

# Vijf lessen over PAS voor bouwprojecten

**De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is per 1 juli 2015 in werking getreden. Een wijdverbreid misverstand is dat de PAS alleen betrekking heeft op veehouderijen, industriële bedrijven en grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen. Ook voor kleinschalige initiatieven op het gebied van wonen, kantoren, horeca en recreatie kan de PAS consequenties hebben. Dit artikel gaat over de eerste ervaringen met de PAS en lessen die we hieruit kunnen trekken.**

Tekst Juliëtte Barrois en Hans Damen

**N**ederland is een drukbevolkt landje. Naast stedelijk gebied zijn er in Nederland 162 Natura 2000-gebieden. Dit zijn natuurgebieden die worden beschermd door Europees recht en de Natuurbeschermingswet (Nb-wet). Bij besluiten en handelingen moet de overheid nagaan of er geen negatieve effecten worden veroorzaakt op deze gebieden. In de praktijk is daarbij een groot knelpunt ontstaan rondom het thema stikstof.

Elke economische activiteit veroorzaakt stikstof door verkeer, verbranding of de aanwezigheid van vee en zelfs van mensen. Veruit de meeste van de beschermde natuurgebieden is gevoelig voor stikstof en op dit moment al (over)belast. Gezien de huidige jurisprudentielijn kan in veel gevallen niet worden volstaan met een kwalitatieve motivering op hoofdlijnen, maar is een gedegen onderbouwing noodzakelijk. Zelfs bij een paar woningen kan dit een probleem zijn, indien een nabijgelegen Natura 2000-gebied qua stikstof al 'op slot' zit. Het onderwerp is daarmee een belangrijk struikelblok in veel projecten. De PAS is een poging van de overheid om dit probleem te tackelen.

## De PAS in het kort

Het overschot aan stikstof in Natura 2000-gebieden is schadelijk voor natuur en belemmert de vergunningverlening. Daarom is de PAS ontwikkeld. De PAS heeft als doel ruimte voor economische ontwikkelingen, sterkere natuur en minder stikstof. De PAS bevat maatregelen om de stikstofuitstoot te verminderen en de

natuur te herstellen, waardoor er ruimte ontstaat voor nieuwe economische activiteiten. De PAS is van toepassing op alle projecten en handelingen die (kunnen) leiden tot een toename van stikstofdepositie. Daarbij gaat het zowel om de gevolgen van directe emissies (bijvoorbeeld vanuit verwarmingsinstallaties, veestallen of industriële processen) als om de gevolgen van een toename van verkeer. Initiatiefnemers kunnen bij hun vergunningaanvraag voor projecten een beroep doen op de depositieruimte uit de PAS. Dit doen zij aan de hand van een stikstofberekening met de rekenmodule AERIUS Calculator. Afhankelijk van de hoogte van de stikstofdepositie heeft de initiatiefnemer een vergunning of melding

in het kader van de Natuurbeschermingswet nodig. Het toekennen van de ontwikkelingsruimte gebeurt meestal door de provincie. De spelregels kunnen per provincie verschillen.

## Eerste ervaringen met de PAS

Wij zien vijf belangrijke lessen op basis van de eerste ervaringen met de PAS.

### Les 1: PAS voor veel bouwprojecten van belang

Niet alleen veehouderijen, nieuwe bedrijven of nieuwe infrastructuur zorgen voor de uitstoot van stikstofdepositie. Ook andere ontwikkelingen (zoals woningbouw, een recreatieproject, kantoren) zorgen direct en indirect



voor stikstofuitstoot, ook bij kleinschalige initiatieven. Voor dergelijke projecten nabij Natura 2000-gebieden is in veel gevallen een Nbw-vergunningstraject of melding verplicht. Het simpelweg vergeten van deze zaken veroorzaakt een reëel afbreukrisico.

### Les 2: Op projectniveau scheelt de PAS werk

Onder de oude wetgeving was voor elke ontwikkeling die relevante stikstofdepositie veroorzaakte in het vergunningstraject een Nbw-wet vergunning met passende beoordeling noodzakelijk. De PAS scheelt op dit vlak een hoop werk. Wanneer volstaan kan worden met een melding vanuit de Nbw-wet is geen passende beoordeling meer nodig. Bij vergunningverlening vanuit de Nbw-wet is nog steeds een passende beoordeling nodig, maar is die veel eenvoudiger. De PAS levert de onderbouwing dat de natuurdoelen van Natura 2000-gebieden niet in gevaar komen.

### Les 3: Ontwikkelingsruimte die kan worden geclaimd is beperkt

De ontwikkelingsruimte die de provincie kan toekennen is niet oneindig en staat daarmee onder druk. Indien de ontwikkelingsruimte op is, is er alleen nog ruimte voor projecten met een zeer geringe invloed op stikstofdepositie ( $< 0,05$  mol/ha/jaar). Dit is voor verschillende Natura 2000-gebieden al het geval (zoals Noord-Hollands Duinreservaat). Dat zal in de toekomst meer worden. Wat te doen als een project meer bijdraagt in een dergelijk gebied?

1. Tref maatregelen die ervoor zorgen dat de stikstofdepositie kleiner is dan  $0,05$  mol, of maatregelen die ervoor zorgen dat de natuur hier niet onder te leiden heeft. Hoewel externe saldering (bijvoorbeeld door elders een veehouderij op te kopen) niet meer is toegestaan, is interne saldering (door maatregelen binnen het project) nog steeds mogelijk.
2. Bekijk of het project een specifieke status kan krijgen (prioritair project) waarvoor separate ontwikkelingsruimte kan worden geclaimd.
3. Wacht op ontwikkelingsruimte in de volgende PAS-periode (na 2021).



### Les 4: PAS kan invloed hebben op te kiezen planinstrumentarium

Bij besluitvorming op *projectniveau* (vergunningverlening voor bouwen/milieu, et cetera) kan rechtstreeks aanspraak worden gemaakt op ontwikkelingsruimte uit de PAS. Dit geldt echter niet voor besluitvorming op *plan-niveau*: bestemmingsplannen vormen geen toestemmingsbesluit waarmee ontwikkelingsruimte kan worden geclaimd. Activiteiten met effecten op Natura 2000 kunnen hierdoor niet eenvoudig in een bestemmingsplan worden geregeld. Jurisprudentie laat onverbiddeijk zien dat het moeilijk is bestemmingsplannen hierop 'dicht te timmeren' en toch ruimte te bieden aan gewenste ontwikkelingen. Ook moet dan in veel gevallen een planmer-procedure doorlopen worden. Dit leidt tot extra kosten en een langere doorlooptijd. Het gevolg van de PAS is dat – nog meer dan voorheen – een strategische keuze nodig is voor de inzet van het ruimtelijke instrumentarium. Met andere planinstrumenten kun je namelijk wel ontwikkelingsruimte claimen. Denk dus goed na over het in te zetten instrumentarium!

### Les 5: scant voor gij begint

Het stikstof-dossier is nog volop in bewe-

ging. De beschikbare ontwikkelingsruimte is beperkt. Het is daarom handig om vooraf te checken wat de eventuele impact van je initiatief is op Natura2000. Dit kan aan de hand van een eerste berekeningen met Aeries of via [www.r-natura200ocheck.nl](http://www.r-natura200ocheck.nl). Kennis is essentieel om de juiste strategische keuzes te maken.

### Tot slot

Stikstofdepositie in Natura2000-gebieden kàn, maar hoeft geen 'showstopper' te zijn voor bouwontwikkelingen. Struisvogelgedrag is niet nodig en zelfs af te raden. Het gaat om het vooraf onderkennen van dit aspect en het daarop aanpassen van de (vergunningen) strategie. Weet wat er speelt en stuur op stikstofdepositie, in plaats van afwachten en gegijzeld worden door het stikstofdossier!

**Informatie over de auteur**  
 Juliëtte Barrois ([juliette.barrois@rho.nl](mailto:juliette.barrois@rho.nl)) is adviseur milieu en ruimte.  
 Hans Damen ([hans.damen@rho.nl](mailto:hans.damen@rho.nl)) is adviseur omgevingsrecht bij Rho adviseurs voor leefruimte.