

PAS ALS KANS

advies

februari 2017



INHOUD

Samenvatting	3
Kernvraag	3
Werking huidige PAS	4
Slimmer sturen op duurzaamheid en innovatie	4
Aanbevelingen	5
1. Inleiding	6
1.1 Verdeling ontwikkelingsruimte	7
1.2 Brabantse regels	8
2. Adviesvraag	9
3. Verantwoording	10
4. Beeld van de huidige PAS	11
4.1 Werking huidige PAS	12
4.2 Stakeholders	13
4.3 Sturing op duurzaamheid en innovatie	15
4.4 Reikwijdte PAS als sturingsinstrument	15
4.5 Juridische houdbaarheid	16
4.6 Conclusies	16
5. Aanbevelingen	17
A.1 Verdeling ontwikkelingsruimte	19
A.2 Meer inzet op controle vergunningen	20
A.3 Bevorder andere mogelijkheden van emissie reductie	21
A.4 Intensiveer relatiebeheer	21
B.1 Voorkom fragmentatie van beleid en kies voor integraliteit: verbind de PAS aan de doelen van andere transitie en omgekeerd	22
B.2 Ga experimenten aan waarbij het initiatief en de verantwoordelijkheid bij stakeholders wordt gelegd om natuur- en andere beleidsdoelen te bereiken	23
B.3 Stel een stikstoffonds in	26
B.4 Bevorder gesprek tussen bedrijf en burger: er is meer nodig dan een vergunning	26
C.1 Tijd voor echte systeembenadering	27
Bijlagen	28
Bijlage 1 Specifieke vragen	29
Bijlage 2 Geraadpleegde stakeholders en experts	34
Bijlage 3 Kaart van Natura2000 en PAS-gebieden in provincie Noord-Brabant	35
Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen	36
Colofon	37



SAMENVATTING

Hoe is met de PAS slimmer te sturen
op duurzaamheid en innovatie?

Kernvraag

De Programmatistische Aanpak Stikstof (PAS) is belangrijk voor de natuur en de economie in Noord-Brabant. Dit instrument is op 1 juli 2015 in werking getreden om uit de impasse te komen van stagnerende vergunning-verlening ten behoeve van bescherming van kwetsbare natuur. Het doel van de PAS is om ruimte voor economische ontwikkeling (landbouw, industrie, verkeer) te waarborgen en tegelijkertijd de stikstofdeposities naar de natuur substantieel te verminderen. Het provinciaal bestuur heeft BrabantAdvies gevraagd na te gaan of en hoe de PAS het best ingezet kan worden voor de ontwikkeling van Brabant en hoe daarbij slimmer kan worden gestuurd op duurzaamheid en innovatie. Dit zijn de kernvragen voor dit advies. De meer specifieke, 'richtinggevende' vragen van de Provincie zijn apart beantwoord en opgenomen in een bijlage.

Werking huidige PAS

In het advies wordt geconcludeerd dat de PAS sinds de inwerkingtreding op 1 juli 2015 goed heeft gefunctioneerd, althans in economisch opzicht. Over de doorwerking naar natuurherstel valt nog weinig of niets te zeggen, daarvoor is een langere periode van beoordeling nodig. Natuur- en milieudeskundigen geven aan dat de bijdrage van de PAS aan het terugdringen van overbelasting van de natuurgebieden beperkt zal blijven. Met de PAS is de vergunningverlening voor economische ontwikkeling in Brabant mogelijk gemaakt. Dat blijkt onder andere uit analyses van Arcadis. Er is echter wel een aantal kanttekeningen te maken, mede gebaseerd op de uitkomsten van interviews met stakeholders en op geraadpleegde experts:

- 1 Met name de veehouderijsector heeft actief ingespeeld op de PAS. Veel minder duidelijk is hoe de industrie en de gemeenten, in het kader van hun bestemmingsplannen, de PAS kunnen benutten. Deze partijen zijn nog onvoldoende aangesloten op de PAS.
- 2 Een tweede kanttekening betreft de beschikbare ontwikkelingsruimte in relatie met de economische groei. Afgelopen jaren was nog sprake van een haperende economie. Vanwege de nu aantrekkende economie – voor Brabant wordt in 2017 uitgegaan van een gemiddelde groei van 2,5% – zijn al op redelijke termijn concrete knelpunten te verwachten in verband met tekortschietende ontwikkelingsruimte. Zeker als ook industrie en gemeenten een beroep op de PAS gaan doen.
- 3 Daarnaast is er bij de niet-agrarische stakeholders nog veel onbekendheid met en (juridische) onzekerheid over de effecten van de PAS, zoals de vraag of investeringen in de toekomst wel door kunnen gaan. Soms is sprake van onbegrip. De PAS en het daaraan verbonden provinciale beleid worden ervaren als een 'black box'.
- 4 Ten slotte kent de huidige PAS qua duurzaamheid en innovatie nauwelijks tot geen (markt) prikkels voor bedrijven of initiatiefnemers. De PAS is juist gericht op het zekerstellen van ontwikkelingsruimte en bestaande rechten. Niet innoveren maar conserveren wordt beloofd. Het uitgangspunt 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' werkt dat in de hand. Dit alles beperkt de mogelijkheden van het huidige instrument om slimmer te sturen op duurzaamheid en innovatie.

Slimmer sturen op duurzaamheid en innovatie

De PAS is bedoeld voor de Natuurbeschermingswet en vanuit die achtergrond minder gericht op integrale duurzaamheid en innovatie. Zij focust op één milieuaspect, namelijk het terugdringen van stikstofdeposities vanuit de verschillende bronnen en is daarmee slechts een onderdeel van het grotere provinciale beleid waarmee gewenste transities (bijv. energie, mobiliteit en agro-food) kunnen worden bevorderd. Bovenstaande observaties hebben bij dit advies geleid tot een dilemma. De Provincie Noord-Brabant heeft namelijk uitdrukkelijk gevraagd te adviseren over de vraag hoe met de huidige PAS beter kan worden gestuurd en daarbij niet de PAS-systematiek ter discussie te stellen.¹

Er is echter vastgesteld dat de sturingsmogelijkheden naar duurzaamheid en innovatie binnen de huidige PAS relatief beperkt zijn. Tegen deze achtergrond is bij dit advies breder gekeken bij het doen van aanbevelingen.

¹ De PAS is de uitkomst van jarenlange voorbereiding en overleg van vijftien partijen: drie ministeries en twaalf provincies waaronder provincie Noord-Brabant.

Aanbevelingen

Het resulteert in aanbevelingen op micro- (de PAS zelf), meso- (de PAS als element van beleid) en op macroniveau (systeem).

A Micro: aanbevelingen voor verbeteringen binnen de huidige PAS: A1 tot en met A4.

B Meso: aanbevelingen voor een verbrede werking van de PAS: B1 tot en met B4.

C Macro: aanbeveling op systeemniveau: C1.

De aanbevelingen reflecteren een breed palet aan beleidsopties, zie figuur 1. Zij passen deels binnen de eigen beleidsruimte van de provincie (kolom 2), deels is hiervoor overleg met het Rijk en de andere provinciale partners van de PAS nodig (kolom 3).² In het kader van dit advies heeft geen uitgebreide toetsing op consequenties en op (juridische) haalbaarheid plaatsgevonden. Het kan voor de hand liggen om de korte termijn, relatief gemakkelijk realiseerbare punten (met name bij A), voorrang te geven boven de meer complexe, die uiteindelijk op de langere termijn veel effectiever kunnen/zullen zijn (B en C). Het verdient de voorkeur om de verschillende aanbevelingen gelijktijdig en in samenhang op te pakken en niet te kiezen voor alleen het 'laaghangend fruit'.

	Eigen beleids- ruimte Provincie Noord-Brabant	Overleg nodig met Rijk en andere provincies	Pagina
A Binnen huidige PAS			
A.1 Verdeling ontwikkelingsruimte			19
a. Vergroot ontwikkelingsruimte	✓	✓	19
b. Beperk per initiatief	✓		19
c. Reserveer voor industriële sector	✓	✓	19
d. Meer gebruik maken van prioritaire projecten	✓	✓	19
e. Beloon koplopers	✓		19
A.2 Meer inzet op controle vergunningen	✓		20
A.3 Bevorder andere mogelijkheden van emissie reductie	✓	✓	21
A.4 Intensiveer relatiebeheer	✓		21
B Verbrede werking PAS			
B.1 Voorkom fragmentatie van beleid en kies voor integraliteit: verbind de PAS aan de doelen van andere transitie en omgekeerd.	✓		22
B.2 Ga experimenten aan waarbij het initiatief en de verantwoordelijkheid bij stakeholders wordt gelegd om natuur- en andere beleidsdoelen te bereiken.			23
a. Sectorgewijs	✓	✓	23
b. Regiodeals	✓	✓	24
B.3 Stel een stikstoffonds in	✓		26
B.4 Bevorder gesprek tussen bedrijf en burger: er is meer nodig dan een vergunning!	✓		26
C Sturing via systeem			
C.1 Tijd voor echte systeembenadering	✓	✓	27

Figuur 1: schema aanbevelingen PAS als kans.

² Het is denkbaar dat ook de andere provincies stappen zetten om de PAS-systematiek aan te passen en te combineren met andere provinciale doelen zoals duurzaamheid.



1. INLEIDING

Waarom is er een PAS en wat zijn de spelregels?

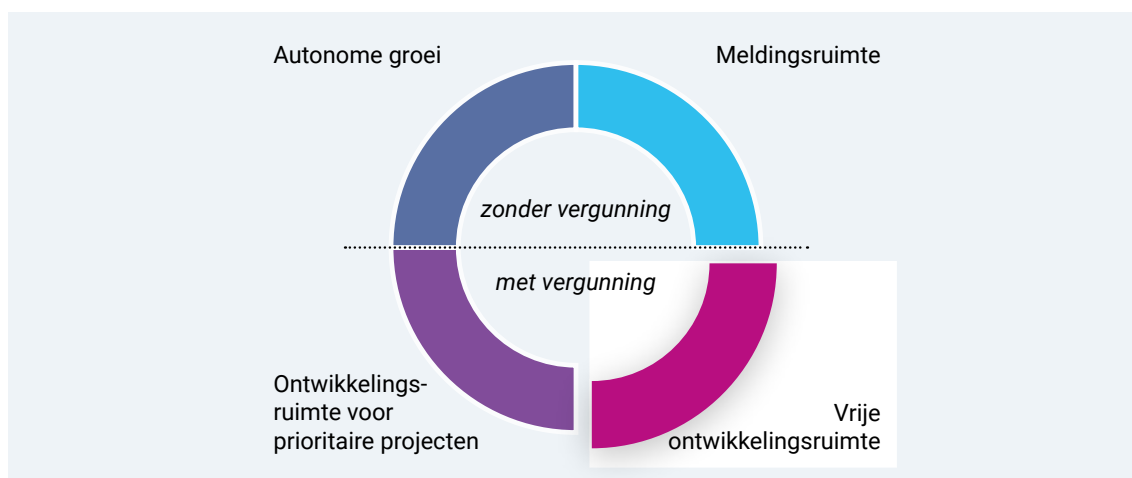
Het Rijk en de provincies hebben gezamenlijk de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) ontwikkeld. De PAS is op 1 juli 2015 in werking getreden. Kort gezegd is het doel: ruimte bieden voor economische ontwikkelingen, zorgen voor daling van stikstof en voor een sterkere natuur. Hiervoor wordt ingezet op het blijvend laten dalen van de neerslag van stikstof, bijvoorbeeld door de inzet van emissiebeperkende technieken bij veehouderij-bedrijven en worden herstelmaatregelen uitgevoerd in Natura 2000-gebieden zolang deze nog overbelast zijn. Er zijn twee belangrijke aanleidingen voor de PAS.

- 1 Al jaren is er in Natura 2000-gebieden een overschot aan stikstof. Dit is schadelijk voor de natuur. Vanwege de schadelijkheid dienen bedrijven en initiatieven een vergunning aan te vragen in het kader van de Natuurbeschermingswet.
- 2 Het toetsingskader om die vergunningen te verlenen was onderhevig aan juridische bezwaren. Dit frustreerde in sterke mate de vergunningverlening voor nieuwe economische initiatieven.

1.1 Verdeling ontwikkelingsruimte

Een deel van de stikstofdaling mag worden ingezet voor nieuwe economische activiteiten of uitbreiding van bestaande. Deze 'ontwikkelingsruimte' maakt het mogelijk om economische ontwikkelingen met een stikstoftoename toch te vergunnen in het kader van de Natuurbeschermingswet. De ruimte voor economische ontwikkeling met stikstofemissie is beperkt en is verdeeld over vier categorieën. In de PAS is landelijk voor de eerste drie categorieën (zie figuur 2) een reservering gemaakt. Provincie Noord-Brabant is een van de vijftien PAS-partijen (drie ministeries en twaalf provincies) en kan hierbij niet in haar eentje verschuivingen in deze drie delen doorvoeren.

- 1 Bij het eerste deel gaat het om ruimte voor autonome groei, de groei van activiteiten die reeds plaatsvinden bij de aanvang van het programma en waarvoor geen toestemming vooraf vereist is, zoals bijvoorbeeld de voorziene groei van het aantal auto's en inwoners.
- 2 Het tweede deel is gereserveerd voor nieuwe ontwikkelingen die gepaard gaan met slechts een geringe stikstofdepositie, waarvoor de initiatiefnemer slechts een melding hoeft te doen.
- 3 Het derde deel is voor prioritaire projecten, projecten van nationaal en provinciaal maatschappelijk belang zoals rijks- en provinciale infrastructuurprojecten (aanleg van wegen) en vestiging van bedrijven op bedrijventerreinen. De lijst met prioritaire projecten is dynamisch. Deze wordt jaarlijks geactualiseerd. Hierbij geldt hoe meer vooraf prioritair gereserveerd, hoe minder er vrije ontwikkelingsruimte beschikbaar is.
- 4 De ontwikkelingsruimte die dan nog over is, is de zogenaamde vrije ontwikkelingsruimte (rechtsonder in figuur 1). Voor de toedeling van de vrije ontwikkelingsruimte hebben provincies regels vastgesteld. Zij hanteren hierbij gezamenlijke uitgangspunten. Daarnaast is er ruimte voor maatwerk per provincie.



Figuur 2: Verdeling van ontwikkelingsruimte van de PAS. De provincie heeft met name invloed op de verdeling van de vrije ontwikkelingsruimte, in figuur rechts beneden. (bron: Ministerie EZ, pas. natura2000.nl, 2016).

1.2 Brabantse regels

Hierboven is aangegeven dat provincies met name de mogelijkheid hebben om maatwerk toe te passen bij het vierde deel, de verdeling van de vrije ontwikkelingsruimte. Provincie Noord-Brabant heeft dat als volgt gedaan.

- Per jaar wordt maximaal 16% van de beschikbare ontwikkelingsruimte per PAS/Natura2000-gebied³ uitgegeven. Hierdoor zal de beschikbare ontwikkelingsruimte gelijkmatiger worden verdeeld over de 6-jaarsperiode van de PAS. Bovenop de jaarruimte van 16% wordt uitsluitend ontwikkelingsruimte uitgegeven aan duurzame initiatieven.
- Het extra beschermen van zeer kwetsbare natuurgebieden in midden- en zuidoost Brabant door slechts 0,05 mol N /ha/jaar aan stikstofruimte per initiatief uit te geven.
- Het voorrang geven aan een specifieke groep veehouders die op basis van eerdere provinciale besluitvorming ontwikkelingsruimte ontvangen.⁴

NB: Naast het instrument de PAS heeft de provincie Noord-Brabant vanaf 2010 doelen afgesproken voor de afname van stikstofdepositie door emissies uit stallen van veehouderijen terug te dringen. Dat is verankerd in de Verordening stikstof en Natura2000 Noord-Brabant. De hierdoor extra gerealiseerde daling van stikstof komt ten goede aan de natuur. In dit advies wordt niet nader ingegaan op dit beleidsinstrument.

³ Overzichtskaart Natura2000- gebieden in provincie Noord-Brabant.

⁴ Het gaat om veehouderijen die eerder een zogenaamd salderingsbesluit in het kader van de Verordening stikstof en Natura2000 Noord-Brabant hebben ontvangen, maar als gevolg van een uitspraak van de Raad van State nog niet beschikken over een toereikende Natuurbeschermingswetvergunning.



2. ADVIESVRAAG

Is de PAS om te buigen naar een kans?

De provincie Noord-Brabant heeft Brabant Advies gevraagd te adviseren over de inzet van de Programmatische Aanpak Stikstof voor de ontwikkeling van Brabant.

De hoofdvraag bij dit advies is:

Op welke wijze kan de PAS het best ingezet worden voor de ontwikkeling van Brabant?

Uitgangspunten hierbij zijn:

- *GS willen zuinig omgaan met de beperkte ontwikkelingsruimte (verspreid uitgeven over de gehele PAS-periode en uitgeven aan de gewenste initiatieven);*
- *GS willen sturen op duurzaamheid en innovatie;*
- *GS willen scherp zijn op de grootste veroorzaker van stikstofdepositie: de landbouwsector;*
- *GS willen graag gezamenlijk optrekken met de andere PAS-partners.*

Deelvragen zijn:

Welke sturingsmogelijkheden hebben GS om ontwikkelingen in Brabant te sturen?

Kan de PAS (toekennen ontwikkelingsruimte) in Brabant worden ingezet als sturend instrument voor het proces van (de-)programmering, herstructurering en planvorming van landbouw, economie, infrastructuur, wonen, etc. (de PAS van risico naar kans)?

3. VERANTWOORDING

Van interviews, creatieve sessie tot samenwerking met Telos.

Voor het beantwoorden van de vragen is, met steun van kennispartner Telos, actuele documentatie doorgenomen en zijn interviews gehouden met 24 stakeholders. Deze zijn afkomstig uit de voor de PAS relevante werkvelden veehouderij, industrie, natuur & milieu en gemeenten. Met het afnemen van interviews is in korte tijd veel informatie verzameld. Respondenten zijn uitgedaagd met nieuwe en concrete ideeën te komen.

Vervolgens is een creatieve sessie georganiseerd met een vijftal experts, afkomstig uit verschillende kennisgebieden. De uitkomsten van de interviews zijn bij deze bijeenkomst gebruikt als input. De experts zijn ook bij de verdere uitwerking van het advies geraadpleegd. Tevens zijn de leden van de drie raden van BrabantAdvies: de Provinciale Raad voor de Leefomgeving, de Provinciale Raad Gezondheid en de Sociaal Economische Raad (SER) Brabant, geconsulteerd.

Het overzicht van geïnterviewde stakeholders en geraadpleegde experts is opgenomen in bijlage 2.

In het voorliggende advies is gefocust op de beantwoording van de door het College van GS gestelde hoofd- en deelvragen. Dit resulteert in een analyse van de huidige werking van de PAS (hoofdstuk 4) en de daaruit voortkomende aanbevelingen voor het versterken van de sturingsmogelijkheden (hoofdstuk 5).

Voorts zijn de meer specifieke ‘richtinggevende vragen’ van GS beantwoord en opgenomen in bijlage 1.



4. BEELD VAN DE HUIDIGE PAS

Voldoende ruimte voor economische
ontwikkeling en wat zijn effecten voor natuur?

Kernvraag van de provincie aan BrabantAdvies is op welke wijze de PAS het best kan worden ingezet voor de gewenste ontwikkeling van Brabant en, meer in het bijzonder, de vraag of daarbij nog sterker kan worden gestuurd op duurzaamheid en innovatie. Om hierover goed te kunnen adviseren, is het allereerst nodig een beeld te schetsen over de huidige PAS: hoe werkt deze aanpak en hoe wordt deze ervaren in het veld? En meer inhoudelijk: maakt de PAS economische ontwikkeling mogelijk en realiseert de PAS betere bescherming van de natuur door daling van depositie en herstelmaatregelen? Dit alles heeft geresulteerd in de volgende bevindingen.

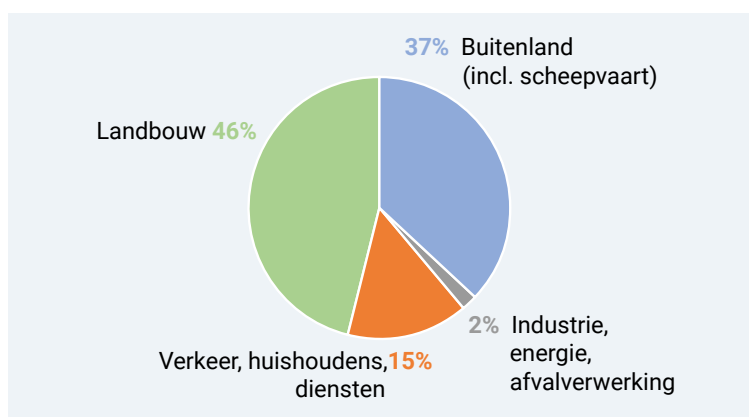
4.1 Werking huidige PAS

4.1.1 Economische ontwikkeling

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de PAS op 1 juli 2015 zijn voornamelijk vanuit de veehouderij meldingen ingediend en vergunningen aangevraagd. Uit de rapportage van adviesbureau Arcadis⁵ – in opdracht van de provincie opgesteld – over de uitgifte van de ontwikkelingsruimte in de periode juli 2015 – juli 2016, blijkt dat er voor 291 Brabantse initiatieven een Natuurbeschermingswetvergunning is aangevraagd en dat er 700 initiatieven via een melding zijn afgehandeld. Op 102 van de aanvragen waren de Brabantse beleidsregels van de PAS van toepassing. Deze aanvragen betreffen allemaal veehouderijen, waarvan 64 melkveehouderijen. De PAS heeft in zijn eerste werkingsjaar vergunningverlening van economische ontwikkeling in Brabant mogelijk gemaakt, vooral in de veehouderij. Ook is ruimte gereserveerd voor prioritaire projecten. De PAS voldoet hiermee aan zijn verwachtingen. So far, so good. Echter in de achterliggende jaren was lang sprake van een haperende economie. De jongste ontwikkelingen wijzen er op dat de economische groei (voor Brabant wordt een gemiddelde groei van 2,5% verwacht) gaat doorzetten (CPB)⁶. Het aantrekken van de economie kan gaan zorgen voor een sneller tekort aan ontwikkelingsruimte dan voorzien en dat zou kunnen betekenen dat er een streep gaat door investeringsplannen. Zo was op 30 juni 2016 voor veertien van de vijftien Brabantse Natura 2000-gebieden de grens van de jaarlijkse maximaal uit te geven vrije ontwikkelingsruimte bereikt. Dit kan voor industriële initiatieven (omdat hiervan nog weinig aanvragen zijn ingediend) en daarmee samenhangende vestiging van bedrijven op bedrijventerreinen beperkend gaan werken.

4.1.2 Natuur

De effecten van de PAS op de natuurgebieden zijn nu nog niet bekend. In het voorjaar van 2017 verschijnt de eerste landelijke rapportage van het RIVM.⁷ Hierin wordt gerapporteerd over o.a. de ontwikkeling van de natuurkwaliteit in de PAS gebieden, de voortgang van de herstelmaatregelen en de ontwikkeling van stikstofemissie en -depositie. Uit cijfers van het RIVM⁸ blijkt dat de landbouw in Noord-Brabant voor bijna de helft (46%) verantwoordelijk is voor de stikstofdepositie. Het buitenland volgt met 37%, verkeer, huishoudens en diensten zorgen samen voor 15% en ten slotte de industrie met 2%. Zie figuur 3.



Figuur 3: aandeel stikstofdepositie van verschillende sectoren in Noord-Brabant (2016 RIVM).

5 Arcadis, Analyse uitgifte vrije ontwikkelingsruimte in relatie tot beleidsregel PAS, periode 1 juli 2015 -1 juli 2016, 11 augustus 2016.

6 Bron CPB <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-15-Decemberraming-2016.pdf>.

7 Brief staatssecretaris Van Dam aan de Tweede Kamer, d.d. 18 oktober 2016, betreft aanbieding Voortgangsrapportage PAS periode 1 juli 2015 – 1 juli 2016.

8 Cijfers gebaseerd op RIVM rapportage 2016 'Grootschalige concentratie- en depositie kaarten Nederland'.

Hieruit mag geconcludeerd worden dat stikstofreducerende maatregelen in de landbouw, maar ook internationale afspraken, hoge prioriteit hebben⁹. Door de korte duur van de invoering van de PAS mag niet verwacht worden dat er nu al een effect van de PAS te zien is op de depositie en het daaraan gekoppelde herstel van natuur. Daarnaast is, vooral door het wegvallen van de melkquotering per april 2015 en het daardoor gestegen aantal gehouden koeien, het effect van emissiereductie door toepassing van technieken in de veehouderij getemperd.¹⁰

4.2 Stakeholders

Voordat de PAS in werking trad, werd bij tal van initiatieven de vergunningverlening ten behoeve van de Natuurbeschermingswet gefrustreerd door juridische procedures. Uit de interviews met stakeholders komt een gedifferentieerd beeld naar voren hoe men tegen het nieuwe instrument, de PAS, aankijkt. Als bedrijven eerder juridische problemen hebben ervaren bij vergunningaanvragen, zijn ze vaak wel bekend met de rol van de provincie betreffende de Natuurbeschermingswet. Voor andere partijen is de PAS nieuw, bestaat er onduidelijkheid over depositieberekeningen en de aanwijzing van prioritaire projecten. Men weet ook niet dat de PAS effect heeft op bedrijvigheid in alle delen van Noord-Brabant. De PAS staat in de beleving van deze partijen ver weg van de praktijk van alledag. Men legt geen link met de achterliggende ambities en doelen. De gekozen invulling en onverwachte invoering van de Brabantse beleidsmaatregel medio 2015, die o.a. resulteerde in beperking van ontwikkelingsmogelijkheden rond vier Natura2000gebieden in midden- en zuidoost- Brabant, heeft geleid tot wantrouwen bij de veehouderij- en industriector. Meer specifiek is het volgende beeld van de verschillende stakeholders te schetsen.

4.2.1 De veehouderijsector en hun adviseurs

De sector en hun adviseurs hebben snel gehandeld. Zij waren goed op de hoogte van de plannen en de nieuwe werkwijze van de PAS. De veehouderij hakt al jaren met het bijltje 'Vergunningverlening Natuurbeschermings-wet'. Dit vanwege de impact van deze sector door bijv. emissies en ligging en de vele juridische procedures. Het is dan ook logisch dat zij tevreden zijn met een systeem dat vergunningverlening per saldo aanzienlijk makkelijker maakt. Zeker wanneer een melding volstaat. Illustratief is dan ook dat het overgrote deel van de vergunningsaanvragen en meldingen van de veehouderijsector afkomstig is. Wel geeft men aan het niet eens te zijn met de extra beperking bij de meest kwetsbare natuurgebieden, ook omdat dit onverwacht en zonder vooroverleg is ingevoerd

4.2.2 De industrie (m.n. de grotere bedrijven)

Bij de industrie is er in het algemeen weinig tot geen bekendheid met de PAS en met de regelgeving vanuit de Natuurbeschermingswet. De bedrijven zijn verrast door de specifieke regelgevingsrol van de provincie. Hierover is relatief weinig contact tussen de provincie en de industriële bedrijven. Voor de bedrijven komt de PAS als ingewikkeld en hinderlijk over. Bedrijven zijn wel gewend aan (andere) strenge Europese en landelijke emissie-eisen voor hun installaties. Gemeld wordt dat

⁹ Bekend is dat in omliggende landen België en Duitsland ook stikstofbeleid ter bescherming van Natura2000 gebieden wordt gevoerd. Dit gebeurt niet op dezelfde manier als in Nederland. In België bestaat daarbij ook nog onderscheid tussen Vlaanderen en Wallonië. In dit advies wordt verder niet ingegaan op de internationale component.

¹⁰ Omdat de stijging van het aantal koeien leidde tot overschrijding van het toegestane Nederlandse fosfaatplafond zijn inmiddels afspraken gemaakt tussen het Rijk en de zuivelsector om het aantal koeien op nationaal niveau terug te brengen.

investeringsplannen 'on hold' worden gezet in afwachting van meer duidelijkheid over de ontwikkelingsmogelijkheden. Een mogelijk tekort van ontwikkelingsruimte, met name bij de vier extra beschermde natuurgebieden, baart hen zorgen. Het op de langere termijn gerichte investeringsritme van hun bedrijf spoort niet met een jaarlijks ritme van toekennen van ontwikkelingsruimte. Voor grotere industriecomplexen (zoals Moerdijk) is overigens via de lijst van prioritaire projecten ontwikkelingsruimte gereserveerd.

4.2.3 Natuur- en milieuorganisaties

Deze organisaties geven aan dat de PAS en de Brabantse regels niet zorgen voor voldoende daling van stikstofdepositie. In hun ogen zijn brongerichte maatregelen nodig waarbij een koppeling gelegd wordt met een vermindering van de omvang van de veestapel. De lang bestaande spanning tussen natuurbescherming en economische ontwikkeling (met name veehouderijbedrijven) wordt met de PAS niet minder. Gemeld wordt dat er juridische procedures tegen op de PAS gebaseerde vergunningen zullen blijven komen.

Daarnaast plaatst men kanttekeningen bij de herstelmaatregelen in de Natura2000-gebieden: je kunt niet blijven plaggen en zuiveren, je dient ook rekening te houden met de bufferende werking van het natuurlijke systeem. Die werking wordt minder wanneer je teveel ingrijpt. Men bepleit een focus op maatregelen die zorgen voor daling van de depositie.

4.2.4 Gemeenten

De gemeenten zijn relatief onbekend met de PAS. Zij schetsen het probleem dat realisatie van projecten (bijv. woningbouw, vestiging van nieuwe bedrijven op bedrijventerreinen inclusief infrastructuur) op basis van een bestemmingsplan onzeker is. Het is onduidelijk of hiervoor ontwikkelingsruimte van de PAS beschikbaar is. Dit kan ook allerlei indirecte effecten hebben. Zoals risico's bij grondexploitatie van gemeenten bij bestaande bedrijventerreinen. Bedrijven die zich wilden vestigen, dienen rekening te houden met de PAS en Brabantse beleidsregel, mogelijk dat de benodigde ontwikkelingsruimte niet beschikbaar is. Dit kan leiden tot problemen voor financiering bij de bank. De gronden zijn daardoor minder waard en bedrijven gaan zich mogelijk niet vestigen. Ook bij de gemeenten is dus betrekkelijk weinig bekendheid met de precieze doorwerking van de PAS. Bovendien is onduidelijk hoe de PAS zich verhoudt met andere regelgeving zoals bijvoorbeeld MER-procedures in het kader van nieuwe infrastructuur of grotere investeringstrajecten. Door de PAS worden gemeenten zich bewust van het feit dat de milieuruimte beperkend kan zijn c.q. beperkt is.

Samenvattend: de PAS is buiten de agrarische stakeholders relatief onbekend en wordt ervaren als een complex model, als een belemmering, een black box die opeens op de agenda is gekomen. De PAS zorgt bij partijen die minder op de hoogte zijn voor onaangename verrassingen en in ieder geval onzekerheid. Door de complexiteit bestaat het risico dat er in de perceptie van betrokkenen ook andere juridische blokkades en beperkte milieuruimte bij initiatieven worden toegeschreven aan de PAS. Terwijl de PAS juist bedoeld is om vergunningsproblemen te tackelen en extra te investeren in natuur.

4.3 Sturing op duurzaamheid en innovatie

Met de PAS kunnen initiatieven voldoen aan de Natuurbeschermingswet. Bedrijven nemen bron-gerichte maatregelen waarmee zij onder de grenswaarde voor het aanvragen van een vergunning kunnen komen. Nog verder stappen zetten in het verminderen van emissies wordt in de huidige aanpak niet of onvoldoende geprikkeld. Door de PAS-systematiek investeren bedrijven vooral in het veiligstellen van ontwikkelingsruimte en behouden van bestaande rechten. Niet innoveren maar conserveren wordt beloond. In die zin is sprake van verkeerde prikkels. Via de PAS krijgen bedrijven ontwikkelingsruimte en een vergund recht om te 'blijven vervuilen' en dat is vooralsnog voor onbepaalde tijd van kracht. De ruimte wordt bijv. niet naar beneden aangepast wanneer er betere emissie reducerende technieken beschikbaar komen. En omdat het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' geldt, is een vorm van 'graaigedrag' ontstaan. Bij de veehouderij draagt de PAS bij aan het proces van intensivering en schaalvergroting. Om investeringen in emissie reducerende technieken te kunnen bekostigen is het houden van steeds meer dieren nodig. Uit de interviews blijkt dat er bij de verschillende stakeholders steun is voor het uitgangspunt om bij de verdeling van schaarse ontwikkelingsruimte bedrijven die duurzame en innovatieve maatregelen treffen, te belonen.¹¹

4.4 Reikwijdte PAS als sturingsinstrument

De huidige PAS moet niet worden gezien als 'gamechanger' en is zo ook niet bedoeld. Het is 'slechts' een instrument waarmee de verschillende sectoren die stikstof emitteren (veehouderij, verkeer en industrie) te maken hebben. De PAS richt zich op één milieuaspect, het terugdringen van stikstofdepositie. Het is slechts een schakel in een groter geheel van beleidsinstrumenten die transitie op het terrein van bijv. energie, mobiliteit en agrofood kunnen bevorderen. De sturingsmogelijkheden van de provincie binnen de landelijke PAS-systematiek zijn relatief beperkt. Provincie Noord-Brabant heeft nu een aantal voorwaarden gesteld aan de uitgifte van het onderdeel vrije ontwikkelingsruimte: er wordt jaarlijks (in plaats van per drie jaar) een hoeveelheid beschikbaar gesteld om te voorkomen dat de ruimte te snel op is.

Vier zeer kwetsbare Natura2000-gebieden worden extra beschermd door minder ruimte beschikbaar te stellen. Bovenop de jaarruimte (van 16%) wordt uitsluitend ontwikkelingsruimte uitgegeven aan duurzame initiatieven. Ook kan zij jaarlijks Brabantse projecten op laten nemen in een landelijke lijst van prioritaire projecten waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd.

Brabant beschikt als provincie niet over eigen ontwikkelingsruimte. Deze is verdeeld per Natura2000 gebied. Projecten binnen en buiten Brabant kunnen hiervan gebruik maken. Extra voorwaarden stellen aan Brabantse projecten om in aanmerking te komen voor ontwikkelingsruimte hebben het nadeel dat ze niet van toepassing zijn op initiatieven van aangrenzende provincies. Het effect is dan dat projecten uit andere provincies de ontwikkelingsruimte bij Brabantse Natura2000 gebieden opsouperen en dat daarmee Brabantse projecten benadeeld worden. Met andere woorden er is geen level playing field. De PAS kan beschouwd worden als een traditioneel model: de overheid probeert via regelgeving gedrag van ondernemers te beïn-

¹¹ Dit sluit aan bij het principe 'ontwikkelingsruimte die moet je verdienen', dat ten grondslag ligt aan de door de provincie Noord-Brabant in 2011 in gang gezette transitie van de agrofoodsector. De Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij is daarbij een van de instrumenten.

vloeden. Gezien de urgentie, overbelasting van natuur en vastgelopen vergunningverlening, kan dat begrijpelijk zijn. Er zijn aan de PAS natuurdoelen voor de langere termijn geformuleerd, verduurzaming van bedrijvigheid is geen doel.

4.5 Juridische houdbaarheid

De PAS is er gekomen om – binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet – economische ontwikkeling mogelijk te maken en gelijktijdig te werken aan natuurherstel. Bij de totstandkoming van de PAS is uitgebreid gekeken naar juridische aspecten. Desondanks is het niet zeker of de PAS juridisch stand houdt. Dat roept onzekerheid op bij bedrijven en overheden. Blijft de vergunningverlening op basis van de PAS juridisch overeind? Gaat de PAS soelaas bieden voor projecten van bestemmingsplannen? Een belangrijk moment voor de juridische houdbaarheid van de PAS als nieuw toetsingskader zijn de uitspraken van de Raad van State over enkele bezwaar- en beroepszaken. Deze worden in de loop van 2017 verwacht.

4.6 Conclusies

De PAS geeft **tot nu toe** voldoende ruimte voor economische ontwikkeling. Vooral de veehouderij heeft hiervan gebruik gemaakt. Het instrument werkt zolang er ontwikkelingsruimte is. Onduidelijk is hoe de industriële bedrijven en projecten van gemeenten in het kader van bestemmingsplannen de PAS kunnen benutten. Bij deze partijen bestaat veel onbekendheid en deels ook onbegrip. Gezien de doorgroei van de economie (landelijk 2,1 % en voor Brabant een gemiddelde groei van 2,5%) wordt op korte termijn een tekort aan ontwikkelingsruimte voorzien. Dit kan leiden tot problemen bij de industriële sector en projecten vanuit gemeenten. Bij deze hogere groeicijfers zal de vrije ontwikkelingsruimte snel 'op' zijn wat mede in de hand gewerkt wordt door het geldende principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt'. Er bestaat dan het risico dat er geen ontwikkelingsruimte meer beschikbaar is voor de gewenste ontwikkelingen, voorwaarde voor de transitie op verschillende domeinen.

Daarnaast is er nog geen zicht op de effecten van de PAS voor de natuur. Natuur- en milieuorganisaties geven op voorhand aan dat de bijdrage van de PAS aan het terugdringen van de overbelasting van de natuur beperkt is en dringen dan ook aan op extra stappen. De huidige PAS is niet gericht op verduurzaming en innovatie, is daarvoor niet bedoeld. Het zorgt voor het zekerstellen van bestaande rechten en is gericht op het beschermen van de kwaliteit van Natura2000 gebieden. De systematiek sluit niet aan bij de bredere ambities van het akkoord van het huidige provinciaal bestuur. De PAS draagt daarmee – tot nu toe – niet of nauwelijks bij aan andere maatschappelijke opgaven zoals de transitie op het terrein van energie, mobiliteit en agrofood.



5. AANBEVELINGEN

Er is wat te kiezen bij het PAS-keuzemenu.

Tegen de achtergrond van het geschetste beeld van de PAS (zie hoofdstuk 4) en vanuit de vraag van de provincie hoe de PAS het best ingezet kan worden voor de ontwikkeling van Brabant is een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Alvorens de aanbevelingen nader te duiden, vragen wij aandacht voor het volgende. De opdracht is namelijk om over mogelijke verbeteringen **binnen** de huidige PAS-systematiek te adviseren en dat vooral met een andere blik te doen. Geconstateerd is dat de PAS tot nu toe economische ruimte heeft geboden, maar ook dat de PAS gezien moet worden als een op zichzelf staande schakel in het groter geheel van beleidsinstrumenten. Daarbij is de PAS geen 'gamechanger'. De sturingsmogelijkheden van de provincie naar duurzaamheid en innovatie binnen de landelijke PAS-systematiek, zijn relatief beperkt. Met andere woorden: om te komen tot aanbevelingen over fundamentele verbeterlagen van de huidige PAS-systematiek is het noodzakelijk om **breder** te kijken dan alleen naar de kenmerken en effecten van de PAS als een op zichzelf staand instrument.

Dat heeft ertoe geleid om iets buiten de lijnen van de opdracht te kleuren. Het resulteert in aanbevelingen op micro- (de PAS zelf), meso- (de PAS als element van beleid) en macroniveau (systeem).

A Micro: aanbevelingen voor verbeteringen binnen de huidige PAS: A1 tot en met A4.

B Meso: aanbevelingen voor een verbrede werking van de PAS: B1 tot en met B4.

C Macro: aanbeveling op systeemniveau: C1.

De aanbevelingen reflecteren een breed palet aan beleidsopties, zie schema hieronder. Zij passen deels binnen de eigen beleidsruimte van de provincie, deels is hiervoor overleg met het Rijk en de andere provinciale partners van de PAS nodig. In het kader van dit advies heeft geen uitgebreide toetsing op consequenties en op (juridische) haalbaarheid plaatsgevonden.

Het kan voor de hand liggen om de korte termijn, relatief gemakkelijk realiseerbare punten (met name bij A) voorrang te geven boven de meer complexe, die uiteindelijk op de langere termijn veel effectiever kunnen zijn (B en C). Het verdient de voorkeur om de verschillende aanbevelingen gelijktijdig en in samenhang op te pakken en niet te kiezen voor alleen het 'laaghangend fruit'.

De aanbevelingen vragen om een actieve provinciale overheid. Daarbij horen verschillende rollen. Van stevig optreden tot stimuleren en faciliteren. Aanbevelingen A1b, A1e, A2 en A4 kan de provincie binnen haar eigen beleidsruimte aanpakken. Aanbevelingen A1a, A1d en A3 maken overleg met het Rijk c.q. andere provincies nodig.

Aanbevelingen B1 en B4 kunnen door de provincie in nauw overleg met de Brabantse stakeholders worden opgepakt. Aanbeveling B2 betekent dat de provincie ruimte om te experimenteren dient te bedingen bij het Rijk en andere provincies. Aanbeveling C is fundamenteel van aard en vraagt in eerste instantie commitment van stakeholders in Noord-Brabant.

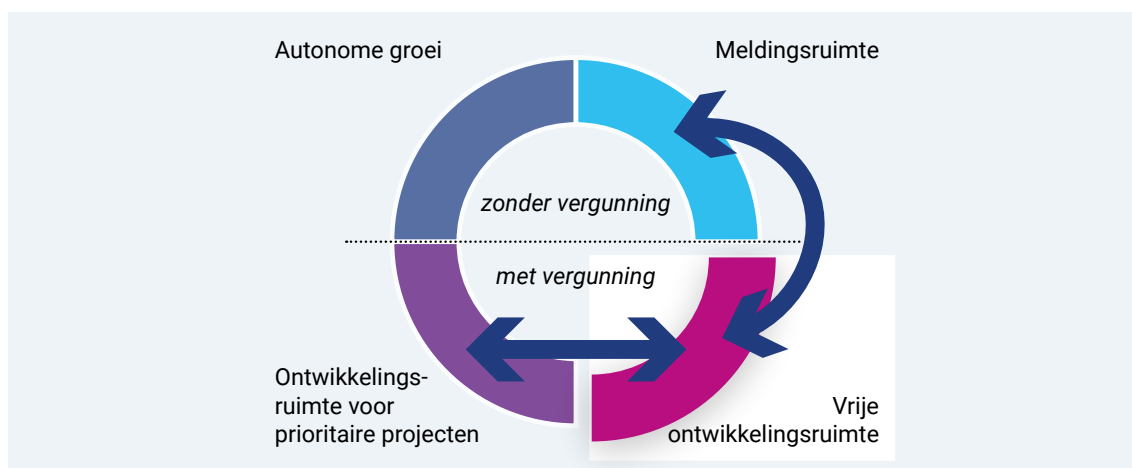
	Eigen beleids- ruimte Provincie Noord-Brabant	Overleg nodig met Rijk en andere provincies	Pagina
A Binnen huidige PAS			
A.1 Verdeling ontwikkelingsruimte			19
a. Vergroot ontwikkelingsruimte	✓	✓	19
b. Beperk per initiatief	✓		19
c. Reserveer voor industriële sector	✓	✓	19
d. Meer gebruik maken van prioritaire projecten	✓	✓	19
e. Beloon koplopers	✓		19
A.2 Meer inzet op controle vergunningen	✓		20
A.3 Bevorder andere mogelijkheden van emissie reductie	✓	✓	21
A.4 Intensiveer relatiebeheer	✓		21
B Verbrede werking PAS			
B.1 Voorkom fragmentatie van beleid en kies voor integraliteit: verbind de PAS aan de doelen van andere transities en omgekeerd.	✓		22
B.2 Ga experimenten aan waarbij het initiatief en de verantwoordelijkheid bij stakeholders wordt gelegd om natuur- en andere beleidsdoelen te bereiken.			23
a. Sectorgewijs	✓	✓	23
b. Regiodeals	✓	✓	24
B.3 Stel een stikstoffonds in	✓		26
B.4 Bevorder gesprek tussen bedrijf en burger: er is meer nodig dan een vergunning!	✓		26
C Sturing via systeem			
C.1 Tijd voor echte systeembenadering	✓	✓	27

A.1 Verdeling ontwikkelingsruimte

In het voorgaande is vastgesteld dat de beschikbare ontwikkelingsruimte van de PAS beperkt is en snel opraakt door het principe: wie het eerst komt, die het eerst maalt. Vooral de veehouderij maakt tot nu toe gebruik van de PAS-ontwikkelingsruimte. De kans bestaat dan dat er geen ruimte meer is voor andere sectoren en ook niet voor gewenste ontwikkelingen. Daarnaast bezorgt de PAS qua duurzaamheid en innovatie nauwelijks tot geen (markt)prikkels voor bedrijven of initiatiefnemers. Conserveren wordt beloond, er is geen urgentie voor innovatie.

Langs de volgende lijnen kan de huidige PAS meer sturend worden ingezet.

- **A.1a** ontwikkelingsruimte door de meldingsruimte hieraan toe te voegen of de ruimte hiervan te beperken (zie figuur 4).
- **A.1b** Beperk de toedeling per initiatief, zodat meer initiatieven er gebruik van kunnen maken. Organiseer 'schaarste' als hefboom om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Dat betekent dat meer initiatieven voor een vergunning door de provincie getoetst moeten worden. Geef de ontwikkelingsruimte niet te snel en te gemakkelijk weg.
- **A.1c** Reserveer ontwikkelingsruimte voor de industrie. Wetende dat de bijdrage van ammoniakdepositie van de industrie relatief laag is, zal vanuit de systematiek van de PAS ook de behoefte aan ontwikkelingsruimte voor de industrie laag zijn. Vooraf reserveren voorkomt een eventueel tekort voor industriële activiteiten met een grote economische betekenis.
- **A.1d** Maak meer gebruik van de ontwikkelingsruimte die gereserveerd is voor prioritaire projecten. Voor zover nodig kunnen in Brabant gewenste ontwikkelingen via prioritaire projecten gestimuleerd worden (zie figuur 4).
- **A.1e** Beloon koplopers: stel nadere voorwaarden aan de uitgifte van vrije ontwikkelingsruimte. Dit in plaats van het principe 'wie het eerste komt, het eerste maalt'. Kies expliciet voor bedrijven die voorop lopen qua duurzaamheid en innovatie.¹²



Figuur 4: Vergroting ontwikkelingsruimte PAS door verschuiving van meldingsruimte en ruimte voor prioritaire projecten (zie aanbeveling A1a en A1d; bewerking van figuur 2).

¹² Deze gedachte sluit aan bij het SER-advies dat de Commissie Nijpels uitgebracht heeft aan de staatssecretaris van Economische Zaken: Advies 'Versnelling van verduurzaming van de veehouderij' d.d. 25 oktober 2016.

Ad A.1e:

Hieronder een aantal denkrichtingen voor het invullen van het principe van het belonen van koplopers.

De focus kan gelegd worden op bedrijven die in hun gehele bedrijfsvoering technieken toepassen om emissies zo veel mogelijk te beperken. Bij de veehouderij betekent dit bijvoorbeeld dat de best beschikbare technieken (BBT) niet alleen in de nieuwe, maar ook in de oude stallen ingezet worden.

In de veehouderij kan gebruik worden gemaakt van het instrument, de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). Bedrijven met een hoge BZV-score (>8 of hoger)¹³ die op het brede palet van zorgvuldigheid stappen zetten inclusief het maximaal terugdringen van emissies, zouden als eerste in aanmerking moeten kunnen komen voor het verkrijgen van ontwikkelingsruimte. Dit is niet alleen een signaal van consistent beleid. Ook mag verwacht worden dat een hogere BZV-score de druk tot innovatie in de veehouderij opvoert. Innovatie in de landbouw beperkt zich nu vaak tot technologische veranderingen om de huidige systemen te verbeteren. Er is nauwelijks sprake van ontwikkeling van fundamenteel nieuwe systemen. Innoveren (ook langs de weg van extensivering of minder productie) kan er voor zorgen dat er geen of minder ontwikkelingsruimte nodig is.

Met de *industriële sector* kan toegewerkt worden naar een collectieve afspraak, zodat er vooraf voldoende ontwikkelingsruimte gereserveerd is om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken (zie verder B2).

Bij *verkeer en vervoer* kan verbinding gezocht worden met actieprogramma's gericht op 'smart mobility', op het voorrang geven aan initiatieven die zorgen voor het verbeteren van de bereikbaarheid en het terugdringen van CO₂-emissies: zie voor uitwerking B1. In de uitvoering kan gekozen worden voor een *tendersysteem* zodat er voor de voorlopers telkens voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Gebruik kan worden gemaakt van de ervaring met tendersystemen zoals bij de subsidie-regeling SDE+. Van belang is onder andere te kiezen voor zoveel tenders per jaar dat initiatiefnemers niet te maken krijgen met wachttijden.

Naast de aanbeveling over de verdeling van ontwikkelingsruimte (zie A1) zijn er ook andere maatregelen die zorgen voor het sneller omlaag brengen van de stikstofdepositie ten gunste van de kwetsbare natuurgebieden, zie aanbevelingen A.2 tot en met A.4

A.2 Meer inzet op controle vergunningen

Wat bedrijven nu als vergunning hebben, geldt als een recht. Het is ook een zekerheid voor later. Vaak zijn vergunningen niet volledig ingevuld. Via de PAS worden Natuurbeschermingswet-

¹³ Dit is een hogere score dan de huidige BZV-score van 7 die vereist is bij uitbreiding van een veehouderij. De praktijk wijst uit dat veehouderijen vrij gemakkelijk kunnen voldoen aan de huidige BZV score. Extra inzet op het terugdringen van emissie uit stallen wordt in het BZV-puntensysteem gehonoreerd. Recent hebben GS een voorstel uitgebracht 'versnelling transitie verduurzaming veehouderij' (statenmededeling 15 november 2016) waarbij onder meer aanpassing van de BZV score van 8 wordt genoemd.

vergunningen gerealiseerd. Bedrijven wordt nu geadviseerd om vergunde (stikstof)ruimte vast te houden in plaats van verder emissies terug te dringen. Intensiveer als provincie een check of een vergunning van bedrijven nog van toepassing is en eventueel kan worden bijgesteld met nieuwe voorwaarden en naar de werkelijke in plaats van de ruimere vergunde situatie.¹⁴ Dit kan resulteren in lagere emissies en stikstofbelasting. Er kan gewerkt worden met een 5- of 10-jarige evaluatie met mogelijkheid tot herziening van de vergunde ruimte in combinatie met continue monitoring. Dit bevordert de effectiviteit van de PAS en zijn doelen. Handhaving is ook gericht op het creëren van een level playing field: dat er geen verschil meer is tussen activiteiten zonder een (verplichte) vergunning versus diegenen die keurig een vergunning hebben.

A.3 Bevorder andere mogelijkheden van emissie reductie

De PAS richt zich bijv. bij de veehouderij met name op de stalemissies, terwijl er meer mogelijkheden zijn tot emissiereductie – zoals bij de aanwending van de mest – door zorgvuldig landgebruik en de bevordering van biodiversiteit. Deze maatregelen worden op bedrijfsniveau nog niet gestimuleerd en gehonoreerd in het PAS-rekensysteem. Daarom is de PAS een relatief eenzijdig instrument. Het bevordert niet het integrale stikstof systeem denken en handelen. Indicatieve berekeningen geven aan dat met toepassing van reeds bekende maatregelen aanzienlijke reductie in ammoniakemissies naar de lucht mogelijk is. Hierbij kan naast het installeren van luchtwassers gedacht worden aan voermaatregelen in de veehouderij. Aangezien de veehouderij verantwoordelijk is voor ongeveer de helft van de stikstofdepositie betekent dit dat hiermee ook een flinke reductie van depositie gehaald kan worden.¹⁵ Zorg ervoor dat deze maatregelen versneld worden ingevoerd.¹⁶

A.4 Intensiveer relatiebeheer

De PAS is voor betrokkenen erg ingewikkeld, een black box, de relatie tussen eerdere problemen en de oplossing die de PAS biedt, is voor velen onduidelijk. Het leidt er toe dat de PAS zelf als probleem wordt gezien. Dit vraagt om een **actiever relatiebeheer met duidelijke communicatie**. Wanneer partijen beter bekend zijn met de PAS en elkaars 'agenda' kennen, is er meer begrip en minder onzekerheid over de mogelijkheden van het verkrijgen van ontwikkelingsruimte. Investeer in contacten met bedrijven en hun vertegenwoordigende organisaties om onduidelijkheid over vergunningen en meldingen weg te nemen. Zorg voor een aansprekend verhaal over de werkwijze van de PAS, een verhaal dat aansluit bij de beleavingswereld van de verschillende stakeholders. Koppel daarbij ambitie en visie aan heldere evaluatie en zichtbare natuureffecten. Immers bedrijven zijn de dragers van de gewenste verandering. Zorg ervoor dat er bij de handavingscontacten met bedrijven kennis wordt uitgewisseld over de mogelijkheden van maatregelen tot reductie van emissie.

14 Voorheen bestond de mogelijkheid dat gemeenten niet gerealiseerde vergunningen van bedrijven na drie jaar van rechtswege konden bijstellen c.q. intrekken.

15 Han van Kasteren, Corné Wentink, John Dagevos (2016). Stoffenbalansen voor een Circulaire Economie in Noord-Brabant. Tilburg, Telos (Documentnummer: 16.149). <http://www.telos.nl/Publicaties/PublicatiesRapporten/665842.aspx?t=Stoffenbalansen+voor+een+circulaire+economie+in+Noord-Brabant>

16 Recent hebben GS in dit verband een voorstel uitgebracht 'versnelling transitie verduurzaming veehouderij' (Statenmededeling 15 november 2016) met onder meer aanpassing van de Verordening stikstof en Natura2000 waarbij de termijn waarop veehouderijstallen uitgerust moeten zijn met de best beschikbare reductietechnieken van 2028 naar 2020 wordt gehaald.

B.1 Voorkom fragmentatie van beleid en kies voor integraliteit: verbind de PAS aan de doelen van andere transities en omgekeerd.

Zorg voor een integraliteitronde beleid van de provincie op het terrein van ruimtelijke ordening, economie en natuur- en milieu, mobiliteit en gezondheid. Bekijk hoe relevante beleidsdossiers elkaar kunnen versterken. Geef bijv. aan hoe klimaatdoelen van de provincie ook (kunnen) bijdragen aan de natuurbeschermingsdoelen. Bekijk in dit verband hoe in de volle breedte emissies kunnen worden beperkt of vermeden. Betrek hierbij ook het gezondheidseffect van emissies van ammoniak uit de veehouderij via vorming van secundair fijnstof.¹⁷

Zorg ervoor dat vanaf het begin van de formulering van nieuw beleid de effecten van stikstofdepositie op natuurgebieden in ogenschouw worden genomen. Met als doel dat andere beleidsterreinen bijdragen aan vermindering van de stikstofbelasting. Eerder is een eerste uitwerking hiervan aangegeven (zie A1e pagina 19).

Ontwikkel hiervoor een matrix van beleidsdoelen en maatregelen die bedrijven kunnen nemen. Bijv. bedrijven die tegelijkertijd werken aan emissiereductie en energiebesparing c.q. duurzame energie, zouden met voorrang in aanmerking dienen te komen voor ontwikkelingsruimte.

De geraadpleegde stakeholders staan in principe positief tegenover het uitgangspunt om stikstofbeleid te koppelen aan andere beleidsvelden, mits dit niet leidt tot meer stapeling van en complexere regelgeving en wanneer dit niet afleidt van het primaire doel, het realiseren van de depositiedaling van de PAS-gebieden.

¹⁷ Door de flinke verminderingen in de uitstoot van verkeer en industrie is de landbouw en daarbinnen veehouderij, meer in beeld gekomen als bron van fijnstof. Mensen worden hieraan op verschillende manieren blootgesteld, o.a. indirect doordat ammoniakemissies van de veehouderij in de lucht reageren tot fijnstofdeeltjes, zogeheten secundair fijnstof. Uit kennisbericht fijnstof en endotoxinen, 13 juli 2016 http://www.kennisplatformveehouderij.nl//dsresource?objectid=rivmp:319645&type=org&disposition=inline&ns_nc=1

B.2 Ga experimenten aan waarbij het initiatief en de verantwoordelijkheid bij stakeholders wordt gelegd om natuur- en andere beleidsdoelen te bereiken.

De PAS is een sterk vanuit de overheid opgezet regulerend systeem dat de bedrijfsvoering van veehouderij, industrie als ook indirect gemeenten beïnvloedt. Creativiteit van bedrijven en maatschappelijke organisaties om dit complexe vraagstuk aan te pakken wordt weinig benut. Bedrijven en vooral de overheid (maatschappij) maken o.a. kosten voor vergunningverlening en handhaving, voor herstelmaatregelen in natuurgebieden, terwijl bijv. het natuurresultaat in termen van daling van de stikstofdepositie mogelijk onvoldoende is. Bedrijven worden door de huidige PAS nauwelijks geprikkeld om stikstofemissie te verminderen. Het enige, niet onbelangrijke, motief is het verkrijgen van de vergunning. Het wordt vooral als een kostenpost gezien wat een onvoldoende incentive is. Voor het beperken van emissies is tot nu toe moeilijk een verdienmodel te creëren. Het is lastig om bijv. de consument te overtuigen te kiezen voor een emissie neutraal product en daarbij inzichtelijk te maken wat stikstof kost en welke gevolgen het heeft.

Een verdienmodel zal eerder te realiseren zijn wanneer het integraler (bijv. in de veehouderij ook dierenwelzijn en andere duurzaamheidsaspecten betrekken) en vanuit de markt wordt opgepakt.¹⁸ Wanneer stikstofreductie verdiend kan worden in de markt zou de (provinciale) overheid uiteindelijk minder regels nodig hebben, faciliterend zijn aan het proces en vernieuwingen aanmoedigen. De kans bestaat dat er dan wel kosten worden gemaakt door de handel in emissierechten.

Hieronder een nadere uitwerking van de aanbeveling om meer initiatief te leggen bij stakeholders langs de lijn van sectoren en regio's.

B.2a Sectorinitiatief

Het maken van onderscheid tussen sectoren (landbouw, industrie en verkeer) sluit aan bij verschillen in kenmerken van sectoren, bijv. met betrekking tot investeringen, aandeel werkgelegenheid en toegevoegde waarde, maar ook verschillen in bijdrage aan stikstofdepositie en de mogelijkheden dit aan te pakken. Die verschillen maken het lastig om vooraf een verdeelsleutel te hanteren van een hoeveelheid ontwikkelings-ruimte per sector landbouw, verkeer en industrie. Desondanks is in het kader van meer sturing via de PAS (bij A1c) voorgesteld om voor de industrie een hoeveelheid te reserveren om voor de provincie gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken.

Nodig sectoren (hun vertegenwoordigende organisaties) uit om collectief met verduurzamings- en innovatieplannen te komen en daaraan ontwikkelingsruimte te verbinden, beschikbaar via de vrije ruimte of mogelijk via de lijn van prioritaire projecten. Een sector die inzet op vergaand emissie reduceren, gekoppeld aan inzet op andere duurzaamheidsthema's, zou voorrang kunnen krijgen bij de verdeling van de ontwikkelingsruimte. Bij het meer sectoraal verdelen van ontwikkelingsruimte moet gezorgd worden voor een objectieve en transparante verdeling. In dit verband kan gedacht worden aan mogelijkheden om bedrijven van verschillende sectoren onderling ontwikkelingsruimte te laten uitruilen. Dit gaat verder dan saldering per project zoals bij de PAS mogelijk is, maar saldering tussen sectoren. Bijv. dat de haven van Rotterdam of een woningbouwproject emissie reducerende maatregelen neemt waarmee emissies in de vee-

¹⁸ De BZV score kan ingezet worden als keurmerk voor Brabantse duurzaamheid, voor de lokale markt maar ook internationaal met een marketingrol van de provincie.

houderij kunnen worden gecompenseerd. Dit is wellicht kosteneffectiever dan emissiebeperking per sector. Een kanttekening hierbij is dat het gevaar bestaat dat de sector met de meeste toegevoegde waarde een sector met minder toegevoegde waarde uitkoopt.¹⁹

Hieronder enkele nadere uitwerkingen van een aanpak per sector.

Maak collectieve afspraken met industriële sector: gezien de relatief geringe bijdrage aan depositie vanuit de industriële sector (1%) wordt voorgesteld collectief afspraken te maken over de inspanningen van de industriële sector waarbij naast het terugdringen van emissie ook andere doelen kunnen worden verbonden, zoals de energiedoelen die de Brabantse Energie Alliantie (BEA 2.0) heeft gesteld. Voor industriële bedrijven die dichtbij Natura2000 gebieden zijn gelegen, dient maatwerk toegepast te worden.

Verkeer en vervoer: eerder is aangegeven dat de sector verkeer, samen met diensten en huishoudens, voor ongeveer 15% verantwoordelijk is voor de stikstofdeposities in Noord-Brabant.²⁰ Dat cijfer op zich is voldoende aanleiding om deze sector apart onder de loep te nemen. Echter, de vraag is of het passend en doenlijk is daarop specifiek vanuit het PAS-dossier in te zetten. Het ligt meer voor de hand om verbinding te zoeken met reeds in dit beleidsdomein lopende actieprogramma's, gericht op 'smart mobility', op het verbeteren van de bereikbaarheid en het terugdringen van CO₂-emissies door het verkeer. Nederland en ook Brabant gaan fors investeren in nieuwe vormen van slimme mobiliteit. Onder leiding van minister Schultz van Infrastructuur & Milieu trekken de regio's bijvoorbeeld tot 2017 ruim 70 miljoen euro uit voor intelligente transportsystemen. In Brabant wordt ingezet op een mix van traditioneel asfaltbeleid en smart mobility²¹. De provincie Noord-Brabant daagt – in het kader van het actuele provinciale verkeers- en vervoersbeleid – de regio's uit om tot samenhangende plannen te komen met een mix van oud infra- en nieuw mobiliteitsbeleid. Aanbevolen wordt te bezien hoe hierop vanuit de PAS operationeel kan worden aangehaakt. Een tweede aanknopingspunt betreft de toetsing in het kader van MER-procedures, waarop ruimtelijke (infrastructurele) projecten van gemeenten en provincie worden getoetst. Bij de MER gaat het, zoals bekend, om een toetsing op verschillende milieueffecten. Ook hier dringt zich de vraag op of en hoe hierbij vanuit het PAS-dossier zo effectief mogelijk kan worden aangeknoopt. Apart insteken vanuit de PAS ligt ook uitvoeringstechnisch minder voor de hand.

B.2b Regiodeals: Maak op gebiedsniveau afspraken over een hoeveelheid ontwikkelingsruimte gekoppeld aan inzet om emissie terug te dringen.

In het algemeen kan hierbij een gecombineerde strategie gelden van enerzijds scherpe focus op het resultaat vanuit de overheid als hoeder van het publieke belang, anderzijds ruimte, zeker ook voor de regio, om dit resultaat op eigen – creatieve en innovatieve – wijze te bereiken.

19 Het is daarbij lastig een sector af te bakenen. Zo is de primaire sector de basis voor de secundaire en tertiaire sector van het agrofoodcluster, de tweede economische pijler voor Brabant. Het huidige economische systeem heeft geleid tot oneerlijke verdeling van toegevoegde waarde in de keten. Dit zou pleiten voor een verdeling van ontwikkelingsruimte over de hele keten inclusief consument.

20 RIVM 2015, Stikstofdepositie in Noord-Brabant 2015.

21 Hierbij verwijzen wij naar *SmartWayZ.NL*, het Aanvalsplan Smart Mobility Zuid-Nederland. <http://www.smartwayz.nl>.

Hieronder nadere uitwerkingen van een regionale aanpak.

In dit verband wijzen wij op de mogelijkheid van een zogenaamd omwisselbesluit. Dit is in een andere context, in het programma Ruimte voor de Rivier, toegepast. Hierbij kunnen regio's binnen de kaders van centraal gestelde (ambitieuze) doelen met alternatieve plannen komen. Vervolgens kan het oorspronkelijke rijksplan voor die regio hiermee worden 'omgewisseld'.²² Aangesloten kan worden bij de ervaringen met de 'regiodeals' rond de uitvoering van het energieakkoord. Ook gemeenten hebben ervaring met afspraken in regioverband. De provincie kan hierbij via de lijn van streeknetwerken en alliantiemakelaars opereren en regio's uitdagen met een aanbod te komen dat op een eigen manier zorgt voor realisatie van de doelen van de PAS. Hierbij de regio breed aanspreken en bijv. ook partijen betrekken die bezig zijn met de PAS-herstelmaatregelen. De hiervoor gereserveerde PAS-gelden kunnen ingezet worden voor het regio-initiatief en daarbinnen voor innovaties die leiden tot forse vermindering van emissies.

Ga voor een gebied uit van een stikstofplafondbenadering. Daarbij bestaat de mogelijkheid om binnen een gebied stikstof te verhandelen, bijv. onder leiding van een beheercoöperatie waarin de stakeholders deelnemen. Een dergelijke aanpak is momenteel naast het PAS-systeem niet mogelijk. Wel ontwikkelen zich dit soort benaderingen in gebieden elders in Nederland waar de PAS-ontwikkelingsruimte schaars is. Een dergelijke 'stolp' benadering kan ook gehanteerd worden voor andere beleidsdoelen, zoals broeikasgasemissies, geur- en fijnstof, zodat er een integrale gebiedsbenadering ontstaat.

Schiermonnikoog (zie kader) laat een concreet gebiedsinitiatief zien dat de ruimte krijgt om op een andere manier dan via de PAS integraal te werken aan o.a. economische ontwikkeling, de reductie van stikstof en een sterkere natuur. Vergelijkbaar kan dit in Brabant worden ontwikkeld in regio's als De Peel (bijv. via het project Agro As de Peel)²³ en Het Groene Woud (Van Gogh Park).²⁴

Kader Casus Schiermonnikoog

Melkveehouders van Schiermonnikoog beseffen dat regelgeving en economische randvoorwaarden op de lange termijn het risico vergroten op problemen bij de huidige landbouwpraktijk. Het risico is niet alleen aanzienlijk voor agrarische ondernemers, maar ook voor natuur en biodiversiteit. De melkveehouders willen daarom graag ontwikkelen naar een duurzame landbouw op het eiland, zodat de druk op natuur (bijvoorbeeld ten aanzien van stikstofdepositie) binnen acceptabele grenzen komt en dat biodiversiteit (bijvoorbeeld weidevogels) bevorderd wordt. Het vraagt externe inspanning en financiering om de overgang naar een gezond nieuw businessmodel mogelijk te maken. Hiervoor is inmiddels een haalbaarheidsstudie uitgevoerd waarbij twee scenario's naar voren komen: extensiveren met een zuivellijn dan wel omschakelen naar een biologische bedrijfsvoering met of zonder een zuivellijn. Voor het vervolg heeft een brede groep stakeholders een overeenkomst getekend. Wat betreft financiering wordt o.a. onderzocht hoe hiervoor PAS-gelden kunnen worden ingezet.

22 Uit Leren door doen, overheidsparticipatie in een energieke samenleving, NSOB en PBL, 2014

23 <http://www.agrifoodcapital.nl/nl/projecten/agro-as-de-peel>

24 <http://www.vangoghnationalpark.com/>

B.3 Stel een stikstoffonds in

Vanuit het principe 'de vervuiler betaalt', gaat iedere ondernemer die stikstof emitteert een belasting betalen. Een dergelijk instrument kan achter de hand worden gehouden en gecombineerd worden met sector- en/of regioplannen (zie B.2).

Hieronder een nadere uitwerking.

Naar rato van de bijdrage aan emissies wordt een stikstofbelasting vastgesteld. Hiermee kan een fonds gevuld worden. Een fonds waarmee werk met werk gemaakt kan worden en dat innovatie- en milieumaatregelen combineert. Een dergelijke stikstofbelasting kan werken als een prikkel om emissie reducerende maatregelen te nemen. Dit kan evt. gekoppeld worden aan een subsidieregeling voor goede technieken. Verwacht mag worden dat – naast de vraag naar de juridische mogelijkheid – een dergelijk opgelegde, top down maatregel tot grote weerstand en wantrouwen bij het bedrijfsleven tegenover de overheid kan leiden. Een oplossing hiervoor kan zijn om een dergelijk fonds te laten besturen door een vertegenwoordiging van de betrokken sectoren en organisaties en gefaciliteerd door de overheid. Hierdoor kan zo'n fonds ook een platform voor overleg over ontwikkelingen in sectoren en regio's vormen. Ten behoeve van de integraliteit zou overwogen kunnen worden een stikstoffonds te verbinden met andere reeds bestaande fondsen zoals het Brabantse Groenfonds.

B.4 Bevorder gesprek tussen bedrijf en burger: er is meer nodig dan een vergunning!

Het provinciaal beleid is er op gericht dat een bedrijf in balans opereert met de omgeving, dat de emissies bijv. niet leiden tot overlast voor de natuur en de burger. De PAS zorgt voor de onderbouwing dat een bedrijf in overeenstemming met de Natuurbeschermingswet opereert. Daarmee wordt een vergunning verkregen. Deze kan gezien worden als een 'license to pollute'.

Geconstateerd is dat er vanuit de PAS nauwelijks prikkels zijn om als bedrijf de emissies verder terug te dringen. Ondanks het feit dat een bedrijf voldoet aan de regels kan het voor overlast naar zijn omgeving zorgen. Een vergunning via de PAS is dan niet voldoende. Er is meer nodig om in goede balans met de omgeving te ondernemen.

Aanbevolen wordt goede praktijken van sociale innovatie in Noord-Brabant te bevorderen, zoals het (verplicht) voeren van een dialoog met burgers door bedrijven in het kader van de transitie naar een zorgvuldige veehouderij en de uitkomsten hiervan uit te dragen, bijv. via een website. Dit kan zorgen voor een beter begrip en helpen bij het draagvlak naar de omgeving en kan slepende juridische procedures voorkomen. In een ander verband worden bij ruimtelijke projecten beginselen van behoorlijk handelen verkend die kunnen resulteren in een betere ontwikkeling en uitvoering van deze projecten.²⁵

²⁵ In opdracht van provincie Noord-Brabant zijn de beginselen van behoorlijk handelen verkend aan de hand van zeven casussen. Zie rapport 'Behoorlijk handelen voor Brabantse leefomgeving', 10 oktober 2016.

C.1 Tijd voor echte systeembenadering

Uit de consultatie van stakeholders via interviews en van de experts wordt duidelijk dat bij het verbeteren van de PAS een sleutelrol is weggelegd voor de landbouw. De stikstofbelasting door met name de landbouw is veel te hoog. De landbouw heeft ook op andere terreinen (overlast naar de omgeving, impact op gezondheid, verlies van biodiversiteit, uitputting van grondstoffen) stappen te zetten. De opgave om de milieubelasting te verminderen is zeer groot en die kan alleen bereikt worden door andere vormen van landbouw en andere verdienmodellen. Blijven werken binnen het huidige systeem leidt tot blijvende problemen met het omgaan met de schaarse milieuruimte. Het optimaliseren van dit systeem leidt slechts tot schijnoplossingen.

Het telkens ad hoc en op onderdelen aanpassen van het huidige beleid, inclusief het onderdeel de PAS blijft marginaal effect sorteren. Dit beleid is, voor wie geen insider is, niet meer te volgen. Het heeft ook het effect dat overzicht en samenhang verloren dreigen te gaan. Dit blijkt ook uit de interviews met diverse stakeholders. Het beeld van beleidsfragmentatie en soms ook van 'pappen en nathouden' rijst dan op, problemen worden niet meer structureel en fundamenteel opgepakt. Met andere woorden: er is een versnelling nodig van de door de provincie Noord-Brabant ingezette transitie van de agrofoodsector, een verandering die leidt tot de productie van wat past binnen de draagkracht van het systeem en de leefomgeving. Minder productie met meer kwaliteit en hogere marges wordt dan de nieuwe focus. Dit vergt van de ondernemers een langetermijn-visie en van de provincie duidelijkheid in beleid. Wanneer het gaat om een dergelijke systeembenadering, kan gekozen worden voor een adaptief model. Een systeem dat gebaseerd is op veerkracht en dat focust op risicobeheersing op de lange termijn, op optimale in plaats van maximale productie en groei en op een gezond verdienmodel.²⁶ Kortom: het is tijd voor een echte systeembenadering.²⁷

26 Dit sluit aan op het advies van BrabantAdvies over de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij waarin o.a. 'een update van missie, visie en strategie van de transitie naar een zorgvuldige veehouderij' werd aanbevolen. BZV een transitie instrument? September 2016.

27 Zie 'Biodiversiteit als basis voor agrarisch bedrijf', publicatie, <http://www.louisbolck.org/nl/publicaties/publicatie/?pubID=3099>



BIJLAGEN

Bijlage 1 Specifieke vragen

Hieronder zijn separaat een aantal specifieke vragen, de zogenaamde richtinggevende vragen, van de provincie beantwoord. Bij de beantwoording zijn de inzichten uit de interviews en expertsessie betrokken.

1. Is, vanuit de maatschappelijke kosten-baten, onderscheid tussen sectoren noodzakelijk en/of gewenst? Zo ja: op welke sectoren moeten we dan inzetten en wat betekent dit voor de verdeling van de ontwikkelingsruimte?

Antwoord: In beginsel sluit het maken van onderscheid tussen sectoren aan bij verschillen in kenmerken van sectoren, bijvoorbeeld met betrekking tot investeringen, aandeel werkgelegenheid, toegevoegde waarde, maar ook verschillen in aandeel stikstofdepositie, de mogelijkheden dit aan te pakken en de behoefte aan ontwikkelingsruimte. Met de veehouderijsector zijn door het Rijk vooraf aan de start van de PAS afspraken gemaakt. De veehouderijsector zal 10 kiloton reduceren door verschillende maatregelen te treffen en daarvan 5,6 kiloton terug krijgen als ontwikkelingsruimte. Vergelijkbaar zou ruimte voor de industriector gereserveerd kunnen worden wanneer dit ook gekoppeld wordt aan innovatie en emissiereducerende maatregelen. Een apart segment voor de industriector reserveren is aan te bevelen (zie A.1c pagina 19). Dit voorkomt ook de situatie dat er mogelijk onvoldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is voor de door de provincie gewenste ontwikkelingen. Het sectoraal verdelen van ontwikkelingsruimte moet wel objectief en transparant plaatsvinden.

Juist door die verschillen is het moeilijk sectoren te vergelijken op maatschappelijke kosten en baten. Zo is de primaire sector de basis waarop secundaire en tertiaire sectoren steunen. Het huidige economische systeem heeft geleid tot oneerlijke verdeling van toegevoegde waarde. Dit zou pleiten voor een verdeling van ruimte over de hele keten, inclusief consument. Een maatschappelijke kosten-baten analyse (mkba) per sector leidt per definitie tot ongelijkheid. De sector met de hoogste toegevoegde waarde is zeker niet de primaire sector, waardoor dit tot onjuiste conclusies kan leiden. Het gaat niet zozeer om het sectorale perspectief maar om het totale ketenperspectief, incl. de consument. Zie ook aanbeveling B.2a paragraaf sectorinitiatief, pagina 23).

2. Hoe kunnen we de ontwikkelingsruimte integreren in ons afwegingsproces voor (de-) programmering? Hoe wordt voorkomen dat gemeenten wel terreinen kunnen ontwikkelen of ontwikkeld hebben die vervolgens niet kunnen worden uitgegeven?

Antwoord: Zorg ervoor dat de PAS met zijn systematiek en verdeling van ontwikkelingsruimte, vanaf het begin meegenomen wordt bij ontwikkeling van potentiële nieuwe werklocaties en uitgifte van bedrijven in bestaande werklocaties. Daarbij dient aangetekend te worden dat in de huidige PAS de vrije ontwikkelingsruimte een restcategorie is, nadat de drie andere categorieën ruimte hebben gekregen. De vraag is of de ruimte die de andere drie categorieën krijgen op voorhand vast zou moeten liggen of dat hierin verschuivingen mogelijk zijn. Aanbevolen wordt de mogelijkheden te bekijken om te verschuiven (zie A.1a, pagina 19). De ruimte voor prioritaire projecten biedt in beginsel die mogelijkheid. Bij bedrijventerrein kan onderscheid gemaakt worden tussen bedrijven die energiebehoefte hebben en waarbij emissies verwacht kunnen worden en meer logistieke bedrijventerreinen die relatief weinig bijdragen aan emissie. Een onderscheidend criterium bij de verdeling is het integraal beoordelen van plannen, m.a.w. dat naast het verminderen van stikstofemissies ook aantoonbare voortuitgang op andere, duurzaamheid thema's wordt gerealiseerd. Het zou niet moeten kunnen dat een 'duurzame' programmering gedwarsboemd zou worden, enkel

door de werking van de PAS. Dit zou onderdeel van de Regionaal Ruimtelijke Overleggen (RRO's) moeten zijn met provinciale coördinatie van en informatie-uitwisseling tussen de verschillende RRO's. Mogelijk kunnen ook de op handen zijnde 'regiodeals' een aanknopingspunt bieden. Dit sluit ook aan bij de aanbeveling investeren in relatiebeheer (zie A.4, pagina 21). In dit verband verwijzen we ook naar het advies 'Anders samenwerken aan werklocaties' van BrabantAdvies, dat een fundamentele verandering van het beleid voor werklocaties bepleit.²⁸

3. Hoe gaan we om met 'slechte' (nog niet gerealiseerde) plannen?

Antwoord: De vraag is wanneer er sprake is van slechte plannen. Nagegaan dient te worden waarom ze nog niet zijn gerealiseerd en of dat de plannen eventueel bijgesteld kunnen worden, zodat ze wel passen in de PAS en het bredere provinciale beleid. Verder verwijzen we naar antwoord 2 en naar de aanbeveling A.4 (pagina 21) waarin investeren in relaties en gebruikmaken van handhaving wordt bepleit. Het is te overwegen criteria te ontwikkelen voor een rangorde van plannen, mede op basis van dit advies. Naarmate de plannen meer integraal en innovatief zijn, zouden ze meer prioriteit kunnen krijgen (zie ook A.1e pagina 19).

4. Hoe kunnen we meer 'jagen' op 'loze ontwikkelingsruimte'?

Antwoord: In het kader van de PAS is bepaald dat – wanneer initiatieven waarvoor ontwikkelingsruimte is gevraagd niet zijn gerealiseerd binnen 2 jaar – de ontwikkelingsruimte teruggaat. Hierop dient streng toegezien te worden. Het 'jagen' kan meegenomen worden in de extra controle-inzet die de provincie samen met de gemeenten de komende jaren voor de veehouderij heeft afgesproken. Verder zouden stakeholders vanuit welbegrepen eigenbelang uitgenodigd kunnen worden hierover creatief mee te denken en/of zelf achter open ruimte aan te gaan en die tegen een bepaalde compensatie, c.q. financiële vergoeding te kunnen verwerven. Dat gebeurde in het verleden ook bij saldering met opgekochte vergunningen. Voorts verwijzen we naar aanbevelingen A.2 (pagina 20) en B.2 (pagina 23).

5. Is er een koppeling mogelijk tussen economische ontwikkeling (beschikbaar stellen van ontwikkelingsruimte) en extra herstelmaatregelen?

Antwoord: Nee, dit lijkt moeilijk, er is via de PAS reeds optimale ruimte voor economische ontwikkeling gecreëerd door de combinatie met herstelmaatregelen. Stakeholders uit het natuurwerkveld geven aan dat het uitvoeren van herstelmaatregelen niet oneindig kan doorgaan omdat deze maatregelen de natuurlijke systemen en het zelf herstellend vermogen ontregelen. Daarnaast moet de afweging worden gemaakt of de kosten voor (tijdelijke) herstelmaatregelen

²⁸ Het advies stelt dat de structurele leegstandsproblematiek in Noord-Brabant de noodzaak van een ander, meer toekomstbestendig werklocatiebeleid (bedrijvenlocaties, winkelgebieden, kantoren, stallen) nodig maakt. Snelle veranderingen in de omgeving, zoals de derde digitale revolutie, vragen om fundamentele aanpassing van businessmodellen en dat werkt ook door in het ruimtebeslag van economische ontwikkelingen. Zie <http://www.brabantadvies.com/actueel/nieuws/2016/advies-anders-samenwerken-aan-werklocaties/>

opwegen tegen investeringen in de vermindering van de stikstofemissie. Een andere benadering is dat er vanuit een gebiedsperspectief (zie aanbeveling B.2b, pagina 23) meer ruimte aan een gebied wordt gegeven wanneer men zorgt voor extra daling depositie en natuurherstel.

6. Kan 'gerichte' herstructurering een bijdrage leveren aan de creatie van ontwikkelingsruimte en zijn er in dat kader koppelingen mogelijk met de programmering?

Antwoord: Een door de overheid opgelegde herstructurering heeft waarschijnlijk weinig effect op het verruimen van de ontwikkelingsruimte (naast aspecten als kosten en risico van weinig draagvlak). We gaan hierbij uit van bedrijventerreinen met industriële bedrijven met een relatief lage emissiebijdrage. Mogelijk dat hiermee op korte termijn successen geboekt kunnen worden. Maar voor effecten op de langere termijn zal het bedrijfsleven zelf maatregelen moeten nemen. De overheid moet om dit proces te stimuleren duidelijke doelen stellen en vanuit deze kaders stakeholders uitdagen met creatieve voorstellen te komen (zie ook B.2b, pagina 23).

7. Voor welke type projecten/plannen (in relatie tot de ontwikkeling van Brabant als top kennis- en innovatieregio) moeten we het instrument 'prioritair project' inzetten? Wat indien met deze aanduiding de beschikbare ontwikkelingsruimte in een bepaalde omgeving is opgesoupeerd?

Antwoord: Criteria voor een prioritair project kunnen zijn: hoeveelheid economische waarde, innovatief in hun sector en integraal afgewogen tussen sectoren en bovenwettelijk presteren bijv. in de veehouderijprojecten met een BZV-score > 8, projecten, die samenhang vertonen met gebiedskwaliteiten c.q. -profielen, en/of aansluiten bij de prioriteiten vanuit het perspectief van economische ontwikkeling, waarin het gaat om topclusters in Brabant te bevorderen. Bij dit soort initiatieven kan ook gekeken worden naar de langeretermijneffecten die de ontwikkelingsruimte vergroten. Dat wil zeggen op korte termijn inleveren en op langere termijn oogsten, alles passend binnen een langetermijnvisie. Indien ruimte 'op' is, dan is te overwegen een uitzondering te maken en daarbij afspraken te maken voor extra inspanningsverplichtingen, bijv. opkopen van 'latente' ruimte elders en/of onderhandelen met andere sectoren en dan financieel compenseren. Zie ook antwoord vraag 1.

8. Wat betekent de opstelling van het beleid in aangrenzende regio's voor ons beleid?

Antwoord: Uit de rapportage van Arcadis over de uitgifte van ontwikkelingsruimte blijkt dat de Brabantse beleidsregel leidt tot het ten opzichte van andere provincies, zoals Limburg, benadelen van Brabantse initiatieven. Er is geen sprake van een level playing field. Wanneer initiatieven net over de grens wel gerealiseerd kunnen worden, kan dit ook de Brabantse natuur benadelen. De depositie hou je niet tegen. Gekozen kan worden (zoals vroeger gebeurde) om de vergunningplicht te koppelen aan de impact op de Natura2000-gebieden. Dus Brabantse regels gelden voor Brabantse gebieden. Dan zouden ook initiatieven uit andere provincies hiermee te maken hebben. Nu is in de PAS de locatie van een initiatief bepalend. Om de nadelen van de huidige Brabantse beleidsregel te verminderen, kan ervoor gekozen worden gewenste ontwikkelingen meer en vaker als prioritaire projecten te realiseren. Daarnaast is het nodig om het gesprek hierover aan te gaan met aangrenzende provincies c.q. dit in IPO-verband te doen

9. Hoe voorkomen we dat er op grond van PAS alleen terreinen kunnen worden ontwikkeld die niet voldoen aan de marktvraag? Omgekeerd: wat is de beste strategie om die terreinen te kunnen uitgeven die ook het meest tegemoet komen aan de marktvraag?

Antwoord: In het algemeen zullen terreinen ontwikkeld worden waar vraag naar is. Ontwikkeling op terreinen die zich vanuit het perspectief van natuurbescherming (dus nauwelijks of geen belasting, ver weg gelegen) het beste lenen voor vestiging van bedrijven, die zouden de voorkeur moeten hebben. Maar ook hierbij geldt dat er breder naar duurzaamheid gekeken moet worden dan alleen naar de impact van stikstof. Zie ook antwoorden op eerdere vragen (zie ook aanbeveling B.1, pagina 22).

10. Is er nog een mogelijkheid voor een speciale ontheffing voor bijzondere situaties denkbaar, bijvoorbeeld in geval van verplaatsing?

Antwoord: Bekend is dat het huidige beleid de mogelijkheid biedt voor maatwerk, door in uitzonderlijke gevallen af te wijken en een hardheidsclausule toe te passen. Handvat voor het vaststellen of er sprake is van een uitzonderlijk geval, kunnen criteria zijn die genoemd zijn bij innovatieve projecten (zie antwoord bij 7) of passen binnen een sector- c.q. gebiedsaanpak (zie ook aanbeveling B.2, pagina 23). Deze kunnen aangevuld worden met het unieke van een project met specifieke en lokale factoren. Kijk daarvoor ook naar andere dossiers waarbij criteria worden gehanteerd om ruimte te bieden aan innovatie, zoals het afwegingskader dat het Panel Zorgvuldige Veehouderij hanteert.²⁹

11. Kunnen locaties/omgevingen in beeld gebracht worden waar – op grond van de afstand tot de kwetsbare PAS-gebieden, de gevoeligheid van deze gebieden en de nog aanwezige ontwikkelingsruimte – het meeste ruimte is om nieuwe activiteiten te ontwikkelen?

Antwoord: Via de Aerius rekentool van de PAS kan vanuit elke locatie een berekening van het effect op Natura2000- gebieden gemaakt worden. Vaak is er sprake van een significant effect op meerdere gebieden. Mogelijk zijn de gevraagde minst gevoelige locaties via een combinatie van verschillende geografische data te achterhalen en vorm te geven in een navigatie 'PAS ruimte' tool. Anderzijds: kijk naar het bredere palet van belasting en belastbaarheid van gebieden, niet enkel naar stikstof. Kijk breder naar de balans in een gebied tussen economie en natuur. Dit zou kunnen resulteren in een strategische agenda van economie, natuur, milieu en ruimte. Ook biedt de benadering van een integraal gebiedsaanbod (zie aanbeveling B.2b, pagina 23) mogelijkheden waardoor het criterium afstand minder belangrijk wordt. Voorkomen zou moeten worden dat bedrijven in 'end of pipe techniek' investeren, bijv. hogere schoorstenen installeren die lokaal leiden tot verdunning, maar op grotere schaal tot verspreiding van emissies.

²⁹ [http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/agrofood-in-brabant/agrofood-wet-en-regelgeving/brabantse-zorgvuldigheidsscore-veehouderij-\(bztv\)/panel-zorgvuldige-veehouderij-noord-brabant.aspx](http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/agrofood-in-brabant/agrofood-wet-en-regelgeving/brabantse-zorgvuldigheidsscore-veehouderij-(bztv)/panel-zorgvuldige-veehouderij-noord-brabant.aspx)

12. Wat is de invloed van schaarse ontwikkelingsruimte op investeringsbeslissingen van bedrijven?

Antwoord: Uit de interviews met industriële bedrijven blijkt dat zij moeite hebben met onzekerheid en onduidelijkheid omtrent de PAS-regelgeving. Een enkel bedrijf geeft aan investeringsbeslissingen 'on hold' te zetten. Het gaat hier vaak om internationaal opererende bedrijven. De eventuele beperkingen van het PAS-beleid blijken zo mogelijk invloed te hebben op het vestigingsklimaat. In de veehouderij wordt geïnvesteerd om onder de vergunningsdrempel te blijven. Indien dit niet mogelijk is, wordt ontwikkelingsruimte aangevraagd die tot op dit moment voor de meeste initiatieven beschikbaar is.

13. Kan een overgang van normatieve emissiebepaling naar gemeten emissiebepaling ons helpen bij de uitgifte van ontwikkelingsruimte en op welke wijze?

Antwoord: Op zich is het werken met gemeten emissies eenduidiger en aan te bevelen. Degene die het minste emitteert, wordt zo beloond. Dit leidt uiteindelijk ook tot betere natuurbescherming, zoals het beleid de afgelopen dertig jaar heeft aangetoond. Dat de natuurbescherming niet zo snel gaat als gedacht, heeft ook te maken met andere ontwikkelingen zoals de groei van bevolking en consumptie, verkeer en uitbreiding van gemeenten. Daarop hebben industrie en veehouderij geen invloed. Anderzijds, de discussie over de berekende versus gemeten emissies is uiterst complex. Eerder is door het Rijk vastgesteld dat de daling van stikstofemissie vanuit het model niet overeenkomt met de ontwikkeling van gemeten emissies die een stabilisering laten zien. Het Rijk heeft hierover voor zover bekend nog geen afdoende verklaring verstrekt. Overstappen als provincie op een eigen systematiek, ingebed in een sector- c.q. gebiedsaanpak zou een afwijking betekenen van de huidige modelmatige landelijke aanpak waarvan de PAS met de Aerius-rekentool gebruik maakt.

Bijlage 2 Geraadpleegde stakeholders en experts

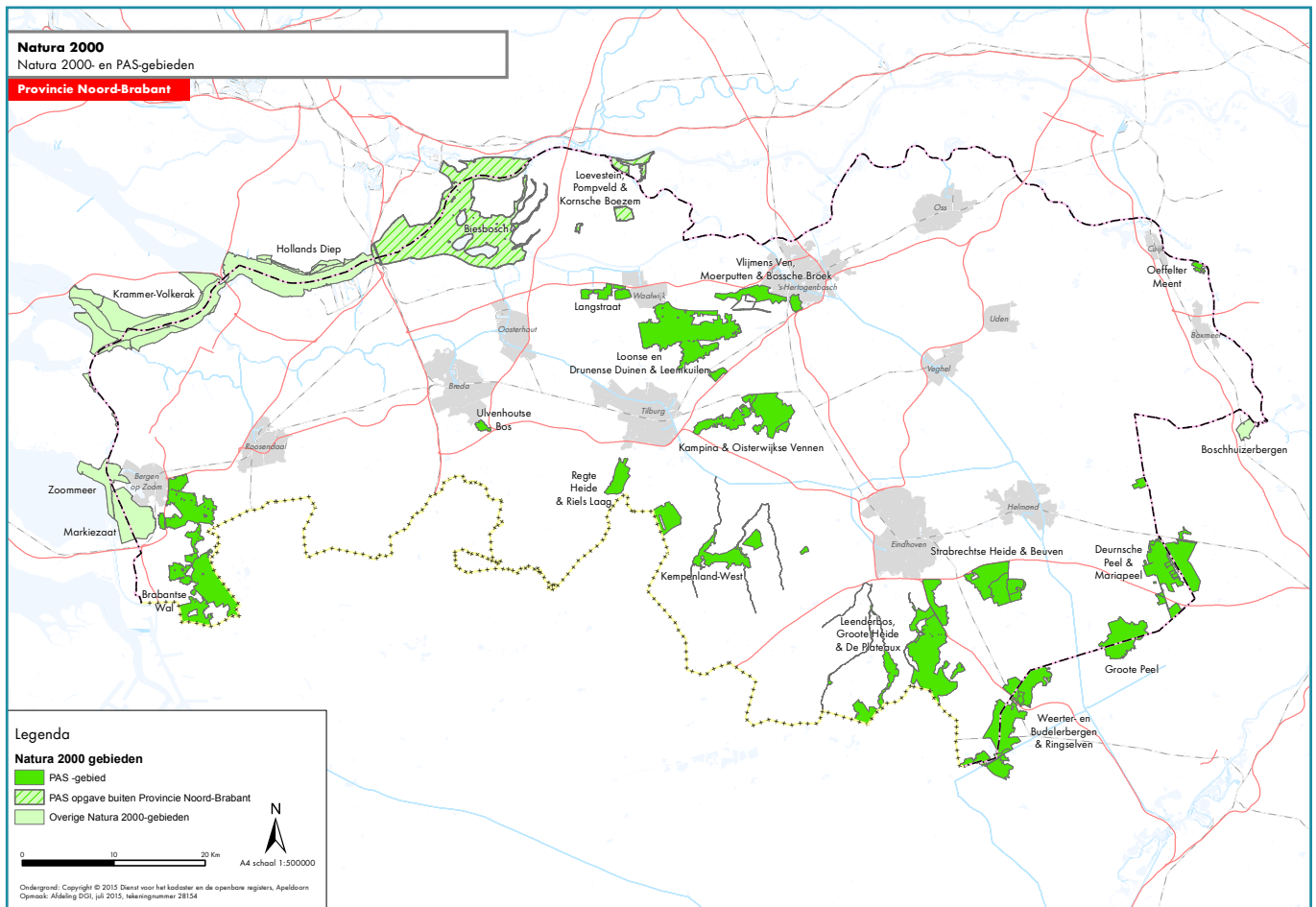
Stakeholders:

W.	Aarsen	Heineken
M.	Crijns	Crijns Rentmeesters
H.	Denis	Nyrstar Budel
M.	Drunen, van	M. van Drunen
R.	Frins	Witteveen+Bos
J.	Groot, de	DLV Advies
E.J.	Haaften, van	Brabants Landschap
C.	Haas, de	Cosun
R.	Jacobs	Gemeente Deurne
E.	Kessel, van	FarmConsult (ForFarmers)
R.	Lennaert	Nyrstar Budel
H.	Litjens	ZLTO
G.	Mei	Shell Moerdijk
J.	Mierlo, van	Omgevingsdienst Midden- en West Brabant
P.	Mil, van	Gemeente Someren
E.	Nabuurs	Nabuurs Kwekerij
D.	Notenboom	Fuji Film
W.	Opbergen, van	Werkgroep Behoud de Peel
S.	Peters	Omgevingsdienst Zuidoost Brabant
A.	Raaijmakers	Omgevingsdienst Zuidoost Brabant
M.	Scheijen	GNT Mierlo
L.	Steens	Witteveen+Bos
L.	Stortelder	Omgevingsdienst Midden- en West Brabant
N.	Verdaasdonk	Brabantse Milieufederatie

Experts:

S.	Bokma	Wageningen UR
J.W.	Erisman	Louis Bolk Instituut en VU Amsterdam
M.	Groenleer	Tilburg Universiteit, TiREG
C.J.	Pen	Brainport FHMER, Fontys hogescholen, raadslid SER Brabant
H.	Ullenbroeck	Arcadis, vanaf 1 december 2016 Pouderoyen

Bijlage 3 Kaart van Natura2000 en PAS-gebieden in provincie Noord-Brabant



Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

- Adviesbureau Arcadis (11 augustus 2016). Analyse uitgifte vrije ontwikkelingsruimte in relatie tot beleidsregel PAS, periode 1 juli 2015 – 1 juli 2016.
- BrabantAdvies (maart 2016). Advies 'Anders samenwerken aan werklocaties'.
- BrabantAdvies (september 2016) Advies 'BZV een transitie instrument'.
- Dam, van, Staatssecretaris (18 oktober 2016). Brief aan Tweede Kamer en bijlage Voortgangsrapportage Programma Aanpak Stikstof 1 juli 2015 – 1 juli 2016.
- Eijlander, prof. P., Meel, drs. W. van, Meuwese, prof. A, et al (10 oktober 2016). Behoorlijk handelen voor Brabantse leefomgeving, Prejudiciële beleidsontwikkeling in het kader van de Omgevingswet. Een verkennend onderzoek voor de provincie Noord-Brabant.
- Erisman, J.W., Eekeren N.J.M. van, Cuijpers, W.J.M. et al (2016). Biodiversiteit als basis voor het agrarische bedrijf. Driebergen: Louis Bolk Instituut.
- GS Noord-Brabant (4 oktober 2016). Statenmededeling 'Analyse uitgifte ontwikkelingsruimte in relatie tot de beleidsregel'.
- GS Noord-Brabant (15 november 2016). Statenmededeling 'Versnelling transitie verduurzaming veehouderij', 15 november 2016.
- Kasteren, H. van, Wentink, C., Dagevos, J. (december 2016). Stoffenbalansen voor een Circulaire Economie in Noord-Brabant. Tilburg: Telos (Documentnummer: 16.149).
- Kennisplatform Veehouderij en humane gezondheid (13 juli 2016). Kennisbericht fijnstof en endotoxinen.
- NSOB en PBL (2014). Leren door doen, overheidsparticipatie in een energieke samenleving.
- Provincie Noord-Brabant (mei 2016). Situatiefoto PAS tweede kwartaal 2016.
- RIVM (2016). Grootschalige concentratie en depositiekaarten Nederland.
- SER-commissie Duurzame Veehouderij onder voorzitterschap van SER-kroonlid Ed Nijpels (25 oktober 2016). Advies 'Versnelling van verduurzaming van de veehouderij'.

Websites:

- BIJ 12: PAS in uitvoering <http://pas.bij12.nl/>
- Ministerie van EZ <http://pas.natura2000.nl/>
- Provincie Noord-Brabant <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/natuur-en-land-schap/natuurbeleid-wet-en-regelgeving/programmatische-aanpak-stikstof.aspx>

Colofon

Auteurs:

Sjors Willems (eindredactie)
Leo Dubbeldam

Aan dit advies is meegewerkt door:

Corné Wentink, Han van Kasteren,
Sanne Paenen en John Dagevos
(allen Telos, Brabants centrum voor duurzame
ontwikkeling) en Rianne van den Heuvel
(Andere Koek).

Vormgeving:

Attacom Textuur ism. Noeste IJver

Fotografie:

Wilfried Scholtes
Melchert Meijer zu Schlochtern

Uitgave

BrabantAdvies

Brabant Advies adviseert over de belangrijkste thema's die in Brabant spelen. Van natuur tot economie, van gezondheid tot arbeidsmarkt. De adviezen helpen de politiek en het bestuur om keuzes te maken. Daarmee stimuleert BrabantAdvies de ontwikkeling van Brabant en haar inwoners.

Brabantlaan 3
5216 TV 's-Hertogenbosch

info@brabantadvies.com
www.brabantadvies.com
t. 073 303 02 86

—

's-Hertogenbosch, februari 2017