

Verslag internetconsultatie Regeling nieuwe versie AERIUS Calculator en wijziging stikstofregistratiesysteem¹

1 Algemeen

De Regeling nieuwe versie AERIUS Calculator en wijziging stikstofregistratiesysteem is tot stand gekomen met consultatie van relevante organisaties. Bij de voorbereiding van deze regeling zijn, naast (maatschappelijke) organisaties, ook het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) betrokken. Deze organisaties hebben waardevolle inbreng geleverd voor de ontwikkeling van deze regeling. Van 9 juli 2021 tot en met 12 september 2021 heeft de internetconsultatie² en de formele advisering op de ontwerpregeling plaatsgevonden. Van 7 particulieren en organisaties zijn reacties ontvangen. Dit betrof een diverse groep van burgers, een gemeente, brancheorganisaties en belangenorganisaties. Ook IPO en VNG hebben gereageerd op dit ontwerp. De consultatieversie van de regeling is door een deel van de indieners positief ontvangen,³ maar er zijn ook kritische geluiden. Deze reacties hebben geleid tot verduidelijking van de artikelen en de toelichting. Een deel van de reacties ziet overigens niet op de inhoud en strekking van het regeling zelf, maar op andere achterliggende politiek-bestuurlijke keuzes op het stikstofdossier. In de volgende paragraaf worden de hoofdlijnen van de consultatiereacties beschreven.

Ook is het Adviescollege toetsing regeldruk gevraagd om advies uit te brengen over de ontwerpregeling op het aspect regeldruk. Het Adviescollege heeft aangegeven dat de effecten van de regeling op de regeldruk voldoende zijn beschreven en heeft besloten om geen formeel advies uit te brengen vanwege de beperkte effecten daarvan.

De concept-wijzigingsregeling is ook toegezonden aan de Tweede en de Eerste Kamer.⁴

2 Reacties per thema

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van de consultatiereacties beschreven.

2.1 Meldingen

Passende beoordeling, programma en maatregelen

Een aantal insprekers vraagt naar de passende beoordeling dan wel een ADC-toets voor de legalisatie van de meldingen alsmede naar het legalisatieprogramma, zoals dat met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering is toegevoegd aan de Wet natuurbescherming (Wnb). Ook wijzen insprekers op de benodigde daling van stikstofdepositie, voordat legalisatie van meldingen kan plaatsvinden (en toestemming voor andere activiteiten kan worden gegeven).

Deze regeling bevat onder andere de uitvoeringsregels voor het gebruik van het stikstofregistratiesysteem ten behoeve van de legalisering van de meldingen via het stikstofregistratiesysteem, middels de Natura 2000-vergunning of een omgevingsvergunning natuur. Voor het stikstofregistratiesysteem als geheel wordt geborgd welke stikstofruimte uit bronmaatregelen beschikbaar kan zijn voor de in de regeling genoemde doelen, en dat er niet meer ruimte wordt uitgegeven dan beschikbaar en nodig is. Als er stikstofruimte nodig is voor een

¹ De tekst van dit verslag is inhoudelijk gelijk aan hoofdstuk 11 van de toelichting bij de wijzigingsregeling, zie Stcrt. 2022, 713.

² Zie www.internetconsultatie.nl/rnb_stikstof

³ Zo is er waardering voor de tegemoetkoming in de kosten die PAS-melders moeten maken voor de legalisatie van hun melding.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 59, Kamerstukken I 2020/21, 35 600/ 35 334, AC.

PAS-melding,⁵ omdat op voorhand significante effecten niet kunnen worden uitgesloten, vindt er in het kader van de vergunningaanvraag een passende beoordeling plaats voordat er gelegaliseerd kan worden. Er wordt een passende beoordeling opgesteld waarvan PAS-melders collectief gebruik kunnen maken bij de onderbouwing van hun aanvraag voor een Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning natuur voor de legalisatie van voormalige PAS-meldingen. Met de structurele aanpak, die met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering is verankerd in de Wnb, is via een robuust pakket aan maatregelen duurzaam behoud van de natuur verzekerd en wordt verder gewerkt aan het realiseren van de verbeterdoelstellingen. Dit door èn in te zetten op een aanmerkelijke vermindering van de stikstofdepositie èn een verdere impuls te geven aan verbetering van voor de stikstofgevoelige natuur. Dit draagt bij aan het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding.

De (effecten van de) bronmaatregelen die met deze wijzigingsregeling in het stikstofregistratiesysteem worden opgenomen zijn aanvullend op dit structurele pakket en op hetgeen dat nodig is om aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn (Hrl) te voldoen. Daarom kunnen de (effecten van de) bronmaatregelen ingezet worden voor legalisering van de meldingen.

De regeling ziet niet op de uitwerking van de ADC-toets. Indien de ADC-toets nodig is voor het legaliseren van de meldingen kunnen op grond van artikel 1.13a, vijfde lid, Wnb in het legalisatieprogramma ook compenserende maatregelen als bedoeld in artikel 6, vierde lid, Hrl worden opgenomen. Het legalisatieprogramma is momenteel in voorbereiding.

Onvolledige, onjuiste meldingen

Een aantal insprekers vindt het van belang dat alleen volledige en juiste PAS-meldingen voor legalisatie in aanmerking komen. Onjuiste en onterecht ten tijde van het PAS gedane meldingen (al dan niet verwijtbaar) zouden niet met deze regeling moeten worden geaccordeerd. De overheid gaat ruimhartig legaliseren. Tegelijkertijd is het de bedoeling dat evident onjuiste en onterechte meldingen niet van het legalisatieprogramma gebruik kunnen maken. Het is aan de initiatiefnemer om te bewijzen (of voldoende aannemelijk te maken) dat hij aan alle voorwaarden voldoet. Zo wordt geborgd dat alleen de meldingen gelegaliseerd worden die zijn ingediend en uitgevoerd conform de geest van de PAS-regelgeving. Deze verificatie bestaat uit toetsing aan een aantal criteria. Deze criteria zijn in artikel 2.8b van de Regeling natuurbescherming (Rnb) en artikel 17a.8 van de Omgevingsregeling vormgegeven als voorwaarden voor het kunnen reserveren van depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem. In paragraaf 2.2 van de toelichting⁶ is dit proces nader toegelicht.

Berekening

Een inspreker vindt het, gelet op de eis vanuit de Habitatrictlijn dat een passende beoordeling moet uitgaan van de best beschikbare wetenschappelijke informatie, onjuist dat een oude berekening van AERIUS als uitgangspunt mag worden gehanteerd bij een PAS-melding ook als men met de nieuwe – betere – methodiek onder AERIUS qua stikstofdepositie hoger uitkomt.

De oude berekening wordt enkel gebruikt om te bepalen óf de melding positief geverifieerd kan worden. Als dat het geval is, wordt met de actuele versie van AERIUS Calculator een nieuwe berekening gemaakt. Die nieuwe en actuele berekening wordt gebruikt bij de vergunningverlening.

Prioritering PAS-meldingen met handhavingsverzoeken

⁵ Dit verslag gebruikt de term 'PAS-melding' voor de met deze wijzigingsregeling in artikel 1.1 van de Regeling natuurbescherming toegevoegde begripsomschrijving 'gemeld PAS-project' en de in artikel 17a.1 van de Omgevingsregeling toegevoegde begripsomschrijving 'gemelde PAS-activiteit'.

⁶ Zie Stcrt. 2022, 713.

Een inspreker vraagt naar de reden dat PAS-meldingen waarvoor een handhavingsverzoek is ingediend bij voorrang worden geaccordeerd. Een andere inspreker vraagt of het criterium voldoende reden is om een PAS-melding bij de toekenning van de vergunning achter te stellen ten opzichte van de PAS-melding waartegen wel een handhavingsverzoek is ingediend. Een derde inspreker ondersteunt het voorstel om voorrang te geven aan bedrijven die te maken hebben met een handhavingsverzoek en pleit ervoor dat het bij de voorrangregeling niet alleen moet gaan om bedrijven die vóór de datum van inwerkingtreding van het met deze wijzigingsregeling geïntroduceerde artikel 2.8c Rnb een handhavingsverzoek hebben gekregen.

Een handhavingsverzoek op een bedrijf brengt veel onzekerheid mee. Eens te meer is duidelijk dat er een kans is dat het hele bedrijf moet stoppen. Die onzekerheid is beduidend groter dan als een PAS-melder geen handhavingsverzoek heeft gekregen. Het kabinet acht dit voldoende reden om de meldingen met de meeste onzekerheid hoog te prioriteren. Zie ook paragraaf 2.3 van de toelichting.

Omvang PAS-meldingen

Een aantal insprekers verzoekt om meer inzicht in de stikstofbelasting die de PAS-melders vertegenwoordigen.

De precieze omvang van de totale depositie is enkel na het verifiëren van de meldingen vast te stellen. Op dit moment zijn de bevoegde gezagen bezig om deze verificatie te doen.

2.2 Reservering clusters van ruimtelijk samenhangende woningbouwprojecten

Het is nog niet duidelijk voor hoeveel woningbouwprojecten deze werkwijze daadwerkelijk een oplossing zal bieden. Voor projecten die uitsluitend via een bestemmingsplan (straks omgevingsplan) kunnen worden gerealiseerd, zal dat bijvoorbeeld niet het geval zijn. In de voorbereiding van deze regeling is vastgesteld dat er tenminste in één gemeente met toenmalige inzichten in beschikbare depositieruimte een reservering voor een woningbouwcluster gerede interesse bestaat.

Aangezien een woningbouwcluster uit meerdere afzonderlijke woningbouwprojecten bestaat die in de praktijk waarschijnlijk niet gelijktijdig voldoende zijn uitgewerkt, is de omzetting van een reservering voor een woningbouwcluster naar toedeling aan afzonderlijke woningbouwprojecten flexibeler gemaakt.

De toedeling van depositieruimte vindt plaats aan afzonderlijke woningbouwprojecten. De aanvullende mogelijkheid om alvast depositieruimte te reserveren voor een woningbouwcluster, brengt geen verandering in het aantal te realiseren woningen via het stikstofregistratiesysteem (SSRS).

2.3 Bronmaatregelen

Een inspreker vindt het jammer dat de beschikbare depositieruimte uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) alleen naar de MIRT-projecten en woningbouw lijkt te gaan en niet naar de PAS-meldingen.

In de Kamerbrief van november 2019⁷ en de wijzigingsbrief van 19 augustus 2020, waarin voor 'eiwitarm veevoer' is aangekondigd dat deze maatregel niet meer ingezet wordt voor het stikstofregistratiesysteem,⁸ is aangekondigd hoe er met ruimte wordt omgegaan. Inzet van beschikbare ruimte als gevolg van de Srv-maatregel ten behoeve van het SSRS (alsmede ruimte als gevolg van deze maatregel die niet benut wordt voor vergunningverlening) wordt daarbij separaat verantwoord. Door verruiming van de doelen van het SSRS met deze regeling wordt het

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 1.

⁸ Kamerstukken I 2019/20, 35 334, V.

juist mogelijk om ook beschikbare depositieruimte in te zetten voor PAS-meldingen, vooruitlopend op het formele legalisatieprogramma.

Een aantal insprekers vraagt naar meer informatie over de Srv, namelijk het aantal gesaneerde bedrijven waarom het gaat, om hoeveel stikstofreductie het gaat (met en zonder afroming) en de ruimtelijke verspreiding van de reductie over de provincies en Natura 2000-gebieden.

De vraag welke productielocaties meegenomen worden ten behoeve van het SSRS, en welke zijn toe te delen aan de € 120 miljoen aan middelen vanuit het regeerakkoord, wordt separaat verantwoord. Hoeveel stikstofruimte beschikbaar komt ten behoeve van het SSRS is afhankelijk van de ruimte die beschikbaar komt vanuit de onderliggende ingetrokken vergunningen. Het bepalen van de stikstofruimte die aldus beschikbaar komt vergt een zorgvuldige analyse, waarbij zo veel als mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande beleidsregels voor extern salderen. Pas als deze analyse is afgerond kan de hoogte van de beschikbaar komende ruimte bepaald worden. Dat is nu nog niet het geval.

2.4 Stikstofregistratiesysteem

Een inspreker is van mening dat, gelet op de grote ontwikkelbehoefte van MIRT-projecten, het risico bestaat dat de melders in die omgeving niet gelegaliseerd kunnen worden en stelt daarom voor om dit type projecten als MIRT-projecten buiten het SSRS te houden en daarvoor gebruik te maken van een ADC-toets.

Met de in de Kamerbrief van 13 november 2019⁹ beschreven maatregelen is depositieruimte aangekondigd, die via het SSRS ter beschikking kan komen aan de benoemde doelen woningbouw en MIRT-projecten, met als doel om nieuwe projecten en activiteiten weer op te starten. In deze sectoren stonden het meest acuut banen op de tocht en dreigden bedrijven failliet te gaan. Niet op alle plaatsen kan de volledige behoefte aan depositieruimte voor deze doelen gerealiseerd worden. De onderbouwing van een MIRT-project vindt plaats op meerdere manieren, waaronder projectspecifieke mitigatie, SSRS en zonodig de ADC-toets.

Een inspreker vraagt hoe gezorgd wordt dat er daadwerkelijk depositieruimte beschikbaar is om toe te kennen aan (nieuwe) activiteiten, aangezien de stikstofbelasting nog steeds (veel) te hoog is.

Het is van belang dat alvorens depositieruimte in het SSRS wordt opgenomen of wordt toegedeeld aan een concreet project, steeds wordt nagegaan of daarmee voldaan wordt aan de voorwaarden die daarvoor op grond van de Wnb en Hrl gelden. Zodra de effecten (met inachtneming van de juridische voorwaarden) vaststaan, wordt de daarmee gecreëerde depositieruimte toegevoegd aan het SSRS.

Een inspreker vraagt of bij het bepalen van depositieruimte ten behoeve van het SSRS wordt gekeken naar de feitelijke uitstoot van de gesaneerde bedrijven of naar de vergunde uitstoot en wanneer het bevoegd gezag de als gevolg van de Srv beschikbaar gekomen ruimte mag toedelen.

Bij het bepalen van de beschikbaar komende depositieruimte wordt aangesloten bij de vigerende beleidsregels voor extern salderen. Uitgangspunt daarbij is de vergunde gerealiseerde capaciteit. Daarvan komt maximaal 70% beschikbaar voor het SSRS. Capaciteit die niet gerealiseerd is, wordt niet meegenomen. De ruimte kan pas beschikbaar komen als de Wnb-vergunning of onderliggende milieuvergunningen zijn ingetrokken. De productie is op de betreffende productielocatie reeds beëindigd en daarmee ook de uitstoot. Het bepalen van de beschikbaar komende ruimte vindt plaats aan de hand van de ingetrokken vergunningen en de feitelijke situatie. In het SSRS wordt zorgvuldig geregistreerd welke ruimte beschikbaar is en uitgegeven wordt. Toedeling van ruimte

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 1.

door het bevoegd gezag gaat aan de hand van de regels die daarvoor in de Rnb en de regeling tot wijziging van de Rnb en de Omgevingsregeling zijn vastgelegd.

2.5 Vaststelling AERIUS Calculator versie 2021

Frequentie van actualisatie

Door een inspreker is aandacht gevraagd voor de frequentie waarmee nieuwe releases van AERIUS uitkomen en de periode waarin AERIUS dan tijdelijk niet beschikbaar is. Het niet beschikbaar zijn van de tool en de noodzaak tot herberekening bij iedere release leiden tot veel frustratie bij ontwikkelaars (of bij gemeenten in geval van een beroepsprocedure).

Nieuwe inzichten doorvoeren in AERIUS kan inderdaad tot gevolg hebben dat initiatiefnemers hun aanvraag opnieuw moeten voorbereiden. Daarvoor is ook een tijdelijke sluiting noodzakelijk vanwege onderhoudswerkzaamheden. Het actualiseren van AERIUS met de nieuwe inzichten is echter vanuit juridisch oogpunt noodzakelijk: bij de beoordeling van een aanvraag moet gebruik worden gemaakt van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Met een periodieke actualisatie van een ongeveer een jaar is een balans gevonden om enerzijds tot voldoen aan de juridische eis om nieuwe inzichten te verwerken en anderzijds voldoende stabiliteit te bieden voor initiatiefnemers.

Maximale rekenafstand 25 kilometer

Een inspreker vraagt of de regeling of het rekenmodel nog wordt aangepast n.a.v. de door het kabinet bij brief van 9 juli 2021¹⁰ beschreven maximale rekenafstand van 25 kilometer voor het berekenen van stikstofbijdragen. In de komende release van AERIUS Calculator versie 2021 zal de maximale rekenafstand zijn geïmplementeerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6 van de toelichting.

Naar aanleiding van de maximale rekenafstand stelt een inspreker voor om voor alle sectoren, dus ook voor het wegverkeer, altijd en volledig met OPS te rekenen. Dat geldt met name voor de vaststelling van benodigde depositieruimte voor projecten maar in wezen ook voor de vaststelling van het SSRS zelf. Indien bij projecten de benodigde depositieruimte met uitsluitend SRM2 wordt berekend, terwijl deze ruimte vooraf met een combinatie van SRM2 en OPS is vastgesteld dan wordt evident te weinig depositieruimte gereserveerd en is het systeem ondeugdelijk.

In de Kamerbrief van 9 juli 2021 wordt de onderbouwing van de keuze voor de maximale rekenafstand en de modelkeuze in detail toegelicht. De brief beschrijft ook hoe de maximale rekenafstand aan de juridische randvoorwaarden voldoet en hoe geborgd wordt dat de maximale rekenafstand niet tot een toename van de totale depositie zal leiden. De rapporten van TNO en RIVM zijn als bijlagen van deze brief gepubliceerd. De maximale rekenafstand geldt voor alle project-specifieke berekeningen waaronder ook mitigerende maatregelen. Dat heeft voor het SSRS als consequentie dat zowel de depositieruimte uit de landelijke snelheidsmaatregel als de benutting door projecten tot 25 kilometer van de bron (weg) wordt bepaald. De depositiebijdragen door wegverkeer worden tot 5 km berekend met SRM2 en daarna tot 25 kilometer met OPS, dat geldt zowel voor de depositiebijdrage van wegverkeer in projecten als de depositiereductie door de landelijke snelheidsmaatregel.

Gehanteerde emissiefactoren

Een inspreker is het er niet eens dat bij de actualisatie van AERIUS Calculator wordt uitgegaan van de actuele emissiefactoren. Volgens deze inspreker zou de depositieruimte moeten worden berekend met emissiefactoren ten tijde van de PAS-uitspraak en die vervolgens moeten worden

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 334, nr. 158.

bevroren. Vervolgens is het nodig om aanvullend beleid vast te stellen, dat borgt dat de emissiefactoren voor het wegverkeer ten tijde van de PAS uitspraak daadwerkelijk in 2030 worden gehaald.

De emissiefactoren worden jaarlijks bepaald door TNO en PBL voor zowel de huidige situatie als voor toekomstjaren. Deze emissiefactoren worden jaarlijks geactualiseerd op basis van de meest recente inzichten, zoals de resultaten van emissiemetingen van TNO. Deze actualisatie kan consequenties hebben voor het berekende effect van een maatregel die aangrijpt op het wegverkeer en daarmee ook de depositieruimte als gevolg van deze maatregel. De actualisatie van de emissiefactoren kan ook gevolgen hebben voor de depositiebijdrage van projecten met een verkeersaantrekkende werking die gebruik wil maken van de depositieruimte. Toestemmingsbesluiten moeten volgens jurisprudentie zoveel als redelijkerwijs mogelijk gebaseerd zijn op de best beschikbare informatie. Uitgangspunt is daarom dat AERIUS jaarlijks wordt geactualiseerd om nieuwe (wetenschappelijke) inzichten te verwerken. De actualisatie van emissiefactoren is onderdeel hiervan.