

(Gepubliceerd in het Omgevingsweb Professional Magazine *Programmatische Aanpak Stikstof*, 2015, p. 10)

## **Programma Aanpak Stikstof (PAS): ruimte voor bestemmingsplannen!?**

H. Witbreuk<sup>1</sup>

### **1. Inleiding**

Het op 1 juli 2015 in werking getreden Programma Aanpak Stikstof (PAS) met de daarbij behorende wet- en regelgeving<sup>2</sup> beoogt een oplossing te bieden voor de stikstofproblematiek in het artikel 19d Nbw-vergunningenspoor. Het PAS creëert stikstofdepositieruimte. Die ruimte is nodig vanwege de overbelaste situatie in 117 van de ruim 160 Natura 2000-gebieden in Nederland. De stikstofproblematiek raakt niet uitsluitend het artikel 19d Nbw-vergunningenspoor, maar nadrukkelijk ook de bestemmingsplanpraktijk. Daarbij is van belang dat er voor (bestemmings)plannen een afzonderlijke habitattoetsverplichting bestaat ingevolge artikel 19j Nbw. De PAS-regelgeving maakt het niet mogelijk om stikstofdepositieruimte toe te kennen aan (reguliere) bestemmingsplannen.<sup>3</sup> Uit de door het Ministerie van EZ uitgegeven “Handreiking passende beoordeling stikstofaspecten bestemmingsplannen”, d.d. 17 juni 2015 (hierna: Handreiking) volgt dat het PAS wel integraal betrokken zou kunnen worden in de artikel 19j Nbw-plantoets. Uiteraard kan gebruik worden gemaakt van de informatie neergelegd in het PAS. Maar kunnen het PAS en de bijbehorende gebiedsanalyses onder omstandigheden bijvoorbeeld ook één op één worden gebruikt voor een vast te stellen bestemmingsplan, zodat een aanvullende passende beoordeling (en een plan-MER ingevolge artikel 7.2a Wm) niet is vereist? Dit artikel beoogt dienaangaande enig inzicht te bieden.<sup>4</sup>

In de navolgende paragraaf wordt allereerst een uiteenzetting gegeven van de depositieruimte in het PAS. Vervolgens wordt de relatie tussen het PAS en het bestemmingsplan in de paragrafen 3 tot en met 4.2 nader onder de loep genomen. Afgesloten wordt met een conclusie.

### **2. Depositieruimte in het PAS**

Als gevolg van de verbetering van de draagkracht van de natuur door de middels het PAS te bewerkstelligen daling van de stikstofdepositie<sup>5</sup> en de in het PAS-gebiedsanalyses opgenomen herstelmaatregelen worden in en rondom de Natura 2000-gebieden onder voorwaarden ruimtelijke initiatieven toegelaten die stikstofdepositie veroorzaken. Het PAS voorziet daartoe in depositieruimte. Dit betreft de ruimte die met het PAS beschikbaar komt voor ontwikkelingen gedurende het PAS-tijdvak (1 juli 2015 tot 1 juli 2021) die leiden tot stikstofdeposities. Het PAS (inclusief de daarbij behorende passende beoordeling met gebiedsanalyses) bevat de motivering waarom deze initiatieven, die sec leiden tot een toename van stikstofdepositie in de relevante Natura 2000-gebieden, kunnen worden uitgevoerd zonder dat sprake is van een

---

<sup>1</sup> Mr. drs. H. (Heino) Witbreuk is advocaat/partner bij Soppe Gundelach Witbreuk advocaten in Almelo.

<sup>2</sup> PAS, Stcrt. 2015, 18411; Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), Stb. 2014, 419 (Wet PAS); het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, Stb. 2015, 227 (Besluit grenswaarden PAS) en de Regeling programmatische aanpak stikstof, Stcrt. 2015, 16320 (Regeling PAS).

<sup>3</sup> *Kamerstukken I* 2013/14, nr. 33669, C, pp. 10-12. Het toedelen van ontwikkelingsruimte aan bestemmingsplannen zou een te groot beslag op de schaarse ontwikkelingsruimte voor projecten en andere handelingen leggen. Ontwikkelingsruimte zou moeten worden opgenomen voor alle gemaximaliseerde planologische mogelijkheden, terwijl deze in werkelijkheid niet worden gerealiseerd.

<sup>4</sup> Zie meer uitgebreid over de artikel 19j Nbw-toets en het PAS, M.M. Kaajan “Stikstof en bestemmingsplannen; met het PAS (extra) ruimte voor ontwikkeling”, *Gst.* 2015/69.

<sup>5</sup> De depositieruimte voor ontwikkelingen komt beschikbaar door de effecten van vaststaand beleid op het gebied van verkeer, landbouw en industrie, de te treffen aanvullende generieke brongerichte maatregelen die met de landbouw zijn afgesproken en bronmaatregelen in Limburg (zie p. 28 PAS).

aantasting van de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied. Deze depositieruimte in het PAS wordt als volgt onderscheiden:

1. depositieruimte die beschikbaar is voor autonome ontwikkelingen gelet op een economisch groeiscenario van 2,5%. Onder de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen lijken ook de activiteiten te worden begrepen die zorgdragen voor een stikstofdepositie van minder dan 0,05 mol N/ha/jr.<sup>6</sup> Voor die ontwikkelingen voorziet de Nbw niet in een verplichting om daarvoor een toestemmingsbesluit (zoals een Nbw-vergunning) te verkrijgen en evenmin in een meldingsplicht<sup>7</sup>;
2. depositieruimte die beschikbaar is voor activiteiten onder grenswaarden. Uit artikel 2 lid 1 Besluit grenswaarden PAS volgt dat de drempelwaarde in beginsel 1 mol N/ha/jr depositie op de desbetreffende habitattypen bedraagt (deze valt van rechtswege terug naar 0,05 mol N/ha/jr wanneer de beschikbare depositieruimte voor grenswaarden (de “1 mol-pot”) ter plaatse voor 95% is benut). Voorts zijn er (afstands)grenswaarden opgenomen voor bepaalde infrastructurele projecten. Activiteiten onder de grenswaarden moeten gemeld worden ingevolge de Regeling PAS. Er geldt geen Nbw-vergunningplicht ingevolge artikel 19kh lid 7 Nbw in samenhang met het Besluit grenswaarden PAS.
3. ontwikkelingsruimte die kan worden toebedeeld in toestemmingsbesluiten voor nieuwe activiteiten. Deze ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld aan:
  - 3a. prioritaire projecten (segment 1-projecten) die afzonderlijk (of als categorie) genoemd of beschreven zijn in de bijlage bij de Regeling PAS;
  - 3b. niet-prioritaire projecten (segment 2-projecten). Deze ontwikkelingsruimte is vrij beschikbaar om toe te worden gedeeld aan industriële, agrarische en andere activiteiten waarvoor een toestemming is vereist. Omtrent de uitgifte van deze ontwikkelingsruimtes hebben GS van de betrokken provincies beleid vastgesteld.<sup>8</sup>

De betreffende toestemmingsbesluiten waar ontwikkelingsruimte als bedoeld onder 3a en 3b aan gekoppeld kan worden staan vermeld in artikel 19km Nbw, waaronder de artikel 19d Nbw-vergunning (en de omgevingsvergunning waarbij het Nbw-spoor aanhaakt). Om te bepalen hoeveel ontwikkelingsruimte benodigd is, of onder de drempelwaarde wordt gebleven en ter registratie van de toebedeelde en gebruikte depositieruimte uit de ‘1-mol-pot’ dienen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer gebruik te maken van het reken- en registratie-instrument AERIUS (AERIUS Calculator).

Het PAS beoogt de vergunningverlening voor segment 1- en 2-projecten te vereenvoudigen, nu bij het toestemmingsbesluit als bedoeld in 19km Nbw een beroep kan worden gedaan op de beschikbare ontwikkelingsruimte en gebruik kan worden gemaakt van het daarvoor uitgevoerde onderzoek neergelegd in de passende beoordeling bij het PAS.

Voorts beoogt het PAS het systeem te vereenvoudigen door de uitzondering op de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die de vastgestelde grenswaarden niet overschrijden. Hooguit moet er gemeld worden ingevolge de

---

<sup>6</sup> Zie *Kamerstukken II 2014/15*, 32 670, nr. 97, p. 26. Nu de toenames tot 0,05 mol N/ha/jr onderdeel uitmaken van de (algemene) monitoring van de autonome ontwikkeling, uit welke monitoring kan volgen dat een bijsturing van het PAS zal plaatsvinden, zijn ontwikkelingen met een stikstofdepositie tot 0,05 mol N/ha/jr betrokken in de PAS-systematiek, waaronder begrepen de passende beoordeling. Daaraan kan mijns inziens niet afdoen dat op andere plaatsen in de parlementaire stukken wordt opgemerkt dat een stikstofdepositie van minder dan 0,05 mol N/ha/jr als verwaarloosbaar kan worden beschouwd (zie bijvoorbeeld de toelichting bij Regeling PAS).

<sup>7</sup> Zie artikel 19kh lid 7 Nbw in samenhang met de Regeling PAS.

<sup>8</sup> Zie hieromtrent A. Drahmman, “Aandachtspunten bij de toedeling van ontwikkelingsruimte uit het Programma Aanpak Stikstof (PAS)”, *Men R* 2015/132.

Regeling PAS, waarna de melder een meldingsbevestiging ontvangt. De melding wordt door het bevoegd gezag verder niet beoordeeld en evenmin vindt een controle plaats of de gemelde activiteit onder de meldingsplicht valt (het betreft louter een registratiemiddel om te bezien of de '1 mol-pot' al op is). De meldingsbevestiging betreft (naar het voorlopig oordeel van de Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak neergelegd in de uitspraak van 6 november 2015) geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb, waartegen dan ook geen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open staat. De meldingsbevestiging is namelijk niet op rechtsgevolg gericht, nu de uitzondering op de vergunningplicht rechtstreeks voortvloeit uit artikel 19kh lid 7 Nbw en niet afhankelijk is van een gedane melding of een ontvangen meldingsbevestiging (het betreft geen toestemmingsbesluit).<sup>9</sup> Dit laat overigens onverlet dat er wel gemeld moet worden gelet op de Regeling PAS.<sup>10</sup>

### **3. Enkele gevolgen voor plantoets bestemmingsplannen**

Het (reguliere) bestemmingsplan<sup>11</sup> wordt in artikel 19km Nbw niet genoemd en daaraan kan dan ook geen ontwikkelingsruimte voor de segment 1 en 2-projecten worden toebedeeld. Voorts ziet de grenswaarderegeling niet (mede) op bestemmingsplannen. Er is ook in dat opzicht geen expliciete koppeling aangebracht met het bestemmingsplan.

#### **3.1 Mitigerende maatregelen uit PAS-gebiedsanalyses betrekken in passende beoordeling bestemmingsplan?**

Doordat er geen formele koppeling is aangebracht wijzigt er formeel niets voor de artikel 19j Nbw-plantoets, aldus wordt opgemerkt in de parlementaire geschiedenis. Ook na inwerkingtreding van het PAS kan er nog steeds in een passende beoordeling rekening worden gehouden met mitigerende maatregelen. Daaronder worden ook externe salderingsmaatregelen begrepen (waarbij de toename van stikstofdepositie van nieuwe functies gesaldeerd wordt met de depositieafname van beëindigende functies).<sup>12</sup> Het verbod opgenomen in artikel 19km lid 3 Nbw om extern te mogen salderen voor bepaalde projecten en andere handelingen geldt niet voor plannen als bedoeld in artikel 19j Nbw. Daarbij dient mijns inziens wel de kanttekening te worden geplaatst dat voorzover reeds in de gebiedsanalyse behorend bij het PAS rekening is gehouden met mitigerende maatregelen (waaronder externe salderingsmaatregelen), het zeer twijfelachtig is of die ook in de artikel 19j Nbw-plantoets als zodanig mogen worden ingezet. Daarbij is met name relevant dat de maatregelen opgenomen in de gebiedsanalyses niet zijn gelabeld aan specifieke ontwikkelingen (hetgeen illustratief is voor een programmatische aanpak). Als die maatregelen deels worden ingezet voor een concrete in het bestemmingsplan te reguleren ontwikkeling vindt er wel een labeling plaats. Dit terwijl nog niet zeker is of de met die maatregel gepaard gaande ruimte in het kader van het vergunningenspoor ook voor die ontwikkeling beschikbaar is. Het is overigens wel waarschijnlijk dat de maatregelen uit de PAS-gebiedsanalyses vanaf 1 juli jl. door de Afdeling worden gezien als autonome beheersmaatregelen c.q. instandhoudingsmaatregelen. Daarmee kan rekening worden

<sup>9</sup> Zie Vz ABRvS 6 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3491.

<sup>10</sup> Het melden is ook essentieel voor het in de toekomst voorkomen van een vergunningplicht. Immers, de drempelwaarde kan terugzakken tot 0,05 mol N/ha/jaar. Een aanvankelijk meldingsplichtige activiteit met een daarbij behorende stikstofdepositie gelegen tussen de 0,05 en 1 mol N/ha/jr kan in een later stadium alsnog vergunningplichtig worden. Louter met een meldingsbevestiging kan worden aangetoond dat gebruik is gemaakt van de depositieruimte voor grenswaarden, zodat ook nadat de drempelwaarde is teruggezakt naar 0,05 mol N/ha/jr nog steeds geen sprake is van een artikel 19d Nbw-vergunningplicht (ondanks de depositie gelegen boven de 0,05 mol N/ha/jr).

<sup>11</sup> Wel wordt in artikel 19km Nbw een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19db Nbw genoemd. Dit betreft een bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden ex artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet. Dit type (uitzonderlijke) bestemmingsplannen blijven in deze bijdrage buiten beschouwing.

<sup>12</sup> *Kamerstukken I 2013/14*, 33 669, C, p. 11.

gehouden in de passende beoordeling bij het beoordelen van de effecten als te verwachten feitelijke ontwikkelingen in het onderzoeksgebied waartegen de effecten worden afgezet.<sup>13</sup>

### **3.2 Bij bestemmingsplannen gebruik maken van AERIUS?**

Zoals hiervoor reeds vermeld, bepaalt de Regeling PAS dat het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de rekenmodule AERIUS gebruiken voor de berekening en registratie van de stikstofdepositie die projecten en andere handelingen veroorzaken. AERIUS berekent op basis van de kenmerken van een project of andere handeling of deze stikstofdepositie veroorzaakt op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied en hoeveel de stikstofdepositie per hectare bedraagt. In de Handreiking (p.13) en de toelichting bij de Regeling PAS<sup>14</sup>, wordt opgemerkt dat AERIUS als hulpmiddel kan worden gebruikt bij de plantoets voor bestemmingsplannen. Bevoegde gezagen zouden daartoe echter niet verplicht zijn.

In dat verband wil ik de aandacht vestigen op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 september 2015.<sup>15</sup> Daarin geeft de Afdeling (onder meer) aan dat de resultaten uit het gebruikte OPS-model afwijken van AERIUS en dat AERIUS nauwkeurigere depositieberekeningen genereert dan het OPS-model. Toch mocht in die zaak van het OPS-model worden uitgegaan, omdat AERIUS ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan nog in ontwikkeling was en nog niet beschikbaar was gesteld aan derden. De vraag is of er thans nog steeds geen verplichting bestaat om het AERIUS-model in het kader van bestemmingsplannen te gebruiken, zoals onder meer de Handreiking suggereert. AERIUS is thans immers operationeel en lijkt te moeten worden beschouwd als op dit moment het meest actuele model waarmee nauwkeurigere berekeningen kunnen worden gemaakt dan met het (in zoverre minder verfijnde) OPS-model. Betoogd kan worden dat bij eventuele belangrijke verschillen het AERIUS-model in zoverre een nauwkeurigere beeld schetst van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid, dan het OPS-model.

## **4. Gebruik maken van depositie- en ontwikkelingsruimte PAS bij bestemmingsplannen**

In de Handreiking wordt een aanpak voorgesteld waaruit volgt dat in de artikel 19j Nbw-plantoets rekening kan worden gehouden met de depositieruimte en ontwikkelruimte in het PAS en de daarbij behorende passende beoordeling. Het PAS fungeert als slot op de deur. Een op het moment van vaststelling van het plan gesignaleerd tekort hoeft volgens de Handreiking (p. 14 onder e) niet doorslaggevend te zijn, nu gelet op de werking van het PAS de natuurlijke kenmerken als gevolg van het bestemmingsplan niet kunnen worden aangetast. Wat daarmee precies is bedoeld wordt niet verduidelijkt, maar het heeft er alle schijn van dat wordt bedoeld op een uitvoerbaarheidstoets c.q. aannemelijkheidstoets. Die zou dan inhouden dat voor de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling(en) aannemelijk wordt gemaakt dat daarvoor een toestemmingsbesluit ex artikel 19km Nbw kan worden verleend. Nu echter artikel 19j Nbw door de PAS-regelgeving geen wijziging heeft ondergaan, lijkt mij ook thans niet te kunnen worden volstaan met een uitvoerbaarheidstoets.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Zie in dat verband ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2848 (r.o. 6.7 en 5.5) en ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4431, *Men R* 2015/27. In de praktijk is het dan ook van belang om bij inzet van mitigerende maatregelen, te onderzoeken of die maatregelen niet reeds gelet op het beheerplan of de gebiedsanalyses worden getroffen. Zie voor een recent voorbeeld waarbij in zoverre additionele maatregelen als mitigerende maatregelen werden toegepast in een passende beoordeling en geborgd in het bestemmingsplan ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444.

<sup>14</sup> Stcr. 2015, 16320, p. 32.

<sup>15</sup> ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2848, r.o. 6.3-6.4.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:697, r.o. 7.4.2, ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1889, *JM* 2014/9 en ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3930, r.o. 39.11, in samenhang met r.o. 39.9. Daaruit volgt dat het onderzoek naar significante effecten niet kan worden doorgeschoven. Uit de passende beoordeling behorend bij het plan zelf (uitgaande van de maximale planologische mogelijkheden) moet reeds volgen dat geen significante effecten optreden. Een

Het vorenstaande laat onverlet dat in de artikel 19j Nbw-plantoets voor bestemmingsplannen onder omstandigheden gebruik lijkt te kunnen worden gemaakt van het PAS. Het moet dan gaan om plannen die voorzien in ontwikkelingen die ook zijn voorzien in het PAS en waarmee aldus rekening is gehouden in de passende beoordeling bij het PAS. Ik verwijs daarbij naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 15 april 2015.<sup>17</sup> Daaruit volgt dat het opstellen van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j lid 2 Nbw voor een bestemmingsplan ingevolge artikel 19j lid 5 Nbw achterwege kan blijven wanneer er reeds wordt beschikt over een passende beoordeling en er geen sprake is van nieuwe elementen die niet reeds bij de eerder gemaakte passende beoordeling zijn betrokken.<sup>18</sup> Die voorwaarde vloeit voort uit de slotzinsnede van artikel 19j lid 5 Nbw waarin is aangegeven dat toepassing van dat artikellid niet aan de orde is, indien de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan. De term “nieuwe elementen” lijkt (in ieder geval) te zien op elementen die ten tijde van de opgestelde passende beoordeling niet bestonden. Uit de uitspraak volgt dat er ook dan sprake is van een nieuw element indien het bestemmingsplan meer mogelijk maakt dan onderzocht in de passende beoordeling. Daarvan lijkt mijns inziens niet aanstonds sprake te zijn wanneer de in de passende beoordeling getoetste ontwikkeling niet exact overeenstemt met de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt (zij het dat in de kern wel om hetzelfde project/plan dient te gaan). Bepalend qua stikstofbelasting lijkt te zijn dat de uitvoering van het bestemmingsplan niet meer belasting voor een Natura 2000-gebied mag hebben dan reeds in de passende beoordeling is onderzocht.

Voor de toepassing van artikel 19j lid 5 Nbw is dan ook van belang dat geborgd moet zijn dat het plan niet meer mogelijk maakt (gelet op de stikstofbelasting) dan waarmee rekening is gehouden in het PAS. Voorts zal geborgd moeten zijn dat de benodigde ontwikkelingsruimte of depositieruimte uit het PAS niet wordt aangewend voor overige ontwikkelingen.

Als geen passende beoordeling voor het bestemmingsplan gelet op artikel 19j lid 5 Nbw is vereist, bestaat er evenmin een verplichting tot het opstellen van een plan-MER ex artikel 7.2a lid 1 Wm.<sup>19</sup>

In de volgende paragrafen wordt nader op de zojuist beschreven redeneerlijn voortgeborduurd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen depositieruimte voor ontwikkelingen onder 0,05 mol N/ha/jr (paragraaf 4.1) en ontwikkelingsruimte voor segment 1- en segment 2-projecten (paragraaf 4.2).

#### **4.1 Depositieruimte voor ontwikkelingen onder 0,05 mol N/ha/jr en onder grenswaarden**

De referentiesituatie in de artikel 19j Nbw-plantoets betreft in beginsel de feitelijk (legaal) bestaande situatie ten tijde van de vaststelling van het plan.<sup>20</sup> Ter voorkoming dat sprake is van

---

verwijzing naar nog te verlenen Nbw-vergunningen waarvoor indien nodig een passende beoordeling wordt opgesteld, maakt niet dat diezelfde mogelijkheden niet reeds in een passende beoordeling bij de vaststelling van het plan moeten worden onderzocht.

<sup>17</sup> ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1161, *M en R* 2015/105.

<sup>18</sup> In deze uitspraak wordt gerefereerd aan een passende beoordeling die ingevolge artikel 19f Nbw reeds was opgesteld in het kader van een reeds verleende artikel 19d Nbw-vergunning voor een project. Gelet op de redactie van artikel 19j lid 5 Nbw geldt dit eveneens wanneer beschikt wordt over een passende beoordeling opgesteld voor een plan.

<sup>19</sup> Zie hieromtrent r.o. 17 uit ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1161, *M en R* 2015/105 (zie ook punt 3 van de daarbij behorende noot, waaruit volgt dat betwijfeld kan worden of dit verenigbaar is met artikel 3 lid 2 sub b smb-richtlijn) en ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9756 (m.n. uit r.o. 14 in samenhang met r.o. 10.4).

een toename van stikstofdepositie op de betreffende stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, kan in bestemmingsplannen worden voorzien in de opname van een stikstofplafond. In bestemmingsplannen voor het buitengebied kan daarbij gedacht worden aan een stikstofemissieplafond in de bouw- of gebruiksregels ingevolge waarvan een agrarisch bedrijf alleen dan van de planologische uitbreidingsmogelijkheden gebruik mag maken voor zover dat niet leidt tot een toename van de stikstofemissie ten opzichte van de feitelijke (legale) situatie ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan. Significante effecten vanwege stikstof zijn dan op voorhand uitgesloten, zodat een passende beoordeling vanwege stikstof niet nodig is. De Afdeling heeft een dergelijke aanpak nadrukkelijk geaccordeerd.<sup>21</sup>

In de door de Afdeling bestuursrechtspraak aanvaarde stikstofplafondregelingen gaat het steeds om regelingen die garanderen dat er geen enkele toename van stikstof optreedt. De PAS-regelgeving lijkt evenwel een basis te bieden om in de plafondregeling aansluiting te zoeken bij de depositieruimte voor grenswaarden als bedoeld in artikel 19kh lid 8 Nbw in samenhang met de depositieruimte voor ontwikkelingen onder de 0,05 mol N/ha/jr.<sup>22</sup> Dat zou in het zojuist gebruikte voorbeeld van een stikstofemissieplafondregeling in de bestemmingsplanregels voor agrarische bedrijven impliceren dat een uitbreiding daarvan (binnen de overige regels van het bestemmingsplan) is toegestaan voorzover de toename van de stikstofemissie als zodanig niet leidt tot de toename van meer dan 1 mol N/ha/jr dan wel (voor zover de '1 mol-pot' op is) van meer dan 0,05 mol N/ha/jr depositie op voor stikstof gevoelig habitattypen binnen onder de werkingssfeer van het PAS begrepen Natura 2000-gebieden.

In de Handreiking (p. 14 onder c) wordt wat betreft de grenswaarde van 1 mol N/ha/jr gesteld dat in de passende beoordeling voor een bestemmingsplan kan worden aangesloten bij het PAS, omdat daarin de depositieruimte voor de grenswaarden is gereserveerd. Wat dat precies betekent wordt niet verduidelijkt. Er lijkt mij, zoals reeds opgemerkt in paragraaf 4, niet zonder meer te kunnen worden volstaan met een verwijzing naar het PAS en de daarbij behorende passende beoordeling. Immers is niet zeker dat wanneer de in het bestemmingsplan voorziene activiteiten worden uitgevoerd er (nog) voldoende ruimte resteert om daadwerkelijk van de '1 mol-pot' gebruik te kunnen maken. Die pot is niet onbepaald en voor een flink aantal gebieden is hij al leeg.<sup>23</sup> Nu artikel 19j Nbw niet is gewijzigd dient ook onder vigeur van het PAS en de bijbehorende regelgeving verzekerd te zijn dat uitvoering van het bestemmingsplan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet mag aantasten (hoewel p. 14 onder e van de Handreiking anders doet vermoeden). Derhalve is een aannemelijkheidstoets dat te zijner tijd gebruik kan worden gemaakt van de '1 mol-pot' niet voldoende. In een in het bestemmingsplan op te nemen stikstofplafondregeling waarbij aansluiting wordt gezocht bij de het PAS, zal dan ook expliciet rekening moeten worden gehouden met de situatie dat geen

---

<sup>20</sup> Zie onder meer ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3286, r.o. 14.3.

<sup>21</sup> Zie ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1411 (opname stikstofplafond in gebruiksregels) en ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3866 (opname stikstofemissieplafond in de bouwregels). Zie ook ABRvS 28 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2793 (met name r.o. 55.7 en 55.8 en de door de Afdeling getroffen voorlopige voorzieningen in het dictum van die uitspraak).

<sup>22</sup> Uit artikel 2 lid 1 van het Besluit grenswaarden PAS volgt dat de grenswaarde in beginsel 1 mol N/ha/jr depositie op de desbetreffende habitattypen bedraagt (dit betreft de '1 mol-pot'). Als de in de PAS gereserveerde depositieruimte voor grenswaarden zodanig is benut dat er 5% of minder resteert, dan zakt de grenswaarde van rechtswege naar 0,05 mol N/ha/jr (artikel 2 lid 3 Besluit grenswaarden PAS). Wanneer een project of andere handeling minder dan 0,05 mol N/ha/jr deponeert op een gevoelig habitatype, kan gebruik worden gemaakt van artikel 19kh lid 7 Nbw. Dat houdt in dat geen artikel 19d Nbw-vergunning nodig is. Een melding aan het bevoegd gezag is dan evenmin nodig.

<sup>23</sup> Zie voor een actuele stand van zaken <http://pas.bij12.nl/content/mededeling-over-de-ruimte-voor-meldingen>.

gebruik kan worden gemaakt van de '1 mol-pot' omdat die voor een of meer betreffende Natura 2000-gebieden leeg is.<sup>24</sup>

Er is vooralsnog geen zekerheid te geven omtrent de juridische houdbaarheid van een bestemmingsplanregel waarin de vorenbedoelde koppeling met het PAS wordt aangebracht. Wel verwacht ik dat de Afdeling bestuursrechtspraak daar binnen niet al te lange tijd een oordeel over zal vellen. Er zijn meerdere bestemmingsplannen tot stand gebracht dan wel in voorbereiding waarin deze koppeling in een stikstofplafondregeling is of wordt opgenomen.<sup>25</sup> Indien de Afdeling over een dergelijke regeling krijgt te oordelen, verwacht ik dat met name de vraag aan de orde zal komen of de "koppeling" met de drempelwaarderegeling niet leidt tot een ontoelaatbare delegatie dan wel tot een doorkruising van de in de Nbw opgenomen bevoegdheden. Mij lijkt dat de grenswaarderegeling geen inhoudelijke ecologische beoordeling vergt. Activiteiten die minder dan 1 dan wel 0,05 mol N/ha/jr deponeren op enig overbelast habitatype, behoeven in het geheel niet ecologisch te worden beoordeeld in het Nbw-spoor (voor het project is immers ook geen artikel 19d Nbw-vergunning benodigd; de melding dient uitsluitend voor de registratie van de resterende inhoud van de "1 mol-pot").<sup>26</sup> Van een ontoelaatbare delegatie op doorkruising lijkt mij om die reden geen sprake. Het betreft louter een verificatie dat gebruik wordt gemaakt van gegarandeerde depositieruimte die in het PAS is gereserveerd en die middels een actuele passende beoordeling is onderzocht.

#### **4.2 Ontwikkelingsruimte voor segment 1- en segment 2-projecten**

Volgens het PAS (p. 32) is uitsluitend ontwikkelingsruimte gereserveerd indien voor het betreffende project concrete gegevens beschikbaar zijn gesteld aan de hand waarvan een inschatting is gemaakt van de stikstofdepositie die het project op een Natura 2000-gebied zal veroorzaken. Hoewel die input niet direct volgt uit de bijlage bij de Regeling PAS zal de stikstofdepositie gelieerd aan het betreffende segment 1-project wel voorhanden zijn nu daarmee expliciet is gerekend in het PAS. Die informatie is van belang voor de toepassing van de artikel 19j lid 5 Nbw-redeneerlijn (zoals uiteengezet in paragraaf 4). Immers, om de passende beoordeling behorend bij het PAS over de boeg van artikel 19j lid 5 Nbw te kunnen gebruiken, moet verzekerd zijn dat het bestemmingsplan niet in meer stikstofbelasting voorziet dan gereserveerd is voor dit project (anders zou er sprake zijn van een nieuw element dat in de weg staat aan de toepassing van artikel 19j lid 5 Nbw).

Wanneer sprake is van een één op één inpassing van het segment 1-project in het bestemmingsplan, lijkt het mij goed verdedigbaar dat voor het aspect stikstof volstaan wordt met een verwijzing naar de voor het PAS opgestelde passende beoordeling. Daarin is reeds geconcludeerd dat de uitvoering van het PAS, inclusief de toekenning van ontwikkelingsruimte aan dit segment 1-project, de natuurlijke kenmerken van geen enkel Natura 2000-gebied zal aantasten. Aldus behoeft voor het bestemmingsplan in zoverre vanwege artikel 19j lid 5 Nbw niet een separate passende beoordeling te worden gemaakt. Deze lezing wordt bevestigd in de parlementaire geschiedenis waarin de volgende passage is aan te treffen: *"Voor zover in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen samenvallen met concrete prioritaire projecten of andere handelingen voor de toestemmingverlening waarvan in het geldende programma aanpak stikstof ontwikkelingsruimte is gereserveerd, kan op dat punt bij de plantoets gebruik*

<sup>24</sup> Dat zou kunnen door in de desbetreffende planregel(s) te bepalen dat alleen van de 1 mol-regeling gebruik mag worden gemaakt indien ten tijde van het uit te oefenen gebruik wordt beschikt over een geregistreerde melding, dan wel uit een uitdraai van AERIUS volgt dat de stikstofdepositie afkomstig van het gebruik minder dan 0,05 mol N/ha/jr bedraagt. Een andere optie is om in de regels expliciet te verwijzen naar de beschikbare ruimte voor grenswaarden (zie ook volgende voetnoot).

<sup>25</sup> Zie als voorbeeld het (thans reeds onherroepelijke) bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Hardenberg, te raadplegen via [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl), meer specifiek de agrarische bestemmingen in samenhang met artikel 1.127 (definitie van "toename van ammoniakemissie").

<sup>26</sup> Zie ook Vz ABRvS 6 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3491.

worden gemaakt van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof<sup>27</sup>. Ook in de Handreiking (p. 13) wordt vermeld dat voor zover de in het plan voorziene ontwikkelingen samenvallen met concrete segment 1-projecten waarvoor in het geldende programma ontwikkelingsruimte is gereserveerd of reeds is toebedeeld, gebruik kan worden gemaakt van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS.

Bij het vorenstaande moet wel een kanttekening worden geplaatst. Het PAS reserveert weliswaar ontwikkelingsruimte voor segment 1-projecten, maar de daadwerkelijke uitgifte van die ruimte geschiedt pas bij de verlening van een toestemmingsbesluit ex artikel 19km lid 1 Nbw.. Derhalve is pas bij de verlening van een toestemmingsbesluit volledig verzekerd dat de in het PAS voor het desbetreffende segment 1-project gereserveerde ruimte ook ten behoeve van dat project wordt benut (en niet voor een of meer andere projecten). Wanneer voor een bestemmingsplan waarin wordt voorzien in een segment 1-project wordt volstaan met een verwijzing naar de passende beoordeling bij het PAS, zou derhalve zekerheidshalve voor de vaststelling van het plan een toestemmingsbesluit ex artikel 19km lid 1 Nbw moeten zijn verkregen. Dan lijkt een beroep op artikel 19j lid 5 Nbw een meer dan goede kans van slagen te hebben.

Wanneer in een bestemmingsplan voor een segment 2-project toepassing wordt gegeven aan artikel 19j lid 5 Nbw, lijkt dit mijns inziens juridisch uitsluitend houdbaar indien ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan reeds wordt beschikt over een toestemmingsbesluit ex artikel 19km lid 1 Nbw. Alleen dan is verzekerd dat de in het PAS gereserveerde segment 2 ruimte deels is aangewend voor de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling.

Ook over de voor de uitvoeringspraktijk belangrijke vraag of en zo ja in hoeverre in het kader van de voorbereiding van een bestemmingsplan over segment 1- en 2-projecten over de boeg van artikel 19j lid 5 Nbw kan worden volstaan met een verwijzing naar de passende beoordeling bij het PAS (waardoor evenmin een plan-MER ex artikel 7.2a lid 1 Wm nodig is), is nog geen jurisprudentie voorhanden.

## 5. Conclusie

De PAS-regelgeving maakt het niet mogelijk om stikstofdepositieruimte toe te kennen aan (reguliere) bestemmingsplannen. In het PAS en de bijbehorende wet- en regelgeving ontbreekt iedere koppeling met artikel 19j Nbw. De onderhavige bijdrage laat echter zien dat het PAS wel degelijk relevant is voor de artikel 19j Nbw-toetsing van een bestemmingsplan.

Met de inwerkingtreding van het PAS lijken de maatregelen uit de gebiedsanalyses niet (meer) te kunnen worden ingezet als mitigerende maatregelen in een passende beoordeling voor een plan (wel kan daar rekening mee worden gehouden als instandhoudingsmaatregelen). Verder lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat ook in het kader van de artikel 19j Nbw-plantoets gebruik moet worden gemaakt van het AERIUS-model. In deze bijdrage is met name bezien of de passende beoordeling voor het PAS ook één op één kan worden gebruikt voor een vast te stellen bestemmingsplan. Die mogelijkheid lijkt te bestaan (over de boeg van artikel 19j lid 5 Nbw) wanneer het betreffende plan voorziet in ontwikkelingen die ook zijn voorzien in het PAS en waarmee aldus rekening is gehouden in de passende beoordeling bij het PAS. Voor de toepassing van artikel 19j lid 5 Nbw is van belang dat geborgd moet zijn dat het plan niet meer mogelijk maakt (gelet op de stikstofbelasting) dan waarmee rekening is gehouden in het PAS. Voorts zal gegarandeerd moeten zijn dat de benodigde ontwikkelingsruimte of depositieruimte uit het PAS niet wordt aangewend voor andere ontwikkelingen.

---

<sup>27</sup> *Handelingen I 2013/14*, 33 669, C, pp. 10-11.