

De Minister voor Natuur en Stikstof
Mevrouw C. van der Wal-Zeggelink

Uitsluitend via www.internetconsultatie.nl

Nijmegen, 31 juli 2023

Ons kenmerk

Efteling - natuurvergunning
20210836 - 2655902/1 - HW/

Telefoonnummer

024 - 382 83 05

E-mail

h.witbreuk@hekkelman.nl

Faxnummer

024 - 382 83 88

Betreft

zienswijze Concept Ministeriele
regeling AERIUS 2023,
herprioritering doelen en
uitbreiding AERIUS Register met
verschillende stikstofbanken

ZIENSWIJZE

Excellentie,

Namens de besloten vennootschap De Efteling B.V. (KvK nummer: 18122297), gevestigd aan de Europalaan 1 te (5171 KW) Kaatsheuvel (hierna: '*De Efteling*') bericht ik u als volgt.

Met belangstelling heeft De Efteling kennisgenomen van het concept van de ministeriële regeling "*Wijziging van de Regeling natuurbescherming en de Omgevingsregeling (AERIUS 2023, herprioritering doelen en uitbreiding AERIUS Register met verschillende stikstofbanken)*", inclusief de bijbehorende toelichting (hierna: '*Wijzigingsvoorstel*').

De regeling ziet er op toe dat stikstofruimte verkregen uit twee bronmaatregelen, Regeling Provinciale Aankopen Veehouderijen (RPAV/MGA-1) en Regeling Provinciale Maatregelen PAS-melders Maatgerichte Aankoop (RPMP), opgeslagen kan worden in het Stikstofregistratiesysteem (SSRS). De regeling ziet er ook op toe dat ruimte naar doelen uit het Stikstofregistratiesysteem een nieuwe prioritering tot toebedeling krijgt. Ten slotte voorziet de regeling in de mogelijkheid om nieuwe banken binnen AERIUS Register te bouwen, waardoor de stikstofbank één of meerdere eigen (ook provinciale) doelen kan bedienen.

De Efteling is verheugd dat het Wijzigingsvoorstel voorziet in een expliciete wettelijke basis voor onder meer de provinciale doelenbanken. Hiermee wordt de juridische robuustheid van de (provinciale) doelenbanken vergroot. Ook wenst De Efteling expliciet op te merken dat zij ten volle de herprioritering ondersteunt, waardoor PAS-melders meer prioriteit krijgen om gelegaliseerd te worden.

Wel vraagt De Efteling aandacht voor twee punten:

1. wegnemen onduidelijkheid afoming bijschrijven reeds toegedeelde en afgeroomde depositieruimte;
2. gewenste aanvullende motivering zodat de stikstofbanken (als vorm van extern salderen) in lijn met de rechtspraak kunnen worden toegepast.

1. Wegnemen onduidelijkheid afoming bijschrijven reeds toegedeelde en afgeroomde depositieruimte

Het nieuwe artikel 2.10 lid 4 van de Regeling natuurbescherming (hierna: Rnb) zorgt ervoor dat het bevoegd gezag de depositieruimte weer beschrijft in AERIUS Register, in het geval:

- "a. de vergunning waarbij depositieruimte is toegedeeld, is ingetrokken voordat het project is aangevangen; of*
- b. de bouw- en aanlegfase waarvoor depositieruimte is toegedeeld, is afgerond."*

De Efteling begrijpt de gedachte achter artikel 2.10 lid 4 Rnb dat zuinig en zorgvuldig moet worden omgegaan met de uitgegeven depositieruimte. Uit de toelichting volgt (paragraaf 7.2) dat een gelijke hoeveelheid terugvloeit naar de (betreffende) stikstofbank. De Efteling merkt op dat de regeling zelf op dit punt onduidelijk is. Uit de wijziging van de Rnb volgt onvoldoende, dan wel wordt te veel in het midden gelaten, dat het bevoegd gezag niet opnieuw gelet op artikel 2.4a lid 5 Rnb hoeft af te romen.

De Efteling verzoekt u om artikel 2.4a Rnb en artikel 2.10 lid 4 Rnb op dit punt te verduidelijken, zodat de regeling ook aansluit bij de toelichting. Ook ter voorkoming dat vanwege deze onduidelijkheid in de praktijk een te grote claim moet worden gelegd op de (in beginsel qua tijd beperkt benodigde) stikstofruimte voor de bouw- en aanlegfase.

Het vorenstaande geldt uiteraard ook voor de spiegelbepalingen die zien op de te wijzigen Omgevingsregeling uit het Wijzigingsvoorstel.

2. Gewenste aanvullende motivering zodat de stikstofbanken (als vorm van extern salderen) in lijn met de rechtspraak kunnen worden toegepast.

Toepassing van de stikstofbanken betreft een vorm van externe saldering. Dat geldt niet alleen voor de toepassing van de stikstofbanken om PAS-melders te legaliseren, maar ook voor toepassing van de overige (provinciale) stikstofbanken.

Op dit moment is er veel te doen over de juridische mogelijkheden om extern te salderen. Dat geldt niet alleen binnen de provincie Noord-Brabant, maar in het hele land.

Dit komt door het relevante juridische kader dat volgt uit (onder meer¹) de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627 (hierna: 'GOL-uitspraak') in samenhang met de resultaten uit de huidige (concept-)natuurdoelanalyses. Kort samengevat volgt uit de rechtspraak dat om toepassing te geven aan externe saldering (en daarmee het gebruik maken van stikstofruimte uit een stikstofbank) dat aangetoond moet worden dat de externe salderingsmaatregel (lees: toepassing van de stikstofruimte uit een bank) niet reeds nodig is om als passende- en/of instandhoudingsmaatregel als bedoeld in artikel 6 leden 1 en 2 van de Habitatrichtlijn in te zetten.

In dat verband moet gemotiveerd worden welke andere instandhoudings- en/of passende maatregelen dan wél in de toekomst getroffen zullen worden om een daling van de stikstofdepositie op (overbelaste) voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te bewerkstelligen en een goede staat van instandhouding te bereiken. In de onderbouwing waarom de maatregel als beschermingsmaatregel (externe salderingsmaatregel) kan worden ingezet moet dan ook:

- worden uitgelegd welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen voor de benodigde reductie van stikstof;
- worden uitgelegd binnen welk tijdpad die maatregelen zijn of worden uitgevoerd; en
- worden uitgelegd wanneer verwacht wordt dat die maatregelen effectief zijn.

Hierbij mag nadrukkelijk ook rekening worden gehouden met monitoring van de uitvoering van effecten en mogelijkheden om later zo nodig nog aanvullende maatregelen te treffen. Het is gelet op dit juridische kader dan ook niet verplicht dat de maatregelen dus feitelijk allemaal al zijn getroffen.

Dit juridische kader is van direct belang voor de mogelijkheden om de stikstofbanken in overeenstemming met het recht te kunnen toepassen. De Efteling verzoekt u om in de toelichting op de (uitvoerbaarheid van de) wettelijke regeling op dit juridische kader nader in te gaan, ook ter voorkoming dat toepassing van de voorliggende wettelijke regeling de toets aan het recht niet doorstaat. De uitvoerbaarheid van de voorliggende wettelijke regeling (te meer nu hiermee op korte termijn de PAS-melders moeten worden gelegaliseerd) is een belangrijk onderdeel waar in de onderhavige toelichting nader aandacht aan zou moeten worden besteed.

De Efteling merkt hierbij op dat er ook goede mogelijkheden zijn om de juridische onderbouwing te versterken. En dat deze onderbouwing juist door uw ministerie - in aanvulling op het door de provincies geïnitieerde en verrichtte onderzoek neergelegd in de (concept-)natuurdoelanalyses - kan worden vervaardigd. Waarbij die toelichting als aanvulling kan dienen op de huidige beschikbare kennis over de staat van instandhouding en de werking van het maatregelenpakket over de stikstofgevoelige relevante natuurwaarden. Zij wijst daarbij op het volgende.

¹ Zie ook de uitspraak ABRS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan).

Uit de thans verrichte (concept-)natuurdoelanalyses voor de Natura 2000-gebieden volgt dat het daarin onderzochte maatregelenpakket met passende- en instandhoudingsmaatregelen voor diverse habitattypen vooral qua stikstof onvoldoende is. In zoverre zou dit maatregelenpakket nog (moeten) worden bijgesteld of aangevuld. Totdat het pakket aan maatregelen (voldoende) is aangevuld of nader is onderzocht, is extern salderen gelet op het hiervoor besproken juridisch kader niet zonder risico's. Ter illustratie verwijst De Efteling naar de concept-natuurdoelanalyses die voor de Natura 2000-gebieden in de provincie Noord-Brabant zijn vervaardigd. Hieruit volgt dat ieder Natura 2000-gebied ten minste één (maar veelal meer) stikstofgevoelig habitat(s) bevat, waarvoor de conclusie is getrokken dat het onderzochte maatregelenpakket onvoldoende is (de conclusie 'Nee, tenzij' is getrokken) en waarbij stikstof als een belangrijk knelpunt is benoemd. Onder meer reden waarom in de provincie Noord-Brabant de vergunningverlening ook is stilgelegd. Uit de beschikbaar gestelde (concept-)natuurdoelanalyses op www.ecologischeautoriteit.nl volgt dat deze conclusies voor veel meer Natura 2000-gebieden - ook in de andere provincies - zijn getrokken.

In de (concept-)natuurdoelanalyses is evenwel geen rekening gehouden met de te verwachten positieve gevolgen van te treffen bronmaatregelen.² Er is dus nog geen rekening gehouden met:

- de positieve effecten van de aankoop van piekbelasters en agrarische bedrijven in het kader van de LBV(+)-regelingen; dan wel
- de positieve gevolgen vanwege (de afoming van) de wijziging van de bedrijven die gebruik maken van de Regeling Provinciale Aankopen Veehouderijen (RPAV/MGA-1) en Regeling Provinciale Maatregelen PAS-melders Maatgerichte Aankoop (RPMP) waar in het Wijzigingsvoorstel aan wordt gerefereerd.

In zoverre zijn de conclusies uit de concept-natuurdoelanalyses onvolledig, nu met de meeste stikstofmaatregelen (waar ook het meeste geld door de ministeries voor is gereserveerd) in de conclusies geen rekening is gehouden.

Dit terwijl de bronmaatregelen deels al in uitvoering zijn en in de onderbouwing dat voldaan wordt aan het juridisch kader uit de GOL-uitspraak nadrukkelijk rekening mag worden gehouden met een prognose en doorrekening van te verwachten effecten in samenhang met monitoring of een maatregelenpakket dat nog achter de hand wordt gehouden (zie hiervoor).

Daarbij wijst De Efteling erop dat ook in het kader van het vastgestelde Programma Stikstofreductie en natuurverbetering reeds een (eerste) prognose van de positieve gevolgen van enkele beëindigingsregelingen is vervaardigd (zie bijvoorbeeld p. 25/26 uit dit Programma). Die prognose is gestoeld op een doorrekening van het effect door PBL in samenwerking met TNO, CE-Delft en het RIVM. Maar die prognose kan worden ge-

² De concept-natuurdoelanalyses zijn gestoeld op de emissieprognoses (voor 2025 en 2030) uit AERIUS Monitor uit het scenario 'vastgesteld beleid'. Daarin is (zo volgt uit de toelichting) uitsluitend rekening gehouden met beleid dat is vastgesteld voor de peildatum 1 mei 2020. Als voorbeelden van beleid dat nog niet in de prognoses is verwerkt, wordt gewezen op het Schone Luchtakkoord, het Klimaatakkoord en het bronmaatregelenpakket in het kader van de structurele aanpak stikstof van 24 april 2020.

update. Er is thans ook meer informatie en duidelijkheid beschikbaar over de te verwachten positieve gevolgen van de huidige opengestelde beëindigingsregelingen.

Wanneer in de toelichting van dit Wijzigingsvoorstel duidelijkheid en inzicht wordt gegeven over de te verwachten gevolgen van de beëindigingsregelingen (ook gelet op de positieve gevolgen van afroming waar thans in de toelichting al aandacht aan wordt besteed) kan vervolgens die informatie gebruikt worden voor de motivering dat in aanvulling op de (concept-)natuurdoelanalyses voor wat betreft stikstof voldoende (bron)maatregelen worden getroffen. Daarbij mag dus ook rekening worden gehouden met monitoring en mogelijkheden tot bijstelling. Met een dergelijke onderbouwing wordt de juridische robuustheid van de regeling en de mogelijkheden om de natuurvergunningverlening te stoelen op het SSRS en de provinciale stikstofbanken, aanzienlijk vergroot en verbeterd.

Afsluitend

De Efteling hoopt met deze zienswijze een constructieve bijdrage te leveren aan het Wijzigingsvoorstel, ook gelet op het (complexe) stikstofdossier. Mocht u een nadere toelichting wensen op deze punten, dan kunt u uiteraard contact opnemen met ondergetekende.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

1.0. 

H. Witbreuk
Advocaat