen:

1. Wat is de bijdrage van de *luchtvaart* aan de totale emissies in Nederland? Welk deel van de emissies hoort bij de LTO-cyclus onder 3.000 voet en welk deel vindt plaats boven 3.000 voet? (hoofdstuk 3)
2. Wat is de bijdrage van de emissies van de *luchtvaart* onder en boven 3.000 voet aan de depositie in Nederland? (hoofdstuk 4)
3. Wat is het beeld van deposities van de *luchtvaart en de luchthavens* in de Natura 2000-gebieden in Nederland? (hoofdstuk 5)
4. Wat is het autonome beeld van de ontwikkeling van de NOx-emissies uit de *luchtvaartsector* en wat betekent dit voor de depositie die afkomstig is van de *luchtvaartsector*? (hoofdstuk 6)
5. Hoe kunnen emissies uit de *luchtvaartsector* worden gereduceerd? (hoofdstuk 7)
6. Wat adviseert het Adviescollege ten aanzien van de *luchtvaartsector*? (hoofdstuk 8)

Hierna wordt in hoofdstuk 2 allereerst de werkwijze van het Adviescollege beschreven.

2. Werkwijze van het Adviescollege

Voor de totstandkoming van dit advies heeft het Adviescollege een expertsessie georganiseerd met een brede groep deskundigen. Aan deze deskundigen is voorafgaand aan de bijeenkomst de vraag voorgelegd om in een notitie antwoord te geven op een aantal inhoudelijke vragen. Naar aanleiding van de expertsessie is een aantal vervolgacties bepaald om een antwoord te formuleren op de nog openstaande punten. Zo is aan het Europees Milieu Agentschap (EMA) gevraagd om een schriftelijke reactie te geven op vragen van het Adviescollege.

Het Adviescollege consulteerde tevens de meest betrokken belanghebbenden (KLM en Royal Schiphol Group, incl. Lelystad Airport) en enkele milieuorganisaties en actiegroepen, te weten Mobilisation for the Environment (MOB), Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen (SATL) en de Werkgroep Toekomst Luchtvaart (WTL).

Daarnaast is een breed scala aan documenten geraadpleegd, dat is aangeleverd bij of is opgevraagd door het Adviescollege.

Op basis van alle beschikbare informatie geeft het Adviescollege in deze rapportage een zo goed en volledig mogelijk antwoord op de in paragraaf 1.4 genoemde vragen.

Het Adviescollege constateert dat de inzichten ten aanzien van de emissies uit de luchtvaartsector en de depositie weliswaar verschillen tussen de deskundige partijen (met name RIVM en TNO), maar dat deze verschillen niet dusdanig groot zijn dat dit resulteert in wezenlijk andere inzichten en adviezen.³

Het overzicht van gesprekspartners is te vinden in bijlage 1. De lijst met geraadpleegde documenten is opgenomen als bijlage 2. Bijlage 3 bevat de lijst met afkortingen.

³ Het onderzoek van SATL leidt niet tot wezenlijk andere uitkomsten. Deze onderzoeksresultaten bevinden zich binnen dezelfde bandbreedtes als de studies van RIVM en TNO.

3. Bijdrage luchtvaart aan totale emissies in Nederland

3.1. Emissies onder en boven 3.000 voet

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de vraag: *Wat is de bijdrage van de luchtvaart aan de totale emissies in Nederland? Welk deel van de emissies hoort bij de LTO-cyclus onder 3.000 voet en welk deel vindt plaats boven 3.000 voet?*

Voor een beschouwing over de bijdrage van de luchtvaart is het van belang onderscheid te maken tussen de emissies onder 3.000 voet (de zogenoemde ‘menglaag’) en de emissies boven 3.000 voet.

De emissies onder 3.000 voet hebben betrekking op het stationair draaien voor en na het taxiën, het taxiën voor vertrek en na aankomst van een vliegtuig, en het opstijgen en landen van vliegtuigen (de LTO-cyclus) op Nederlandse luchthavens. Deze activiteiten leiden tot emissies in de luchtlaag tot 3.000 voet, waarvoor berekend kan worden waar deze emissies neerslaan (depositie).

Zodra vliegtuigen boven de grens van 3.000 voet vliegen, is deze ruimtelijke relatie tussen emissies en deposities niet meer te leggen. De NO_x-concentraties vanuit de luchtvaart boven 3.000 voet zijn afkomstig van een groter gebied en zijn niet herleidbaar tot Nederlandse luchthavens, of tot specifieke andere bronnen. Dat wil echter niet zeggen dat er geen stikstofemissies plaatsvinden, die op Nederlands grondgebied tot depositie leiden.

De Nederlandse luchtvaart is verantwoordelijk voor 1,4% van de Nederlandse NO_x-emissies in 2017 (ofwel een aandeel van 3,3 tot 3,5 kton). Deze bijdrage van 1,4% heeft betrekking op het niveau tot 3.000 voet. Emissies boven 3.000 voet zijn – op het schaalniveau van Nederland – niet zo scherp in beeld (zie ook de figuur in paragraaf 4.1). Daarnaast worden niet alle emissies die samenhangen met de luchtvaartsector gerapporteerd (zie ook paragraaf 3.3).

De volgende paragraaf bevat een nadere toelichting op de mate van beïnvloedbaarheid van emissies onder en boven 3.000 voet.

3.2. Mate van beïnvloedbaarheid van emissies onder en boven 3.000 voet

De grens van 3.000 voet is conform de voorschriften uit het EMEP Guidebook 2019. Dit is ook inhoudelijk een zinvolle grens, aangezien de emissies in de menglaag (onder 3.000 voet) dichter bij de bron neerslaan, terwijl emissies boven de menglaag (boven 3.000 voet) zich gelijkmatiger verdelen en verder verspreiden. Ter illustratie:

- De tijdsduur dat NO_x zich in de menglaag onder 3.000 voet bevindt, totdat het neerslaat, bedraagt enkele uren.
- De tijdsduur van NO_x die zich boven 3.000 voet bevindt, betreft ongeveer tien dagen.

De menglaag bevindt zich 92% van de tijd onder de grens van 3.000 voet en komt hier alleen op zonnige dagen boven. De grens van 3.000 voet is daarmee zeker geen bovengrens (ook de NO_x-emissies daarboven hebben effect voor de deposities op de grond), maar voor de emissies tot 3.000 voet zijn de effecten voor lokale deposities het meest uitgesproken, beter te beïnvloeden en te relateren aan de emissiebron.

De emissies boven 3.000 voet hebben een sterk Europees en mondiaal karakter waardoor het ingewikkeld is om de depositie ervan op nationale schaal te berekenen. Deze depositie heeft het karakter van een globale achtergronddepositie die voor het gehele grondgebied van Nederland een relatief gelijke bijdrage aan stikstofdepositie oplevert. De mate van beïnvloedbaarheid van deze deposities door de luchtvaart in Nederland is zeer gering.

Dit wil echter niet zeggen dat de emissies boven 3.000 voet niet relevant zijn, zeker omdat deze emissies groter zijn dan de emissies onder 3.000 voet. De emissies boven 3.000 voet zijn wel toe te rekenen aan de luchtvaart. Het Adviescollege betreft deze dan ook nadrukkelijk in de analyse en de advisering.

3.3. Belang van transparantie

Tijdens het onderzoek voor het opstellen van dit advies heeft het Adviescollege geconstateerd dat er discussie is over de rapportageverplichting van de emissies boven 3.000 voet. Deze emissies tellen op dit moment niet mee in de nationale totalen van gerapporteerde emissies en voor de nationale reductiedoelstellingen. Het Adviescollege is van mening dat er - ongeacht de discussie over de rapportageverplichting - goede redenen zijn om deze emissies wel op Europese schaal te berekenen. Immers, deze informatie is relevant voor het nationale stikstofbeleid. Ook vanuit het oogpunt van transparantie is van belang alle emissies van de luchtvaartsector zo scherp als mogelijk in beeld te hebben en op basis van deze informatie zicht te hebben op de consequenties. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen om de emissies boven 3.000 voet inzichtelijk te maken, maar deze informatie is op het moment dat dit advies wordt uitgebracht nog niet beschikbaar.

De grondgebonden activiteiten op de luchthavens, die direct samenhangen met de luchtvaart, vallen in de Emissieregistratie onder de luchtvaartsector. Echter, de overige luchthaven-gerelateerde economische activiteiten op de luchthavens en de verkeersbewegingen van en naar de luchthavens worden nu (grotendeels) toegerekend aan andere sectoren, zoals industrie en transport. Het Adviescollege is van mening dat deze emissies direct samenhangen met de luchtvaartsector en daarom moeten worden toegerekend aan de luchtvaartsector. Dit geeft ook mogelijkheden om voor deze activiteiten reductiedoelstellingen te formuleren en voor deze activiteiten maatregelen te treffen voor het realiseren van emissiereducties binnen de luchtvaartsector.

Op dit moment ontbreekt het op beide onderdelen (grondgebonden en luchthaven-gerelateerde/ economische activiteiten) aan inzicht en het Adviescollege is van mening dat er transparantie moet zijn over alle emissies en deposities die betrekking hebben op het geheel van de luchtvaartsector.

4. Bijdrage emissies luchtvaart aan depositie in Nederland

4.1. Depositie in NL, veroorzaakt door de luchtvaart

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de vraag: *Wat is de bijdrage van de emissies van de luchtvaart onder en boven 3.000 voet aan de depositie in Nederland?*

Het Adviescollege beantwoordt deze vraag 'met de nationale bril op': *Welk aandeel heeft de luchtvaartsector in emissies en depositie en hoe groot is de spreiding in Nederland?*

De totale NO_x-emissies van de luchtvaart onder 3.000 voet worden door Nederland gerapporteerd als onderdeel van de Emissieregistratie, volgens de verplichting in de Europese NEC-richtlijn⁴. De totale gerapporteerde NO_x-emissies voor het jaar 2017 bedragen 3,3 tot 3,5 kton. Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, levert de Nederlandse luchtvaart een bijdrage van 1,4% van de totale NO_x-emissies. Deze bijdrage heeft betrekking op de LTO-cyclus onder 3.000 voet.

De bijdrage van de stikstofemissie van de luchtvaart aan de totale stikstofemissie door NO_x en NH₃ gezamenlijk is 0,1%, met de kanttekening dat niet alle relevante emissies in de Emissieregistratie aan de luchtvaart worden toegerekend. (Zoals hiervoor opgemerkt worden overige luchthaven-gerelateerde (economische) activiteiten op de luchthavens en verkeersbewegingen van en naar de luchthavens in de Emissieregistratie (grotendeels) toegerekend aan andere sectoren, zoals industrie en transport.)

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de emissies en de deposities van de luchtvaartsector op het Nederlandse grondgebied en laat zien waar het op dit moment aan inzicht ontbreekt.

	Emissies (in kton NO _x)	Deposities (in N/ha/jaar)
Boven 3.000 voet	Niet in beeld	NL + buitenland: 0,37 – 0,7 kg / 8 – 15 mol
LTO-cyclus onder 3.000 voet	3,3 – 3,5 kton	NL: 0,08 kg / 1,8 mol Buitenland: 0,10 kg / 2,3 mol
Grondgebonden activiteiten op de luchthavens	0,08 kton voor Schiphol	Niet in beeld (vormt onderdeel van locatie-specifieke analyse en beoordeling in het kader van m.e.r. en passende beoordeling. Wordt niet generiek gerapporteerd)
Luchthaven-gerelateerde (economische) activiteiten die samenhangen met de functie van luchthaven (waaronder verkeersbewegingen van en naar de luchthavens)	Niet in beeld (emissies vallen grotendeels onder andere sectoren)	Niet in beeld (deposities vallen grotendeels onder andere sectoren). Vormt wel onderdeel van locatie-specifieke analyse en beoordeling in het kader van m.e.r. en passende beoordeling

⁴ National Emission Ceilings (NEC) zijn de internationaal afgesproken emissieniveaus voor onder andere NH₃ en NO_x en vormen de basis voor een groot deel van de huidige Nederlandse regelgeving. In december 2016 heeft de Europese Commissie een nieuwe NEC-richtlijn gepubliceerd waarin nieuwe plafonds zijn afgesproken voor 2020 en 2030.

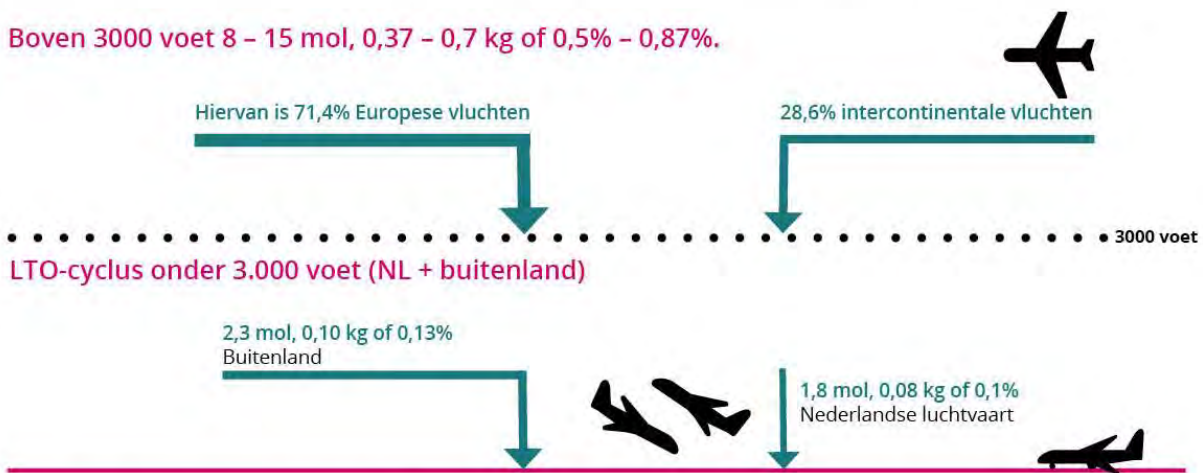
In de onderstaande afbeelding is een samenvatting opgenomen van de deposities in Nederland die veroorzaakt worden door emissies van de luchtvaart. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de LTO-cyclus onder 3.000 voet en de vliegbewegingen boven 3.000 voet. Daarbij is ook aangegeven wat de bijdrage is ten opzichte van de totale depositie op nationaal niveau (deze totale depositie bedraagt 1.600 mol N/ha/jaar).

Bijdrage van de luchtvaart aan de stikstofdepositie in Nederland in mol N/ha/jaar (hierna: mol), kg N/ha/jaar (hierna: kg) en percentages

Referentie is nationaal totaal (1600 mol N/ha/jaar)

De totale bijdrage is 12 – 19 mol, 0,55 – 0,88 kg of een percentage van 0,73% – 1,1%.

Boven 3000 voet 8 – 15 mol, 0,37 – 0,7 kg of 0,5% – 0,87%.



Bronnen: RIVM, meetgegevens en modelberekeningen, 2019
TNO, meetgegevens en modelberekeningen, 2019
NMI/CICERO, Study on air quality impacts of non-LTO emissions from aviation, 2004

4.2. Deposities luchtvaart onder en boven 3.000 voet

Op verzoek van het Adviescollege hebben RIVM en TNO modelberekeningen gemaakt, een nadere analyse uitgevoerd van beschikbare meetgegevens en een nadere inschatting gemaakt op basis van een eerdere studie uit 2004 van het Norwegian Meteorological Institute (NMI) en het Center for International Climate Research (CICERO). Deze berekeningen en analyses zijn aangevuld met andere informatie die op dit moment beschikbaar is, zoals de bijdrage van NO_x-emissies door de luchtvaart wereldwijd en van omliggende landen.

Uit deze analyses, meetgegevens en modelberekeningen komt naar voren dat de totale bijdrage vanuit de luchtvaart (onder en boven 3.000 voet) aan de stikstofdeposities in Nederland zich bevindt in de range tussen de 12 en 19 mol N/ha/jaar (of tussen 0,55 en 0,88 kg N/ha/jaar) en daarmee 0,73 tot 1,1% bedraagt van het nationale totaal voor NH₃ en NO_x gezamenlijk (de nationale totale depositie bedraagt 1.600 mol N/ha/jaar).

Boven 3.000 voet

De totale stikstofdepositie uit de luchtvaart boven 3.000 voet bevindt zich in de range tussen 0,37 tot 0,7 kg N/ha/jaar met een onderverdeling van 28,6% afkomstig van intercontinentale vliegbewegingen en 71,4% afkomstig van vliegbewegingen binnen Europa. De bijdrage boven 3.000 voet is daarmee 0,5 tot 0,87% van het nationale totaal (van 1.600 mol N/ha/jaar).



De bijdrage boven 3.000 voet aan de stikstofdepositie in Nederland is een inschatting op basis van de hiervoor genoemde studie uit 2004 (van NMI en CICERO) aangevuld met andere informatie die op dit moment beschikbaar is, zoals de bijdrage van NO_x-emissies door de luchtvaart wereldwijd en van omliggende landen. De deskundigen van het RIVM en TNO hebben hiervoor – op verzoek van het Adviescollege – de Europese resultaten vertaald naar de Nederlandse situatie en deze uitkomsten gecorrigeerd voor de toename van NO_x-emissies sinds het verschijnen van de studie.

LTO-cyclus onder 3.000 voet

De totale stikstofdepositie, die is toe te rekenen aan de LTO-cyclus onder 3.000 voet van vliegtuigen uit binnen- en buitenland, bedraagt 0,18 kg N/ha/jaar. Hiervan is 0,08 kg N/ha/jaar toe te rekenen aan de Nederlandse luchtvaart (starts en landingen vanaf Nederlandse luchthavens), wat neerkomt op 0,1% van het nationale totaal.

Het resterende deel van 0,10 kg N/ha/jaar is toe te rekenen aan stikstofdepositie vanuit de luchtvaart waarbij het gaat om starts en landingen vanaf omliggende luchthavens in de rest van de EU. Deze stikstofdepositie is toe te rekenen aan emissies van buitenlandse luchtvaart, waarvan een deel op het grondgebied van Nederland neerkomt. Hierbij gaat het om NO_x die in de luchtlaag tot 3.000 voet aanwezig is en die afkomstig is uit activiteiten binnen de LTO-cyclus op buitenlandse luchthavens.

5. Depositie vanuit luchtvaart en luchthavens in Natura 2000-gebieden

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de vraag wat de depositie is van de luchtvaart en de luchthavens in de Natura 2000-gebieden. Hiervoor zijn gegevens nodig die enerzijds regio-specifiek zijn, namelijk: de emissies die samenhangen met de emissies van luchthavens: de LTO-cyclus, de grondgebonden activiteiten op de luchthavens en de met de economische functie van luchthavens samenhangende transportbewegingen en anderzijds generiek, te weten: de emissies en depositie vanuit de luchtlaag boven 3.000 voet. Deze informatie is niet volledig beschikbaar. In dit hoofdstuk presenteren we achtereenvolgens:

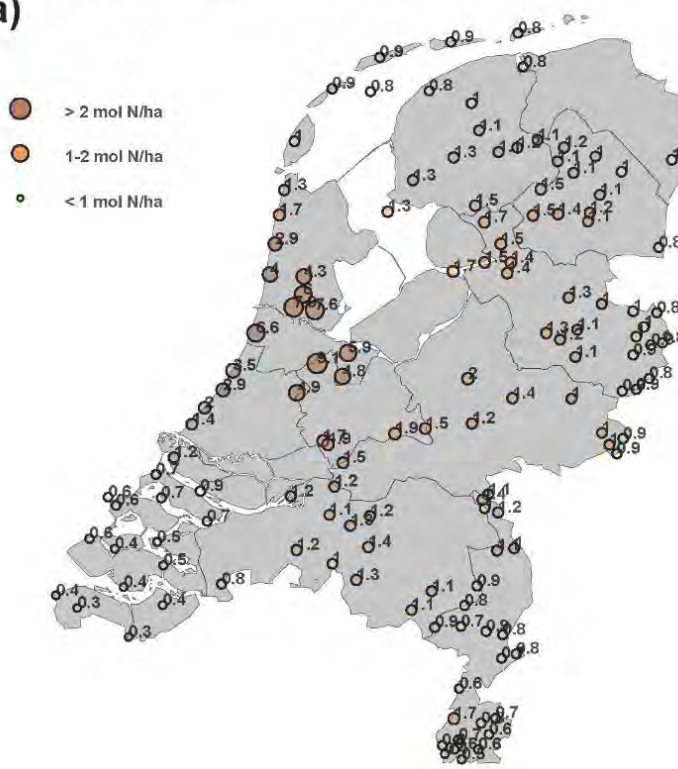
- Het landelijke beeld van de depositie in Nederland als gevolg van de emissies die samenhangen met de LTO-cyclus op Nederlandse luchthavens.
- De gegevens die beschikbaar zijn over emissies en deposities van de luchthavens Schiphol en Lelystad.

De emissies en deposities die samenhangen met het vliegverkeer boven 3.000 voet zijn niet weergegeven in deze informatiebronnen.

5.1. Landelijk beeld van de depositie

De bijdrage van de luchtvaart onder 3.000 voet gedurende de LTO-cyclus aan individuele Natura 2000-gebieden is door het RIVM berekend en varieert tussen de 0,3 en 9,1 mol N/ha/jaar. De hoogste belasting vindt plaats op gebieden in de nabijheid van Schiphol. De Natura 2000-gebieden op grotere afstand zijn relatief het minst belast. De gemiddelde bijdrage van de Nederlandse luchtvaart aan de stikstofdepositie in Nederlandse Natura 2000-gebieden is ongeveer 1,8 mol N/ha/jaar. In onderstaande afbeelding (afkomstig van het RIVM) is deze **bijdrage van de luchtvaart onder de 3.000 voet** nader in beeld gebracht.

Depositie luchtvaart totaal in 2017 (in mol N/ha)



Zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk, bevindt de inschatting van de aanvullende depositie van de luchtvaart uit hogere luchtlagen (boven 3.000 voet) zich in de range tussen 8 en 15 mol N/ha/jaar. Deze depositie is niet één op één te relateren aan de emissiebron, maar is op basis van de op dit moment beschikbare informatie voor het grootste deel te relateren aan de luchtvaart. Door het grote verspreidingsgebied van deze emissies, is de bijdrage van de emissies boven 3.000 voet aan alle Natura 2000-gebieden ongeveer hetzelfde.

Als gevolg van de NO_x-emissies uit de luchtvaart in de luchtlaag boven 3.000 voet is de bijdrage van de luchtvaartsector aan de depositie in Nederland dus vrijwel overal hoger dan gerapporteerd. Het Adviescollege beschouwt de NO_x-emissies uit de luchtvaart daarom als onderdeel van een 'NO_x-deken' boven Nederland.

5.2. Deposities zoals in beeld bij luchthavens Schiphol en Lelystad

De luchthaven-gerelateerde emissies hangen samen met de functie van de luchthaven (als bedrijf). Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 gaat het hierbij om grondgebonden activiteiten op de luchthaven (bagagevervoer, bussen die op de platforms rijden, tankwagens, etc.) en om luchthaven-gerelateerde (economische) activiteiten die samenhangen met de luchthaven (de 'aanzuigende werking' van een luchthaven: het laten aankomen en vertrekken van passagiers en goederen, het woon-/werkverkeer van personeel en de commerciële functies (bevoorrading winkels en kantoren op de luchthavens)).

De (exacte) omvang van de emissies die voortvloeien uit deze activiteiten, is niet in alle gevallen bekend. Daarnaast geldt dat deze emissies grotendeels vallen onder andere sectoren (zoals weg- en treinverkeer) met als gevolg dat er in dit hoofdstuk geen volledige inschatting mogelijk is van alle relevante luchthaven-gerelateerde deposities (zie ook de tabel in paragraaf 4.1).

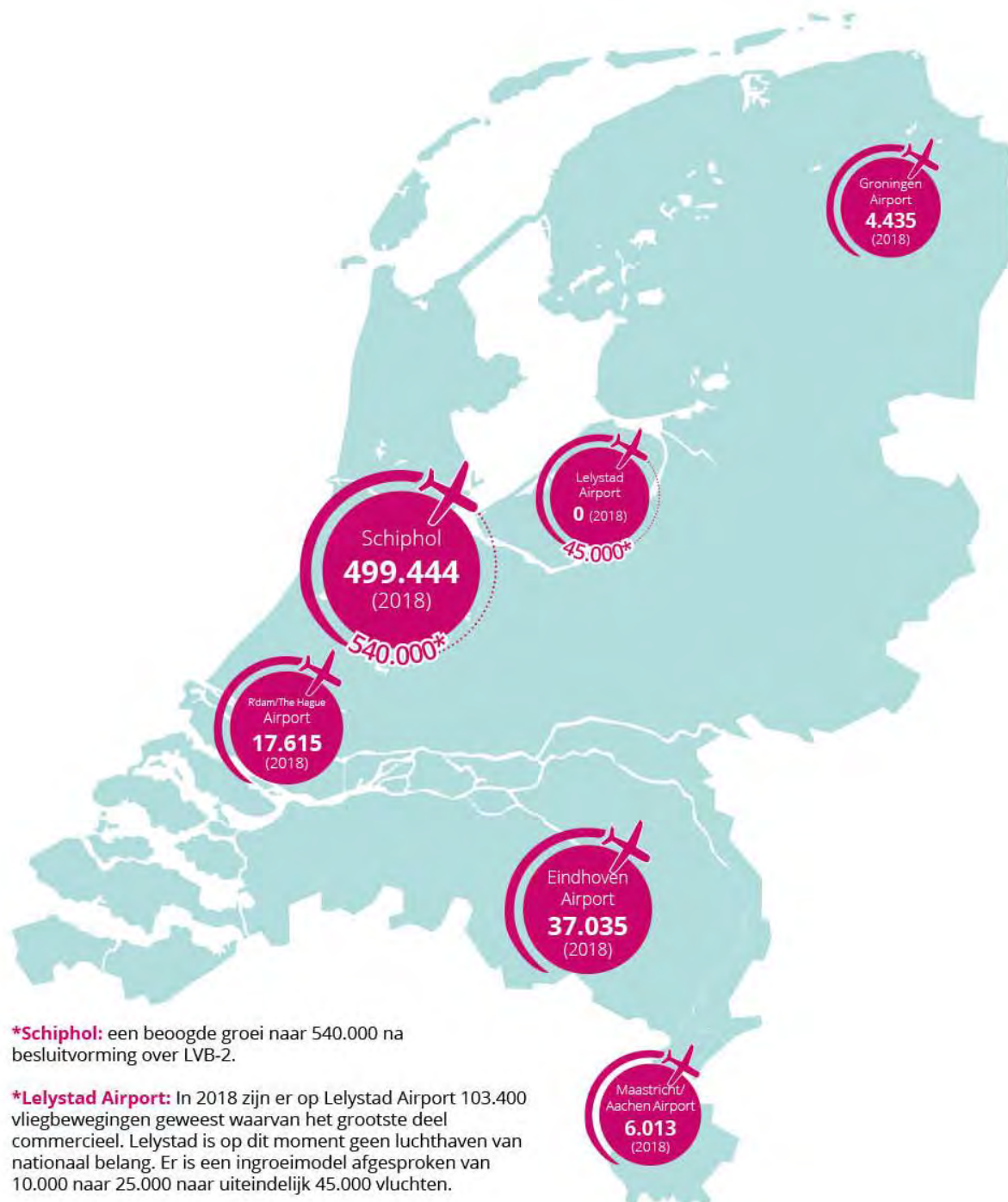
Bijdrage aan stikstofdepositie nationale luchthavens en Lelystad Airport

Om de impact van luchthavens te kunnen duiden, is het allereerst relevant om in te gaan op het aantal starts en landingen vanaf deze luchthavens.

In 2018 vonden er 564.542 vliegbewegingen plaats naar de vijf Nederlandse luchthavens van nationaal belang.⁵ Royal Schiphol Group is exploitant van de luchthavens Schiphol, Lelystad Airport en Rotterdam-The Hague Airport en is meerderheidsaandeelhouder van Eindhoven Airport.

⁵ Lelystad Airport is geen luchthaven van nationaal belang en telt om deze reden niet mee in het totaal (cijfers afkomstig van CBS Statline).

Op dit moment vindt op de Nederlandse luchthavens van nationaal belang het volgende aantal vliegbewegingen plaats (waarbij de stippellijn de beoogde groei weergeeft binnen de besluiten die momenteel in voorbereiding zijn):



Lelystad Airport is op dit moment geen luchthaven van nationaal belang met als gevolg dat er geen vergelijkbare data beschikbaar is. Om die reden is een '0' opgenomen in bovenstaande afbeelding. Dat is feitelijk niet geheel juist, omdat er in 2018 103.400 (voornamelijk commerciële) vliegbewegingen vanaf Lelystad Airport zijn geweest (een stijging van bijna 23% vergeleken met 2017). Door het huidige gebruik van Lelystad Airport wijkt de aard van de gemiddelde vliegbeweging echter af. Het huidige gebruik betreft zowel trainingsvluchten en kleine vliegtuigen, als grotere chartervluchten. Voor Lelystad Airport is thans de besluitvorming aan de orde over openstelling voor de beoogde overloopvluchten.

Luchthaven Schiphol heeft veruit het grootste aandeel in de totale bijdrage van de Nederlandse luchtvaart. In een conceptversie van de milieu effect rapportage (m.e.r.) uit 2016 voor Schiphol wordt een indicatie gegeven van de depositie op de Natura 2000-gebieden die het zwaarst belast worden door de activiteiten van de luchthaven. Deze worden ingeschat tussen de 2,1 en 6,4 mol N/ha/jaar en op 0,18 en 0,53% van de totale depositie (zie tabel hieronder). Hierbij worden alleen emissies onder 3.000 voet meegenomen. In de concept-m.e.r. uit 2016 wordt uitgegaan van een referentiesituatie van 500.000 vliegbewegingen. In deze concept-m.e.r. zijn ook de verkeersbewegingen van en naar de luchthaven meegenomen.

Op dit moment worden depositieberekeningen gemaakt voor een actualisatie van de concept-m.e.r. uit 2016. In de m.e.r. voor LVB-1 en LVB-2 wordt onderzocht wat de stikstofdepositie is van Schiphol in 2015, 2020 en 2025 bij respectievelijk 450.000, 500.000 en 540.000 vliegbewegingen. Deze cijfers zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

In een concept-m.e.r. uit 2018 voor het wijzigen van het LVB en het Luchthavenindelingbesluit (LIB) wordt het verwachte milieueffect geschat bij een toename van het aantal vliegbewegingen naar 540.000. Hierbij wordt gesteld dat de bijdrage van de luchthaven aan de stikstofdepositie op kwetsbare natuurgebieden maximaal met 1,74 mol N/ha/jaar toeneemt (op de Natura 2000-gebieden Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske) ten opzichte van een referentiesituatie die uitgaat van 500.000 vliegbewegingen.

Tabel: Indicatieve bijdrage Schiphol aan stikstofdepositie op zwaarst belaste Natura 2000-gebieden (in mol N/ha/jaar) (bron: Position Paper Schiphol: 'Luchtvaart en stikstof: bijdragen aan oplossingen', 2019).

Natura 2000-gebieden met hoogste depositiebijdrage van Schiphol (in mol N/ha/jaar)	Kritische depositie-Waarde	Feitelijke situatie 2018	Indicatieve bijdrage Schiphol	Aandeel Schiphol
Meijendel & Berkheide	714	1357	2,4	0,18%
Coepelduynen	1071	1105	2,1	0,19%
Kennemerland-Zuid	714	1175	4,8	0,41%
Noordhollands Duinreservaat	714	1147	3,0	0,26%
Eilandspolder	714	1079	2,7	0,25%
Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder	714	1224	4,6	0,38%
Polder Westzaan	714	1193	4,9	0,41%
Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske	714	1142	6,0	0,53%
Naardermeer	714	1555	5,4	0,35%
Botshol	714	1352	6,4	0,47%
Oostelijke Vechtplassen	714	1488	5,3	0,36%
Nieuwkoopse Plassen & De Haek	714	1253	3,6	0,29%

Het Adviescollege merkt het volgende op bij de bovenstaande tabel. De hierboven weergegeven indicatieve bijdrage van Schiphol betreft een opstelsom van deposities vanuit de LTO-cyclus (grootste aandeel), de grondgebonden activiteiten op de luchthaven en de verkeersbewegingen van en naar de luchthaven. In hun position paper 'Luchtvaart en stikstof: bijdragen aan oplossingen' (2019) benoemt Schiphol de bovenstaande indicatieve bijdragen aan stikstofdeposities op de zwaarst belaste Natura 2000-gebieden. Zoals hiervoor opgemerkt is de (exacte) omvang van de emissies die voortvloeien uit de verschillende activiteiten (LTO-cyclus, grondgebonden activiteiten en luchthaven-gerelateerde activiteiten) niet in alle gevallen bekend. Daarom is een volledige inschatting van alle relevante luchthaven-gerelateerde deposities niet mogelijk en beschouwt het Adviescollege bovenstaande weergave (net als Schiphol) als een inschatting.

De hierboven genoemde Natura 2000-gebieden liggen in de nabijheid van Schiphol en zijn het zwaarst belast. De emissies van de luchthaven onder 3.000 voet kennen een grote verspreiding en bereiken ook de Natura 2000-gebieden die op grotere afstand van de luchthaven liggen, maar de depositie in de gebieden op grotere afstand van de luchthaven ligt veel lager en is ten opzichte van de aanvullende depositie uit de luchtlaag boven 3.000 voet zeer beperkt. Er zijn geen vergelijkbare analyses beschikbaar voor de regionale luchthavens aangezien hier geen m.e.r.-procedures lopen, maar deze zullen naar verwachting een fractie zijn van de aantallen en percentages uit de bovenstaande tabel.

Het Adviescollege heeft een vraag aan de Commissie m.e.r. voorgelegd over de effecten van Schiphol op Natura 2000-gebieden. De Commissie m.e.r. concludeert dat de gevolgen van een toename van 500.000 naar 540.000 vliegbewegingen op het herstelvermogen van de natuur beperkt zijn. De Commissie m.e.r. stelt – in reactie op de vraag van het Adviescollege – dat deze conclusie gerechtvaardigd blijft. Daarbij merkt de Commissie m.e.r. ook op dat deze conclusie niet zonder meer geldt voor de toename naar 540.000 vliegbewegingen, ten opzichte van het aantal vliegbewegingen in 2004 (circa 400.000). (2004 is het moment waarop de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn van kracht zijn geworden.)

De varianten voor de korte en lange termijn in de Plan-m.e.r. gingen uit van een afname in dezelfde periode. Inmiddels zijn echter maatregelen getroffen waardoor de beperkingen, die het LVB uit 2002 aan de ontwikkeling van het aantal vliegbewegingen stelde, zijn weggenomen. Hierdoor was het mogelijk om binnen de bepalingen van het LVB een toename van de 400.000 vliegbewegingen op basis van het besluit uit 2002 naar 500.000 vliegbewegingen te realiseren. Deze extra vliegbewegingen hebben geleid tot een aanzienlijke toename van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden sinds 2004. Derhalve is de conclusie dat de toename van 400.000 naar 540.000 vliegbewegingen geen significante effecten heeft op de Natura 2000-gebieden rond Schiphol, zonder nadere onderbouwing niet houdbaar.

Onderverdeling emissies Schiphol

Schiphol hanteert de volgende onderverdeling van emissies (in kton NO_x):

Emissiebronnen bij Schiphol

LTO-cyclus inclusief taxiën	3.1 kton	67,8%
Grondgebonden activiteiten	0,08 kton	1,7%
Wegverkeer van en naar Schiphol	1.4 kton	30,5%
Totaal geselecteerde bronnen	4.6 kton	100%

Het bovenstaande overzicht laat zien dat de emissies van grondgebonden activiteiten op de luchthaven een klein aandeel vormen van de totale emissies. Onder deze activiteiten worden door Schiphol gerekend: het platformverkeer, de proefdraaiplaats, APU en GPU⁶. De emissies door het wegverkeer van en naar de luchthaven vormen ruim 30% van de NO_x-emissies.

⁶ APU staat voor Auxiliary Power Unit en GPU voor Ground Power Unit. **APU** levert energie voor het starten van de hoofdmotoren van het vliegtuig, voor het aandrijven van de elektrische systemen aan boord voordat het vliegtuig vertrekt en de pneumatische druk om de airconditioningsystemen aan te drijven. Hierdoor kan een vliegtuig autonoom opereren zonder afhankelijk te zijn van grondondersteuning. **GPU** is een vaste of mobiele eenheid die op de grond kan worden aangesloten op het elektrische systeem van een vliegtuig om stroom te leveren.

Luchthavenbesluiten

Het beoordelen van de invloed van veranderingen in gebruik van luchthavens op Natura 2000-gebieden is een complexe zaak, waarbij naar alle processen die samenhangen met de luchthavensector moet worden gekeken. Het hiervoor beschikbare instrumentarium bestaat uit de m.e.r. en de passende beoordeling. Voor de vaststelling van het LVB-1 voor Schiphol worden thans een m.e.r. en een passende beoordeling uitgevoerd.

Onder het PAS is voor het luchthavenbesluit voor de openstelling van Lelystad Airport een melding gedaan en is gebruik gemaakt van de gereserveerde gebruiksruimte voor prioritaire projecten. De emissies die als gevolg van het toenemend verkeer ontstaan, waren gereserveerd uit de ruimte voor mobiliteitsemissies. Destijds is voor alle meldingen onder het PAS gebruik gemaakt van de collectieve passende beoordeling die voor het gehele PAS is uitgevoerd. Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat enkele onderwerpen naar hun mening niet of niet op de juiste manier zijn betrokken in de stikstofberekeningen die in de m.e.r. zijn uitgevoerd voor Lelystad Airport.

Met het vervallen van het PAS als grondslag is het Adviescollege van mening dat voor zorgvuldige besluitvorming rond gewijzigd gebruik van luchthavens een Plan-m.e.r. en een volwaardige en volledige beoordeling nodig zijn, waarin alle emissies worden meegenomen. Gezien de uitspraak van de Raad van State is het onvermijdelijk om voor de besluiten over Schiphol en Lelystad Airport een onderzoek uit te voeren waarin alle relevante factoren worden meegenomen. Hierbij dienen alle primaire en secundaire effecten (luchtverkeer, (grondgebonden) activiteiten op de luchthaven én luchthaven-gerelateerde activiteiten/het verkeer van en naar de luchthavens) betrokken te worden.

5.3. Conclusie

Het Adviescollege heeft in dit hoofdstuk de informatie op een rij gezet, voor zover beschikbaar, ten aanzien van de depositie vanuit de luchtvaart en de luchthavens in Natura 2000-gebieden in Nederland. Hierbij zijn drie elementen van belang:

- De emissies van de vliegtuigen die opstijgen en landen op Nederlandse luchthavens en de vliegbewegingen boven de 3.000 voet;
- De emissies van grondgebonden activiteiten op de luchthavens;
- De emissies als gevolg van transportbewegingen van en naar luchthavens vanwege hun economische functie.

Deze emissies leveren enerzijds een bijdrage aan de diffuse NO_x-deken boven heel Nederland, waarbij deze deken in heel Nederland bijdraagt aan de depositie, en anderzijds tot lokale en regionale depositie afkomstig van de verschillende bronnen.

Een beoordeling van het gewijzigd gebruik van luchthavens vraagt naar het oordeel van het Adviescollege om een volledige beoordeling van alle gevolgen van deze wijziging op de verwachte deposities.

6. Ontwikkeling NOx-emissies uit luchtvaartsector en betekenis voor depositie van luchtvaartsector

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op beantwoording van de vraag: *Wat is het autonome beeld van de ontwikkeling van de NOx-emissies uit de luchtvaartsector en wat betekent dit voor de depositie die afkomstig is van de luchtvaartsector?*

De rapporten van het Europees Milieuagentschap (EMA) over de luchtvaartsector uit 2016 en 2019 laten een absolute groei in NOx-emissies zien. De luchtvaartsector in Europa is de afgelopen periode een groeisector geweest. Zo zijn de gerapporteerde emissies tussen 1990 en 2005 met 85% toegenomen en tussen 2005 en 2017 nogmaals met 25%. Door de afname in veel andere sectoren is het relatieve aandeel van de luchtvaartsector sinds 1990 verviervoudigd. Het aandeel van de luchtvaartsector aan de totale Europese NOx-emissies wordt in het EMA-rapport uit 2016 ingeschat op 7%. Het meest recente rapport laat zien dat er ook in de prognose voor 2040 wordt verwacht dat de wereldwijde groei van de luchtvaartsector doorzet.

In andere sectoren nemen stikstofemissies af. In relatieve zin nemen de emissies in de luchtvaartsector wel af (de efficiëntie per vliegbeweging is toegenomen), maar door de volumetoename nemen de emissies in absolute zin toe. Dit betekent dat de groei van het vliegverkeer groter is dan de afname van emissies.

Daarmee neemt ook het relatieve aandeel van de luchtvaartsector in de totale NOx-emissies zowel op Nederlandse als op Europese schaal toe. De depositie als gevolg van de emissies onder en boven 3.000 voet neemt daarmee ook toe.

7. Mogelijke emissiereductie luchtvaartsector

7.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de mogelijkheden van emissiereductie van de luchtvaartsector. Daarvoor wordt hierna onderscheid gemaakt naar emissies vanuit de grondgebonden activiteiten, naar maatregelen gericht op beperking van emissies gedurende de LTO-fase en boven 3.000 voet, en naar emissies van luchthaven-gerelateerde (economische) activiteiten.

7.2. Emissies grondgebonden activiteiten

Het Adviescollege ziet kansen om de emissies van grondgebonden activiteiten op en rond de luchthavens te beperken. Tegelijkertijd is het Adviescollege zich ervan bewust dat – gezien de beperkte omvang van de emissies van grondgebonden activiteiten op de luchthavens – het effect van deze maatregelen op de totale emissies van de luchtvaartsector beperkt zal zijn (zie ook het overzicht ‘emissiebronnen Schiphol’ in het vorige hoofdstuk).

Schiphol geeft aan een sterke reductie in de emissies van grondgebonden activiteiten als eerste stap te zien, om emissiereductie te realiseren. In 2030 moet dit voor de luchthavens, die onderdeel uitmaken van de Royal Schiphol Group, resulteren in zero waste en zero emissie. Voor stikstof houdt dit in dat er geen NO_x-emissies meer vrijkomen als gevolg van de eigen bedrijfsvoering en de grondgebonden activiteiten. Hiervoor hebben luchthavens de afgelopen jaren al een aantal maatregelen genomen en wordt ingezet op een breed pakket aan maatregelen. De grondgebonden activiteiten zijn echter al voor een belangrijk deel elektrisch en zijn in de huidige situatie nog slechts 1,7% van de totale emissies van Schiphol, waardoor hier geen grote reductiewinst te behalen is.

7.3. Maatregelen gericht op beperking emissies in LTO-fase en boven 3.000 voet

Door de volumegroei van de luchtvaartsector en vanwege de door de luchthavens gewenste uitbreiding van de capaciteit van Nederlandse luchthavens, nemen de NO_x-emissies uit de luchtvaart in de LTO-cyclus en boven 3.000 voet autonoom toe. Door ambitieuze inzet op emissiebeperking op de luchthaven kan dit deels worden gemitigeerd. In de LTO-cyclus lijkt de mogelijkheid om kosteneffectief emissies te reduceren vooral te liggen in het elektrisch taxiën.

De vlootvernieuwing, waarbij er efficiëntere en lichtere vliegtuigen moeten worden ingezet, is een belangrijke maatregel voor het beperken van emissies. KLM is met de volledige vloot van 200 vliegtuigen op Schiphol gevestigd en bepaalt hiermee het tempo. Vanwege de lange afschrijvingstermijnen van vliegtuigen, is het voor de luchtvaart kostbaar om op basis van de vlootvernieuwing op korte termijn emissiereductie te realiseren. Het verminderen van het aantal vluchten is een andere mogelijkheid om (op korte termijn) emissies te reduceren. Daarnaast kan het gericht sturen met een bonus-/malussysteem bijdragen aan het weren van vervuilende vliegtuigen. Een andere mogelijke maatregel betreft het stimuleren van glijvluchten. Dit is een benaming voor andere daalprofielen (‘continuous descent operations’) die bijdragen aan minder brandstofverbruik (waardoor emissies gereduceerd worden).

Thans loopt het programma Luchtruimherziening. Daartoe is in april 2019 een Startbeslissing genomen door de Minister van IenW en de Staatssecretaris van Defensie. Een van de doelstellingen van deze herziening is de verduurzaming van het gebruik van het luchtruim door bij het ontwerp naast veiligheid en capaciteit nadrukkelijk ook de effecten voor klimaat (CO₂), fijnstof, stikstof en geluid op de grond mee te wegen.

In het kader van deze herziening neemt het Kabinet in 2020 een besluit over de voorkeursvariant. Ter onderbouwing daarvan wordt een Plan-m.e.r. opgesteld en worden momenteel vier varianten onderzocht. Deze bestaan uit bouwstenen waarbij het gebruik van glijvluchten als standaard bouwsteen is opgenomen. Hierbij worden glijvluchten gecombineerd met vaste of flexibele routes en met een single- of multi-inrichting van het luchtruim, waarbij het vliegverkeer door de luchthavens gezamenlijk of afzonderlijk wordt afgehandeld. Optimalisatie van het luchtruim (waarbij vliegtuigen efficiënter vliegen en minder omwegen maken) kan substantieel bijdragen aan reductie van emissies.

De Plan-m.e.r. wordt volgens de huidige planning in juni 2020 opgeleverd als onderbouwing voor de medio 2020 door het Kabinet te nemen Voorkeursbeslissing over het luchtruim. De luchtruimherziening sluit aan bij de doelstellingen van het project Single European Sky⁷ van de Europese Commissie.

De emissies van de luchtvaart kunnen significant beperkt worden als een deel van de energievoorziening wordt vervangen door elektriciteit in plaats van verbrandingsmotoren. Zolang er verbranding van brandstoffen plaatsvindt (ook van duurzame brandstoffen) zal er stikstofoxidevorming plaatsvinden. Daarbij komt dat het doel om brandstof te besparen juist leidt tot hogere druk en temperaturen hetgeen de NO_x-emissies verhoogt. De introductie van elektrisch of hybride vliegen wordt door de deskundigen niet gezien als reële optie voor de komende tien tot vijftien jaar.

7.4. Beïnvloeden van emissies van en naar de luchthavens voor woon-/werkverkeer, passagiers en vracht

Het Adviescollege ziet goede mogelijkheden om door het beperken van emissies van de vervoersbewegingen van en naar de luchthaven een bijdrage te leveren aan het verminderen van de NO_x-emissies die samenhangen met het ontwikkelen van luchthavens. Schiphol geeft aan dat het wegverkeer van en naar de luchthaven 30% van de emissies bedraagt.

Het ontmoedigen van autoverkeer van en naar luchthavens vraagt om een aanpak op (minimaal) nationaal niveau, omdat anders slechts sprake kan zijn van verplaatsing van emissies (als passagiers ervoor kiezen naar een andere luchthaven te rijden).

Het Adviescollege merkt hier ook op dat Schiphol en de luchtvaartsector reeds maatregelen nemen om emissies te beperken. Zo zijn de officiële taxi's op Schiphol elektrisch, wordt 80% van de passagiers vervoerd met emissievrije, elektrische platformbussen en zijn vrijwel alle OV-bussen van en naar de luchthaven emissievrij. Op de luchthaven zijn inmiddels 73 opstelplaatsen voorzien van walstroom en zijn er plannen om alle opstelplaatsen aan de gate te elektrificeren. Daarnaast werkt Schiphol met gedifferentieerde havengelden en betaalt een vervuilend toestel vier keer meer dan de schoonste variant.

Ook de inzet op 'modal shift' van vliegverkeer naar treinverkeer voor korte afstanden is in dit verband zeer relevant.

⁷ Single European Sky (SES) is een project om tot een gemeenschappelijke Europese luchtverkeersleiding te komen en de huidige versnippering van de verantwoordelijkheden voor het Europese luchtruim op te heffen. SES moet zorgen voor een verduurzaming van de luchtvaart (vliegtuigen kunnen zonder omwegen vliegen) en daarnaast zorgen voor extra capaciteit.

8. Reflectie en advies

8.1. Reflectie

Zoals beschreven in het eerste hoofdstuk, heeft Minister Schouten het Adviescollege gevraagd om vervroegd een advies uit te brengen over de luchtvaartsector. Zoals geformuleerd in het eerste advies, hanteert het Adviescollege het uitgangspunt dat alle sectoren, die verantwoordelijk zijn voor stikstofuitstoot, in een evenwichtige verhouding een bijdrage moeten leveren aan het oplossen van de stikstofproblematiek.

Vertrekpunt voor het lange-termijnadvies van het Adviescollege is onder andere het opstellen van een maatregelenpakket dat moet borgen dat de natuurdoelstellingen in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden afdoende kunnen worden bereikt. In dit licht heeft het Adviescollege zichzelf de vraag gesteld in hoeverre natuurherstel in Nederland afhankelijk is van vermindering van de depositie uit de luchtvaartsector. Met andere woorden: Is het mogelijk de natuurdoelstellingen in Nederland te realiseren, zonder significante vermindering van de depositie afkomstig uit de luchtvaartsector?

Het Adviescollege heeft het gedachte-experiment gedaan van een zeer grote interventie in de huidige luchtvaartsector in Nederland en komt tot de conclusie dat een halvering of decimering van het aantal starts en landingen op de luchthavens leidt tot een vermindering van maximaal 5 mol N/ha/jaar in de nabijheid van de luchthavens. Het Adviescollege acht dit niet van doorslaggevend belang voor het borgen van de natuurdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Vanuit het uitgangspunt van een evenwichtige bijdrage, is het Adviescollege van mening dat een dergelijke zeer ingrijpende reductiedoelstelling op de korte termijn voor de luchtvaartsector niet te verdedigen is vanuit de doelstellingen voor de stikstofaanpak, aangezien de verwachte effecten beperkt zijn. De effectiviteit van een dergelijke reductiemaatregel is voor de stikstofproblematiek niet groot genoeg, en heeft wel grote gevolgen voor de luchtvaartsector. Bovendien leidt dit mogelijk tot verplaatsing van de problematiek, aangezien reizigers dan naar andere luchthavens in de nabijheid van Nederland reizen (per auto) en daarmee meer NO_x-emissies veroorzaken.

Gezien de verwachte autonome toename van het vliegverkeer, zal de depositie vanuit de atmosfeer boven 3.000 voet toenemen. Deze toename is niet direct door Nederland te beïnvloeden en zal in internationaal verband moeten worden besproken.

Tegelijkertijd hecht het Adviescollege aan het uitgangspunt dat elke sector die stikstof uitstoot, een evenwichtige bijdrage moet leveren aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Het Adviescollege wil geen uitzondering maken voor de luchtvaartsector. Een toename van emissies door de luchtvaartsector is daarmee voor het Adviescollege, in het licht van de grote inspanning die andere sectoren moeten doen om tot een vermindering te komen, niet verdedigbaar.

De luchtvaartsector moet daarom vol vaart inzetten op vermindering van de emissies. Insteek van het Adviescollege is dat van alle sectoren een emissiereductie wordt gevraagd, in *absolute* zin. Daarbij moet de doelstelling zijn om op het niveau van de luchtvaartsector op zo kort mogelijke termijn tot absolute ontkoppeling te komen. Deze ontkoppeling (of trendbreuk) houdt in dat de groei van de luchtvaart niet langer gepaard gaat met een groei van emissies. Dit betekent dat volumegroei van de luchtvaartsector alleen mogelijk is, als de NO_x-emissies door de luchtvaart in absolute zin afnemen, of door als luchtvaartsector een bijdrage te leveren om de NO_x-emissies in andere sectoren te helpen verminderen.

8.2. Advies

Vermindering van huidige NOx-emissies als randvoorwaarde voor groei luchtvaartsector

Het Adviescollege is van mening dat iedere sector, ook de luchthavensector, moet bijdragen aan het verminderen van de stikstofproblematiek. Ten opzichte van andere sectoren, acht het Adviescollege het dan ook rechtvaardig dat ook de luchtvaartsector begrensd wordt in haar emissieruimte.

Het Adviescollege adviseert om de volgende bindende randvoorwaarde aan de luchtvaarsector te stellen. Voorwaarde voor groei van de sector is een vermindering van de huidige NOx-emissies. Oftewel, extra vliegbewegingen moeten gepaard gaan met maatregelen die leiden tot stikstofreductie. De ontwikkeling van de luchtvaartsector in Nederland mag daarmee niet leiden tot een toename van de stikstofproblematiek. Dit betekent dat groei ten opzichte van de huidige situatie alleen kan worden toegestaan, wanneer de huidige hoeveelheid aan NOx-emissies (gerelateerd aan de luchtvaartsector als geheel) wordt gereduceerd. Dit is in lijn met het eerder door het Kabinet gecommuniceerde uitgangspunt dat groei 'verdiend' moet worden. Dit wordt uitgewerkt in de Luchtvaartnota 2030.

Groei ten opzichte van de huidige situatie is dan alleen mogelijk als de stikstofemissie van de luchtvaartsector daalt. Hierbij kan, net als in andere sectoren, gebruik gemaakt worden van de juridische mogelijkheden zoals intern en extern salderen. De vermindering van de NOx-emissies is dan ook inclusief de daling die uit de eventuele benutting van intern en extern salderen voortvloeit. Daarmee kan de luchtvaart NOx-emissies in andere sectoren helpen verminderen, zodat per saldo de emissies dalen.

Hierbij gaat het Adviescollege ervan uit dat het merendeel van de depositie van de luchtvaarsector afkomstig is uit de luchtlaag boven 3.000 voet en derhalve een diffuus karakter heeft. De luchtvaartsector is verantwoordelijk voor het daadwerkelijk verminderen van de NOx-emissies en daarmee van de depositie.

Volwaardige en volledige beoordeling ontwikkelingen luchtvaartsector

Het waarborgen van een vermindering van NOx-emissies, bij groei van de luchtvaartsector, vereist een volwaardige en volledige beoordeling van de gevolgen van de ontwikkelingen van de Nederlandse luchthavens. Het Adviescollege beveelt hiervoor aan dat ook de emissies boven 3.000 voet en alle emissies die samenhangen met de functie van een luchthaven door het Europees Milieu Agentschap op een hoger detailniveau in kaart worden gebracht en dat Nederland zich hiervoor in Europees verband sterk maakt.

Het Adviescollege constateert dat de NOx-emissies en deposities van de luchtvaartsector maar ten dele in beeld zijn als gevolg van de internationale afspraken over de grens van 3.000 voet en het toerekenen van luchthaven-gerelateerde emissies aan andere sectoren. Om die reden is het Adviescollege van mening dat een integrale beoordeling voor besluiten, die betrekking hebben op de openstelling van Lelystad Airport en op de groei van Schiphol, voor de hand ligt.

De in beeld gebrachte NOx-emissies vormen een onderdeel van de reductieopgave die de luchtvaartsector krijgt opgelegd om binnen of buiten haar sector te realiseren. Deze reductie moet aantoonbaar worden geborgd en stapsgewijs worden uitgevoerd, waarbij de reductie van emissies en deposities te allen tijde groter is dan de toename als gevolg van de stapsgewijze groei van de luchtvaartsector.

Onafhankelijke wetenschappelijke reviewboard Lelystad Airport

In het licht van de te nemen besluiten over de groei van Schiphol en de openstelling van Lelystad Airport hebben verschillende natuur- en milieuorganisaties en actiegroepen (waaronder de Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen, SATL) onderzoek gedaan naar stikstofdeposities van luchthavens.

Het Adviescollege beveelt het Ministerie van IenW aan om een onafhankelijke review te laten uitvoeren om op zeer korte termijn een oordeel te geven over de inbreng van deze natuur- en milieuorganisaties en actiegroepen en over de juistheid van de cijfermatige onderbouwing van de te nemen besluiten.

Bijlage 1: Overzicht gesprekspartners

Organisatie	Naam gesprekspartner
KLM	Klaas-Jeroen Terwal
	Pieter Elbers
KNMI	Peter van Velthoven
	Werenfried Spit
RIVM	Addo van Pul
	Kees van Luijk
	Margreet van Zanten
	Wim van der Maas
Royal Schiphol Group	Dick Benschop
	Ed Gordijn
	Hanne Buis
SATL	Leon Adegeest
	Sieward Nijhuis
	Wim Liesker
TNO	Anton Leemhuis
	Martijn Schaap
TU Delft	Arvind Gangoli Rao
	Irene Dedoussi
WUR	Maarten Krol
WTL	Hans Buurma
Ministerie van IenW (als toehoorder)	René van der Ent
	René Vrugt

Daarnaast heeft een aantal organisaties op eigen initiatief informatie aangeleverd en is aan enkele organisaties gevraagd om schriftelijk vragen van het Adviescollege te beantwoorden (zie bijlage 2).

Bijlage 2: Geraadpleegde documenten

Schriftelijk geconsulteerde organisaties

De volgende organisaties hebben schriftelijk gereageerd op inhoudelijke vragen van het Adviescollege:

- Commissie m.e.r.
- Europees Milieu Agentschap
- Ministerie van IenW
- KNMI
- RIVM
- TNO
- TU Delft
- WUR

Geraadpleegde documenten aangeleverd bij of opgevraagd door het Adviescollege

Adecs, Uitgangspunten stikstofdepositieberekening ten behoeve van het MER Lelystad Airport, 2019.

CBS, 2019, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>

CBS, 2019, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/60058NED/table?fromstatweb>

Commissie m.e.r., Luchtruimherziening; Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport, 2019

Commissie m.e.r., Significantie natuureffecten van stikstofemissies Schiphol, 2019.

CICERO & NMI, Study on air quality impacts of non-LTO emissions from aviation, 2004.

EMA, European aviation environmental report, 2016.

EMA, European aviation environmental report, 2019.

EMA, Technical note; Nitrogen emission and deposition from aviation activities, 2019.

Greenpeace, Verzoek om handhaving inzake Schiphol en verzoek om natuurherstel, 2019.

Jaarsveld, J.A. van, The Operational Priority Substances model; Description and validation of OPS-Pro 4.1, 1995.

Ministerie van IenW, Actualisatie MER Lelystad Airport, 2018.

Mobilisation for the Environment, Reductie van stikstofemissie en/of depositie door de luchtvaart met 50% mogelijk zonder negatieve gevolgen voor de economie, 2019.

Mobilisation for the Environment, Update handhavingsverzoek met betrekking tot luchthaven Schiphol, 2019.

Mobilisation for the Environment, Verzoek tot handhaving van de inrichting Luchthaven Schiphol met betrekking tot de Wet natuurbescherming, 2019.



Mijn Oener Tegengeluid, Stikstofemissie van de luchtvaart in boereengebied, 2019. Natuur en Milieu Noord-Holland, Achtergrondinformatie over stikstof in Noord-Holland, 2019.

Natuurmonumenten, Zienswijze Notitie Reikwijdte en Detailniveau plan-MER Luchtruimherziening, 2019.

Blom, H (e.a.), Stikstofuitstoot luchtvaart boven Natura 2000-gebied 'Nieuwkoopse Plassen en de Haeck', 2019.

Royal Schiphol Group, Concept-MER Schiphol, 2016

Royal Schiphol Group, Concept-MER Schiphol, 2018

Royal Schiphol Group, Luchtvaart en stikstof: bijdragen aan oplossingen; Position paper, 2019

SATL, De Nederlandse stikstofrapportage in internationaal verband, 2019.

SATL, Stikstofdepositie van de luchtvaart in Nederland, 2019.

SATL, Stikstofdepositie t.g.v. Lelystad Airport; Een reconstructie van 2014 – 2019, 2020.

TNO, Factsheet emissies en depositie van stikstof in Nederland, 2019.

Werkgroep Toekomst Luchtvaart, Brief over onderzoek WTL naar de reductie van stikstofemissie door de luchtvaart op Schiphol, 2019.

Werkgroep Toekomst Luchtvaart, Forse stikstofreductie op Schiphol zonder netwerkschade, kan dat?, 2019.

Bijlage 3: Lijst met afkortingen

APU:	Auxiliary Power Unit
CICERO:	Center for International Climate Research
CO ₂ :	Koolstofdioxide
EC:	Europese Commissie
EMA:	Europees Milieuagentschap
EMEP:	European Monitoring and Evaluation Programme
GPU:	Ground Power Unit
KLM:	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
LIB:	Luchthavenindelingbesluit
LNv:	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO-cyclus:	Landing-and-take-off-cycle
LVB:	Luchthavenverkeerbesluit
m.e.r.:	Milieu effect rapportage
MOB:	Mobilisation for the Environment
NMI:	Norwegian Meteorological Institute
NH ₃ :	Ammoniak
NO _x :	Stikstofoxiden
PAS:	Programma Aanpak Stikstof
RIVM:	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SATL:	Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen
SES:	Single European Sky
TNO:	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
WTL:	Werkgroep Toekomst Luchtvaart



Datum

15 januari 2020

nummer

**Afdeling Bestuur- &
Directieondersteuning**

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon

(0320)265265

Fax

(0320)265260

E-mail

provincie@Flevoland.nl

Website

www.flevoland.nl



Eerste reactie van Provincie Flevoland op rapport Remkes

Provincie Flevoland is de commissie-Remkes dankbaar voor haar werkbare rapport. Het is in lijn met het rapport van 25 september 2019 'Niet alles kan'. Daarom benadrukt het rapport dat elke sector in een evenwichtige verhouding moet bijdragen aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Het rapport geeft aan dat de absolute bijdrage van de luchtvaartsector beperkt is. Het geeft handvatten wat de luchtvaart kan doen om de stikstofemissie te reduceren.

Provincie Flevoland wacht met vertrouwen de besluitvorming van het kabinet af, omdat alle bouwstenen voor opening van Lelystad Airport op tafel liggen. De regio heeft behoefte aan duidelijkheid over de openstelling van Lelystad Airport en we mogen verwachten van een betrouwbare overheid dat deze duidelijkheid nu snel komt. We zien bij de opening van de luchthaven kansen voor versterking van de economische ontwikkeling van deze regio. Tegelijkertijd is het belangrijk om rekening te houden met de gevolgen voor de leefomgeving. De adviescommissie doet in het rapport een aantal aanbevelingen aan de luchtvaart en daarmee is de route naar openstelling van Lelystad Airport duidelijk. Gedeputeerde Jan de Reus: "Voor Lelystad en voor Flevoland is het vliegveld erg belangrijk. Qua investeringen, qua bedrijven die hier naartoe komen en de groei van banen in een gebied met hoge werkloosheid."

Noot voor de redactie

Voor andere inlichtingen kan contact op worden genomen met Daniel de Wit. Telefoon 06-21111 0911