

BEOORDELING VAN ATMOSFERISCHE DEPOSITIES

NATURA 2000 IN MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE

De rol die de natuurbeschermingswetgeving in m.e.r. speelt leidt geregeld tot veel discussie. In dit artikel wordt uitgewerkt hoe de natuurbeschermingswetgeving en jurisprudentie daarover samenhangt met milieueffectrapportage. Specifiek wordt ingegaan op verzurende en vermestende depositie in Natura 2000-gebieden, maar verschillende uitwerkingen zijn breder toepasbaar. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt naar besluit-MER voor Wm-vergunningen – zoals veehouderijen – en plan-MER voor bestemmingsplannen – zoals bestemmingsplannen buitengebied.

Bart Beerlage

4

TOETS 02 09

De uitstoot van voornamelijk zwaveldioxide (SO₂), ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NOX) leidt tot verzurende en vermestende depositie. Verschillende habitattypen in Natura 2000-gebieden waarvoor (concept)instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd zijn gevoelig voor deze depositie¹. De maat voor wat een habitatype 'kan hebben' aan depositie is vastgelegd door middel van de kritische depositiewaarde. Deze is gedefinieerd als 'de grens waar beneden de kwaliteit van de natuur², volgens de huidige kennis, niet significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van de atmosferische depositie'³.

Het probleem is dat vele Natura 2000-gebieden in Nederland reeds te maken hebben met een achtergronddepositie die (ver) boven de kritische depositiewaarde ligt. De vraag is: hoe vergaand moet het onderzoek naar de invloed van projecten en plannen op Natura 2000-gebieden zijn, als deze projecten/plannen atmosferische depositie tot gevolg hebben in een toch al overbelast Natura 2000-gebied met gevoelige habitattypen?

Voor projecten en plannen moeten twee vragen beantwoord worden:

1. Voor welke activiteiten moet onderzoek worden gedaan naar de gevol-

gen van atmosferische deposities?

2. Als onderzoek wordt gedaan: hoe moeten atmosferische deposities dan beoordeeld worden; wanneer zijn gevolgen significant?

1. Welke projecten?

De eerste vraag is: bij welke projecten moet wel en bij welke projecten hoeft niet naar atmosferische deposities gekeken te worden? In ieder geval moe-

DE AUTEUR

Bart Beerlage (030-2347602, bbeerlage@eia.nl) is werkzaam bij de Commissie voor de milieueffectrapportage. Het artikel is voor een belangrijk deel gebaseerd op een advies van de werkgroep van de Commissie m.e.r.. De werkgroep bestond uit Gerrit Blom (voorzitter), Annelies Freriks (AKD Prinsen Van Wijmen), Sjef Jansen (SJ Planecologie), Jan van der Winden (Bureau Waardenburg), Rob Vogel (SOVON), Marjan Poortinga, Trineke Bakker, Marijke Bremmer en Bart Beerlage (Commissie voor de m.e.r.).

1 Voor een overzicht zie bijvoorbeeld J. Kros et. al., Effecten van Ammoniak op de Nederlandse natuur, Alterra-rapport 1698, juni 2008.

2 Kwaliteit van de natuur uitgedrukt in soortenrijkdom of biodiversiteit.

3 De kritische depositiewaarden voor de EHS zijn opgenomen in D. Bal, H.M. Beijer, H.F. van Dobben en A. van Hinsberg (2007), Overzicht van kritische stikstofdeposities voor natuurdoeltypen. Directie Kennis, Ministerie van LNV. De kritische depositiewaarden voor Natura 2000 habitattypen zijn opgenomen in H.F. van Dobben en A. van Hinsberg (2008), Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden, Alterra-rapport 1654.



Vergrassing in de Groot Peel.

ten bij projecten met aanzienlijke directe emissies de deposities op natuur in beeld worden gebracht. Projecten met aanzienlijke directe emissies zijn vooral veehouderijen, (vaar)wegen en industrie. Hierbij kan een 'Ja, tenzij'-criterium worden gehanteerd.

Bij andere type projecten kan een 'Nee, tenzij'-criterium worden gehanteerd. Alleen als projectspecifieke kenmerken daar aanleiding toe geven, moeten de atmosferische deposities van bijvoorbeeld de verkeersaantrekkende werking van activiteiten in beeld worden gebracht. In projecten zonder aanzienlijke emissies zijn de atmosferische deposities (vooralsnog) niet essentieel. Aspecten om het 'tenzij'-criterium in te vullen zijn: Hoe groot is de emissie? Wat is de afstand tot een Natura 2000-gebied? En wat is de gevoeligheid van de habitattypen en soorten – die deel uitmaken van de instandhoudingsdoelstellingen – uit het Natura 2000-gebied voor deposities?

Het zou meer duidelijkheid geven als er kwantitatieve criteria zouden zijn. Tot nu toe is er geen bruikbare onderbouwing gevonden vanaf welke afstand en

voor welke emissie stikstofdepositie op Natura 2000 niet meer relevant of verwaarloosbaar is. Dit betekent dat in principe bij iedere toename (in cumulatie) in een al overbelaste situatie, significante gevolgen niet zijn uit te sluiten.

Het werken met één generieke maat is niet erg kansrijk gezien de ervaringen met het Toetsingskader ammoniak (zie kader). Bij het bepalen van kwantitatieve criteria zal in ieder geval rekening moeten worden gehouden met gebiedsspecifieke kenmerken.

2. Hoe moeten atmosferische deposities dan beoordeeld worden?

Benodigde informatie voor de milieueffectrapportage

Het MER moet de milieu-informatie bieden die nodig is voor het te nemen besluit waarvoor het wordt opgesteld. Dit betekent dat het de juiste infor-

TOETSINGSKADER AMMONIAK

In eerste instantie had LNV het Toetsingskader Ammoniak opgesteld.⁴ De kern van dit toetsingskader was dat bedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden kunnen uitbreiden zolang die uitbreiding geen significant negatief effect heeft. Dit was volgens LNV het geval indien de toename niet meer bedroeg dan 5% van de kritische depositiewaarde.⁵ In 2008 heeft de Raad van State⁶ dit Toetsingskader onderuitgehaald.

4 Toetsingskader ammoniak voor agrarische bedrijven rond Natura 2000-gebieden. Ministerie van LNV, 22-05-2007.

5 Gebaseerd op: T.J.A. Gies en A. Bleeker, Onderzoek naar de ammoniakdepositie op 5 habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Natura 2000 en Ammoniak, Alterra-rapport 1491.

6 Zie uitspraak ABRvS, 200708180/1 van 24 september 2008. In de voorlopige voorzieningsuitspraak van de VzABRvS van 26 maart 2008 gaf de rechter al aan te twijfelen aan de houdbaarheid van het toetsingskader Ammoniak en veehouderij.



ADVIES TROJAN/LNV HANDREIKING

Voor de beoordeling van stikstofdepositie op Natura 2000 heeft LNV een handreiking⁷ opgesteld. Hierin wordt een uitwerking gegeven van het advies van de Commissie Trojan. De handreiking zet in op een gebiedsgerichte benadering en geeft 7 stappen voor de inhoudelijke beoordeling:

1. wat zijn de instandhoudingsdoelstellingen;
2. wat is de locatie van soorten en habitattypen binnen het Natura 2000-gebied;
3. wat is de huidige staat van instandhouding;
4. wat zijn de (beperkende) abiotische condities;
5. wat is de prognose voor de ontwikkeling;
6. wat is het effect van de (voorgenomen) activiteiten;
7. wat zijn andere relevante verschillende activiteiten (cumulatie).

De handreiking is bedoeld als hulpmiddel voor de beoordeling. Het een advies aan het bevoegd gezag en heeft geen juridische status.

matie moet bevatten op het juiste detailniveau. Als dit het geval is, is de essentiële informatie in het MER aanwezig. Voor een MER is het van belang eerst na te gaan welke belangrijke gevolgen de activiteit kan hebben (scoping). Het MER moet hier primair op ingaan. De andere gevolgen kunnen in het algemeen beschreven worden.

In een MER hoeven niet standaard de '7 stappen' (zie kader Advies Trojan/

LNV-handreiking) uit de handreiking van LNV uitgewerkt te worden. Indien een activiteit bijvoorbeeld alleen emissies van verzurende en vermestende stoffen tot gevolg heeft op een gebied, hoeft het MER niet uitgebreid in te gaan op de hydrologische situatie van het betreffende gebied.

Detailniveau passende beoordeling

Een passende beoordeling is verplicht bij mogelijke significante gevolgen. In een plan-MER is het verplicht om de passende beoordeling op te nemen (als deze nodig is), in een besluit-MER niet. Net als bij m.e.r. moet bij een passende beoordeling uitgegaan worden van hetgeen het plan/besluit maximaal mogelijk maakt.

Het detailniveau van de passende beoordeling moet aansluiten bij het detailniveau van het te nemen plan/besluit. Voor een besluit (bijv. Wm-vergunning) zal meestal gedetailleerde informatie nodig zijn. Voor een plan kan dit verschillend zijn. Indien een plan 'slechts' richtinggevend is – en dus de feitelijke besluitvorming wordt doorgeschoven – is de passende beoordeling veeleer een risico-inventarisatie voor latere plannen of besluiten.

Bij plannen met een hoog abstractieniveau is het beter een methode als een bandbreedtebenadering te hanteren (gevolgen onderzoeken van een minimale en van een maximale variant) of een stoplichtmethode (rood = aantasting, oranje = met mitigerende maatregelen geen aantasting, groen = geen aantasting). Voor activiteiten die nog relatief onzeker zijn en voor de lange termijn zijn gepland, volstaat het om in een passende beoordeling op hoofd-

⁷ 'aanwijzingen voor de beoordeling van bestaand gebruik en voorgenomen activiteiten in of in de omgeving van Natura 2000-gebieden die stikstofdepositie veroorzaken'

lijnen na te gaan of er kans is op aantasting en of er maatregelen beschikbaar zijn om dat te voorkomen.

Wanneer nieuwe ontwikkelingen echter al concreet zijn, is meer gedetailleerd onderzoek noodzakelijk. Daarbij moet de passende beoordeling aantonen dat er geen aantasting van natuurlijke kenmerken zal plaatsvinden (afgezien van de uitzondering met de ADC-toets⁸). Om die conclusie te kunnen trekken, kan diepgaander onderzoek nodig zijn.

Wat betreft maatregelen moet het MER/de passende beoordeling de informatie aanleveren die het aannemelijk maakt dat bepaalde gesignaleerde effecten mitigeerbaar zijn. Deze maatregelen hoeven niet in alle gevallen geborgd te worden in het plan. Of dit nodig is, hangt af van het abstractieniveau van het plan.

Saldering

Saldering kan, indien dit onderdeel is van het voornemen, uitgewerkt worden in het MER. De gevolgen moeten inhoudelijk navolgbaar beschreven zijn. Bij saldering moeten in het MER zoveel mogelijk de positieve gevolgen (afname depositie) afzonderlijk van de negatieve gevolgen (toename depositie) in beeld worden gebracht, en moeten de gezamenlijke gevolgen in beeld worden gebracht. Aandachtspunt daarbij is dat de positieve gevolgen vooruitlopende op de negatieve gevolgen gerealiseerd moeten worden. Bij een besluit is dit eenvoudiger dan bij een (globaal) plan.

Effectgerichte maatregelen

Effectgerichte maatregelen zoals plaggen en bekalken vinden plaats in een Natura 2000-gebied en zijn noodzakelijk om de erfenis van atmosferische depositie uit het verleden te verwijderen. Effectgerichte maatregelen waren bedoeld als tijdelijke maatregelen, totdat door brongerichte maatregelen de atmosferische depositie voldoende is gereduceerd. In slechts enkele ecosystemen (droge en natte heide, kalkgraslanden) is het mogelijk de gevoeligheid van het systeem voor stikstofdepositie wat te verlagen.^{9,10}

Een m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteit of plan waarbij een passende beoordeling nodig is, gaat over het algemeen niet over het beheer van een Natura 2000-gebied. Uitzonderingen zijn de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Effectgerichte maatregelen maken dan ook meestal geen onderdeel uit van de alternatieven die in het kader van een m.e.r. onderzocht worden. Indien deze maatregelen in het MER worden opgenomen, moet de effectiviteit inhoudelijk navolgbaar beschreven zijn.

Nader onderzoek naar specifieke locaties van gevoelige habitats

Voor een MER/passende beoordeling is informatie over de locatie binnen het Natura 2000-gebied van voor atmosferische depositie gevoelige soorten

WETTELIJK KADER

Plannen en projecten moeten passen binnen het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Voor projecten kan een vergunningplicht (art. 19d) gelden. Voor projecten en plannen moet beoordeeld worden:

1. Zijn 'significante gevolgen' niet uit te sluiten? Dan moet een passende beoordeling worden uitgevoerd (voor projecten: art. 19f, lid 1; voor plannen: art. 19j, lid 2).
2. In een passende beoordeling wordt onderzocht of er 'aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied' plaatsvindt (voor projecten: art. 19g, lid 1; voor plannen: art. 19j, lid 3 jo. art. 19g, lid 1).

Op grond van de Wet milieubeheer (Wm) en de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) moet een passende beoordeling in het geval van een plan-MER opgenomen worden in het MER (art. 7.2a, lid 2, Wm en art. 19j, lid 4, Nb-wet).

en habitattypen niet altijd noodzakelijk. In het geval dat in het gehele Natura 2000-gebied sprake is van een (forse) overschrijding van de meest kritische depositiewaarde – wat op veel plaatsen in Nederland het geval is – zal nader onderzoek meestal geen nieuwe inzichten bieden. De kritische depositiewaarde van het meest kritische habitatype uit het gebied geeft dan al voldoende informatie voor het MER. Als echter aantoonbaar is dat de depositie van de eigen activiteit slechts een deel van het gebied beïnvloedt of als de achtergrondconcentratie in een deel van het gebied onder de kritische depositiewaarde ligt, kan het wel zinvol zijn gedetailleerder te onderzoeken waar de meest gevoelige habitats voorkomen.

In het geval van de toepassing van saldering, waarbij op sommige locaties in het Natura 2000-gebied sprake is van een toename en op sommige locaties sprake is van een afname, kan het nodig zijn om gedetailleerder te onderzoeken waar de meest gevoelige habitats voorkomen en wat de toe- en/of afname ter plekke is.

Een integrale, gebiedsgerichte beoordeling

In de handreiking van LNV wordt ingegaan op een integrale gebiedsgerichte beoordeling. Daarin wordt aangegeven dat als stikstofdeposities niet de meest belemmerende factor is, dit kan leiden tot een andere beoordeling. Concrete voorbeelden of situaties waarin deze situaties zich kunnen voordoen ontbreken echter (nog).

Het is wenselijk dat een oplossing voor de problematiek uiteindelijk gezocht

⁸ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A. Zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? Inclusief locatiealternatieven.
- B. Zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C. welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

⁹ J. Kros et. al., Effecten van Ammoniak op de Nederlandse natuur, Alterra-rapport 1698, juni 2008.

¹⁰ Dit betekent dat de kritische depositiewaarden voor deze systemen met maximaal 5 kg N/ha/jaar (z 350 mol) kunnen worden opgehoogd.

Daarbij moet erop gelet worden dat door het gevoerde beheer gevoelige elementen en soorten niet uit het systeem verdwijnen.

wordt in een gebiedsgerichte benadering en met generieke maatregelen zoals ook de Taskforce onder leiding van C. Trojan voorstelt. De beheerplannen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. In beheerplannen kan ervoor gekozen worden om eerst maatregelen te nemen om de hydrologische situatie te verbeteren in plaats van maatregelen voor depositiereductie. Plan-MER kan dan een goed instrument zijn om de verschillende type maatregelen tegen elkaar af te wegen op effectiviteit.

Als in een MER of een passende beoordeling een dergelijke gebiedsgerichte aanpak wordt toegepast, moeten de gevolgen inhoudelijk navolgbaar beschreven zijn. Daarnaast verdient de vraag of salderen tussen verschillende abiotische condities of met beheermaatregelen juridisch is toegestaan zeer zeker ook aandacht.

Besluit-MER

Een besluit-MER wordt in veel gevallen opgesteld voor een Wm-vergunning. Er is geen verplichting een eventuele passende beoordeling in het besluit-MER op te nemen. De Nb-wet-vergunning en Wm-vergunning staan los van elkaar. Hoewel een Wm-vergunning niet bedoeld is om maatregelen voor Natura 2000 te regelen, moet een besluit-MER voor een Wm-vergunning wel algemene informatie over natuuraspecten bevatten, omdat dit bepalend

kan zijn voor de wijze van inrichting. Een MER moet een integraal (milieu)beeld geven: natuur hoort daar bij. De belangrijkste vragen die beantwoord moeten worden zijn:

1. Waar ligt/liggen Natura 2000-gebied(en) ten opzichte van de activiteit?
2. Wat is de staat van instandhouding/kritische depositiewaarde?
3. Wat is de achtergrondconcentratie in het Natura 2000-gebied?
4. Wat voegt de eigen activiteit¹¹ toe aan atmosferische depositie?
5. Wordt de kritische depositiewaarden (verder) overschreden?

Alternatieven en maatregelen

Voor de alternatieven in het MER moeten uitstootbeperkende maatregelen die in de Wm-vergunning opgenomen kunnen/moeten worden, worden betrokken. In ieder geval moet het meest milieuvriendelijke alternatief worden uitgewerkt. Er wordt voor een MER niet gevraagd om geheel andere alternatieven (dan de 'normale' MER-alternatieven) uit te werken. Het al dan niet toelaatbaar zijn van de activiteit kan beoordeeld worden binnen het kader van de Nb-wet. Uitgangspunt is de doelstelling van de initiatiefnemer. (Voorbeeld: een energiebedrijf vraagt een vergunning voor een kolen-gestookte energiecentrale aan. Voor het MER wordt niet verwacht om bijvoorbeeld ook een windpark als alternatief uit te werken. Als uit de Nb-wet-beoordeling blijkt dat een geheel ander alternatief nodig is, kan eventueel een nieuwe besluit-m.e.r.-procedure worden opgestart.)

In een besluit-MER voor een Wm-vergunning is het niet nodig het natuuronderzoek voor de Nb-wet verder in detail uit te werken. Op grond van bovengenoemde vijf punten is het mogelijk uitspraken te doen over mogelijke 'significante gevolgen' of 'aantasting van natuurlijke kenmerken'.

Beoordeling

Het referentiepunt voor de effectbepaling in een besluit-MER is de vergelijking met de huidige (Wm-vergunde) situatie. Tot nu toe was de conclusie dat, indien er sprake is van een afname van de atmosferische emissie en de depositie op Natura 2000 ten opzichte van de huidige situatie, er geen sprake is van significante gevolgen. Indien er wel sprake is van een toename van de emissie en de depositie in een al overbelaste situatie, concluderen we dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten.

Voor de beoordeling van de effecten in het kader van de Nb-wet is volgens de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 1 april 2009 de Wm-vergunde situatie echter niet (meer) relevant¹² (zie ook het kader 'Jurisprudentie'). Een uitleg van de uitspraken van de afdeling van 1 april 2009 is dat bij de Nb-wet-beoordeling het totaal aan activiteiten (bestaande en uitbreidingen/wijzigingen) ter discussie staat. Op het besluitmoment zal beoordeeld moeten worden of activiteiten (wederom) mogelijk zijn. Ook als feitelijk sprake is van een afname ten opzichte van de huidige situatie.

Een besluit-MER moet de milieu-informatie bieden. Specifiek voor het

Vergassing in de natuur als gevolg van deposities.



FOTO: CREDIT: WWW.FLICKEE.COM/ALEX

¹¹ Bij een uitbreiding zowel de bestaande activiteit als de geplande uitbreiding.

¹² Zie uitspraken ABRvS no. 200807857 en 200802600.



JURISPRUDENTIE

Er zijn tientallen uitspraken gedaan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) met betrekking tot bovengeschetste atmosferische depositie en Natura 2000. Deze zijn voor het grootste deel gericht op vergunningverlening voor (veehouderij)inrichtingen in een al overbelaste situatie. Lijnen die uit de jurisprudentie naar voren komen:

- De kritische depositiewaarde is onomstreden en wordt gebruikt als signaal voor het mogelijk optreden van significante gevolgen.¹³
- Bij een (ook zeer kleine) toename van depositie in een al overbelaste situatie moet (beter) onderzocht worden of er geen significante gevolgen zijn voor het Natura 2000-gebied.¹⁴

NB: er is nog in geen enkel geval geoordeeld dat de vergunning wel/niet verleend had mogen worden. De rechter sluit tot nu toe dus niet uit dat er een redenering mogelijk is dat er ondanks een toename van de depositie toch geen sprake is van significante gevolgen/aantasting van natuurlijke kenmerken.

- Bij afname van depositie kon tot nu toe een Wm-vergunning verleend worden, ook in een overbelaste situatie, als het gaat om één bedrijf met een afname ten opzichte van een eerdere vergunning¹⁵. Het is de vraag in hoeverre met de uitspraken van 1 april 2009 de Afdeling een nieuwe lijn heeft ingezet (zie het hoofdartikel).
- Salderen tussen twee inrichtingen sluit de rechter niet principieel uit, maar

er zijn ook nog geen uitspraken waarin dit wordt toegestaan. Er moet dan wel goed onderzocht worden welke invloed de afname én de toename hebben op de locaties binnen het Natura 2000-gebied waar de gevoelige habitattypen voorkomen. Het slechts benoemen van een per saldo afname is onvoldoende om significante gevolgen uit te sluiten.¹⁶

Op 1 april 2009 heeft de Afdeling twee Nb-wet-vergunningen vernietigd¹⁷. In deze uitspraken ging het om nieuwe vergunningen voor bestaande veehouderijen die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden.

Kern van de uitspraken was dat bestaande rechten – op grond van (eerder) verleende vergunningen op basis van andere wetten (in deze gevallen de Hinderwet en Wm) – niet relevant zijn voor de beoordeling in het kader van de Nb-wet. Aan de ene kant bevestigen de uitspraken dat de beoordeling in het kader van de Wm niet zonder meer hetzelfde is als de beoordeling in het kader van de Nb-wet. Aan de andere kant geven de uitspraken geen duidelijkheid hoe (uitbreidingen van) bestaande activiteiten beoordeeld moeten worden in het kader van de Nb-wet. De consequenties van deze uitspraken zijn nog niet te overzien. De meest vergaande interpretatie is dat bij de beoordeling in het kader van de Nb-wet het totaal aan activiteiten ter discussie stelt. Nieuwe uitspraken van de Afdeling zullen hierover meer duidelijkheid moeten geven.

13 o.a. de volgende uitspraak: ABRvS, 2 april 2008, 200704147/1

14 o.a. de volgende uitspraken: ABRvS, ABRvS, 14 maart 2007, 200606229/1; ABRvS, 25 juli 2007, 200607799/1.

15 o.a. de volgende uitspraken: ABRvS, 7 september 2005, 200409681/1; ABRvS, 2 april 2008, 200703386/1.

16 o.a. de volgende uitspraken: ABRvS, 29 maart 2006, 200503949/1; ABRvS, 22 oktober 2008, 200709052/1.

17 no. 200807857 en 200802600.

besluit waarvoor het besluit-MER wordt opgesteld, meer in het algemeen voor de Nb-wet beoordeling. De wetgever (of de rechter) zal duidelijkheid moeten geven welke effecten toelaatbaar zijn.

Plan-MER

Een plan-MER voor een ruimtelijk plan in de nabijheid van een Natura 2000-gebied moet bevatten:

- óf de onderbouwing dat significante gevolgen kunnen worden uitgesloten;
- óf de passende beoordeling, waarin onderzocht wordt of er sprake is van 'aantasting van natuurlijke kenmerken'.

Als er voor een plan een passende beoordeling moet worden uitgevoerd, is het verplicht om de Commissie voor de m.e.r. te vragen om een toetsingsadvies. In het plan-MER/passende beoordeling moeten in ieder geval dezelfde stappen worden opgenomen als in een besluit-MER (zie hierboven), aangevuld met eventuele extra informatie uit de handreiking van LNV om conclusies te kunnen trekken over het al dan niet voorkomen van significante gevolgen of aantasting van natuurlijke kenmerken.

Alternatieven en maatregelen

Maatregelen om instandhoudingsdoelstellingen te behalen worden onderzocht en vastgelegd in de beheerplannen. Als er een plan-MER wordt opgesteld voor een bestemmingsplan, volstaat in de R&D-fase de vraag in welke fase het beheerplan zich bevindt en welke rol het bevoegd gezag voor zichzelf ziet weggelegd binnen dit (concept/ontwerp)beheerplan.

Beoordeling

Tot nu toe werd een passende beoordeling opgesteld als sprake was van een toename van de depositie ten opzichte van de feitelijke situatie. Gezien de

uitspraken van de Afdeling van 1 april 2009 is het raadzaam ook bij een afname van de stikstofdepositie een passende beoordeling op te stellen. De jurisprudentie is tot nu toe echter nog onvoldoende duidelijk om aan te geven wanneer geen passende beoordeling nodig is. Om juridische risico's te vermijden is het raadzaam ook bij een afname van de stikstofdepositie een passende beoordeling op te stellen.

Als op basis van goede informatie de conclusie uit de passende beoordeling is dat 'aantasting van natuurlijke kenmerken' niet kan worden uitgesloten, is dit in principe voldoende. Dit feit op zich is geen reden om 'essentiële tekortkomingen' te constateren. Het is dan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om het plan niet vast te stellen, dan wel voor vaststelling de ADC-toets te doorlopen of bijvoorbeeld met provincie, waterschappen en omliggende gemeenten een gebiedsgerichte oplossing te zoeken. Het MER hoeft alleen te worden aangevuld wanneer er een reëel alternatief ontbreekt met minder of géén aantasting.

Tot slot

Volgens de Natuurbalans 2008¹⁸ is en blijft de stikstofdepositie een belemmering om de gestelde natuurdoelen (voor Natura 2000) te bereiken. Met de genoemde aandachtspunten in dit artikel is de milieueffectrapportage bruikbaar om de gevolgen op Natura 2000 inzichtelijk te maken zoals de Natuurbeschermingswet dit vereist. Daar zijn belanghebbenden en bevoegd gezag mee gediend. Ook al zal het voor veel (nieuwe) projecten en plannen moeilijk blijven om aan te tonen dat ze geen (verdere) verslechtering van Natura 2000 door stikstofdepositie tot gevolg hebben. ■

¹⁸ Natuurbalans 2008, Planbureau voor de leefomgeving.