

Datum 10 september 2021
Behandeld door Yvette Graat
Telefoonnummer 033 479 70 00
Onderwerp Zienswijze ontwerpregeling wijziging van de Regeling
natuurbescherming en de Omgevingsregeling

Geachte minister Schouten,

Graag maken Natuur & Milieu, de gezamenlijke Natuur- en Milieufederaties, LandschappenNL, Greenpeace, Soorten NL en Natuurmonumenten gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de ontwerpregeling wijziging van de Regeling natuurbescherming en de Omgevingsregeling (nieuwe versie AERIUS Calculator en wijziging stikstofregistratiesysteem) die op 9 juli jl. is gepubliceerd. Zoals door ons ook in [eerdere reacties](#) is aangegeven, blijven wij zorgen houden over het behalen van de belangrijkste doelstelling: het herstellen én in stand houden van de natuur in Nederland.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de zekerheid over natuurherstel die nodig is, van meer zaken afhangt dan stikstof alleen en ARIUS kan dan ook niet gebruikt worden als betrouwbare voorspeller van natuurherstel. Vanuit het oogpunt van juridische houdbaarheid en het stoppen van de verdere achteruitgang van de natuur, hebben wij naar deze regeling gekeken. Vanuit dit uitgangspunt hebben wij de volgende vragen en opmerkingen.

Legalisatie melders

In een eerdere zienswijze bij het ontwerp-Besluit stikstofreductie en natuurverbetering, hebben wij al aangegeven grote zorgen te hebben over de juridische houdbaarheid van het legaliseren van de ruim 3600 PAS-melders. Immers, het toestaan van activiteiten kan alleen als er iets aan de stikstofbelasting wordt gedaan. Wij zijn van mening dat de rechtszekerheid van de ondernemers niet verbetert met deze legalisering en strijdig blijft met Europees recht. Hier komen we nader op terug onder het kopje 'Zekerheid vooraf nodig'. Nog steeds blijft onduidelijk hoeveel mol stikstof deze melders tezamen vertegenwoordigen en hoe deze melders verspreid zijn over het land. Waar een activiteit van 0,1 mol op een Natura 2000 gebied misschien een zeer geringe bijdrage zal hebben, zal dat toch anders zijn als er rondom een Natura 2000-gebied heel veel activiteiten plaatsvinden met een relatief lage belasting. Graag krijgen wij meer inzicht in de stikstofbelasting die deze melders vertegenwoordigen en wat dat betekent voor de belasting op de stikstofgevoelige Natura-2000 gebieden.

Daarbij willen we ook opmerken dat we het betreuren dat er wel een prioritering is in het toekennen van stikstofruimte aan activiteiten, maar geen prioritering waar de stikstofreductie moet plaats vinden. Zoals ook het PBL opmerkte in een recent rapport¹: *“riskeert een ruimtelijk ongerichte stikstofaanpak weinig effectief natuurherstel op de plekken waar dit nú het meest urgent is. Een dergelijke systematiek sluit daarom niet aan bij de doelen uit de Europese Habitatrichtlijn: het juridisch fundament dat het gebiedsgericht tegengaan van een verslechtering van natuurkwaliteit als prioriteit stelt”*.

- Wij verzoeken u wederom **om minimaal te voorzien in een prioritaire toewijzing van de stikstofreductie doelstelling aan de meest overbelaste gebieden**, oftewel de gebieden waar de overschrijding van de KDW het grootst is.

Technocratische oplossing

Het voorgestelde systeem berust op een hele hoop reken- en modelwerk. Echter, het gaat om de staat van instandhouding van natuur. Om het voorkomen van verslechtering en het in een gunstige staat van instandhouding brengen van beschermde natuur. Dat is het doel. Modellen en berekeningen kunnen daar een hulpmiddel bij zijn, maar de daadwerkelijke situatie laat zich niet in een model vatten. Modelmatige onzekerheden, lokale verschillen en andere druk factoren betekenen dat teveel stikstof in een gebied soms eerder tot verslechtering kan leiden. Hierdoor kan verslechtering eerder optreden en is er dus geen sprake van extra stikstofruimte voor (nieuwe) activiteiten. De vraag is of we met het voorgesteld systeem niet wederom een kaartenhuis aan het bouwen zijn, die met een nieuwe rechtelijk uitspraak ineens stort. En waarvan de natuur uiterlijk de dupe zal zijn. Wij zijn hier niet gerust op. Onze zorgen worden alleen maar versterkt door signalen dat de uiteindelijke uitwerking wederom langer op zich laten wachten. Zo duurt het langer voordat het Programma stikstofreductie en natuurverbetering er is (Zie: Voortgangsbrief aanpak stikstofproblematiek, 16 juli, 2021, 2021Z13854) en moet ook het legalisatieprogramma nog gemaakt worden.

Om nu al een procedureel kader op te tuigen, zonder dat duidelijk is dat er straks daadwerkelijk natuurverbeteringen optreden en er dus stikstofruimte beschikbaar komt voor nieuwe activiteiten, heeft dan ook niet onze voorkeur. Wij zien nog steeds een reëel risico dat we straks weer naar een PAS-achtige situatie gaan, waarbij er te snel van voordelen wordt uitgegaan.

- Zorg eerst dat de natuur verbetert en de overbelasting van stikstof daadwerkelijk wordt teruggebracht, voordat een ingewikkeld nieuw systeem wordt opgetuigd.

Zorgen over nut en daadwerkelijke uitwerking

Zoals eerder gesteld bevat de voorgestelde regeling vooral de procedurele regels over het toekennen van stikstofruimte. Dit roept echter veel vragen op over de praktische uitwerking.

In de voorliggende regeling wordt geregeld dat de stikstofruimte uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderij (Svr) ingezet kan worden voor de legalisatie. Echter uit een recente Kamerbrief (Kamerstuk 28973-244), blijkt dat de stikstofruimte uit deze regeling minder is dan verwacht en ook het aantal deelnemers lager is dan beoogd. Ook de ruimtelijke spreiding van bedrijven die van de Svr gebruik maken, zal beperkt zijn en niet in alle provincies, of Natura 2000-gebieden, tot stikstofruimte leiden. De vraag is hoe zich dit verhoudt tot de spreiding van de melders en de stikstofruimte die zij nodig hebben. Anders gezegd, in hoeverre dit daadwerkelijk legalisatie mogelijk maakt, is ons nu niet duidelijk. Het uitdenken en juridisch regelen van een nieuw kader is belangrijk, maar als dat onwerkbaar is in de praktijk doordat

¹ Blz. 4 PBL (2021), Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bijeen integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

vraag en aanbod niet in elkaars verlengde liggen, dan is het de vraag hoe zinvol de exercitie is.

- Verschaf meer informatie, in de vorm van een kaart of overzicht van de ruimtelijke spreiding en emissies/deposities van Svr bedrijven en de locaties van de PAS-melders.

Zekerheid vooraf nodig

In de voorliggende regeling wordt op blz. 17 onder het kopje 'Borging inzetbaarheid maatregelen' uitgelegd hoe gezorgd wordt dat er daadwerkelijk ruimte beschikbaar is om toe te kennen aan (nieuwe) activiteiten. Immers, zoals op de website van de Raad van State bij het nieuwsbericht over de PAS-uitspraak² is te lezen "*Het Europese Hof oordeelde in november 2018 dat ook bij het PAS de positieve gevolgen van de maatregelen die in dat programma zijn opgenomen, vooraf vast moeten staan. Pas dan kan de overheid een nieuwe activiteit toestaan.*" Bij het lezen van de uitleg hierover bij de concept-regeling, vragen wij ons af of het voorgestelde wel in lijn is met deze jurisprudentie. Bijvoorbeeld de zinsnede "*Belangrijk is dat de maatregel ten tijde van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning voor een PAS-melding of voor een - op basis van de reservering van clusters van samenhangende woningbouwprojecten gereserveerde ruimte voor een - woningbouwproject moet zijn uitgevoerd of dat er verzekerd is dat de maatregel zal worden uitgevoerd en de beoogde effecten heeft*"

De passage op blz. 17 gaat verder met het noemen van de volgende voorwaarden die moeten verzekeren "*dat de bronmaatregelen tot een feitelijke en daadwerkelijke depositieverlaging leiden waardoor stikstofdepositieruimte beschikbaar komt.(...)*

- 1. als voor de bronmaatregel een wettelijke regeling nodig is, dan moet deze in werking zijn getreden;*
- 2. de verwachte voordelen (het effect van de uitgevoerde maatregel) moeten met zekerheid in kaart kunnen worden gebracht;*
- 3. het intreden van de voordelen van de maatregel mag niet van vrijwilligheid afhankelijk zijn;*
- 4. de verwachte effecten mogen niet op basis van gemiddelde emissieverlaging worden berekend, maar moeten op hexagoonniveau (per hectare) worden bepaald;*
- 5. de handhaving van de maatregel moet verzekerd zijn."*

Dit vinden wij onvoldoende garantie. Wat wordt bijvoorbeeld concreet bedoeld met dat het ook goed is als verzekerd is dat de maatregel wordt uitgevoerd en effect heeft? Geldt hiervoor een tijdslimiet, dat er bijvoorbeeld maximaal 3 maanden mag zitten waarna de maatregel uitgevoerd moet zijn? Betekent dit dat alle benodigde procedures afgerond moeten zijn? Hoe wordt verzekerd dat er tussen het afgeven van de vergunning met de extra stikstofruimte en het nemen van de maatregel die reductie moet opleveren, geen achteruitgang of verslechtering van de natuur optreedt?

De eerste voorwaarde luidt: de wettelijke regeling moet in werking zijn getreden, maar hoeveel tijd mag er dan maximaal zitten tussen de inwerkingtreding en het uitvoeren van de bronmaatregelen om de verkregen stikstofruimte in het stikstofregister op te kunnen nemen? Hoe wordt verslechtering hierbij voorkomen?

² PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt. (29 mei, 2019)
<https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>

De tweede voorwaarde gaat over het met zekerheid in kaart kunnen brengen van de verwachte voordelen. Klopt het dat hierbij gekeken moet worden naar gebiedsniveau? Wordt hierbij alleen naar modelberekeningen gekeken? Wordt hier naar feitelijke emissies of vergunde emissies gekeken? Hoe worden nieuwe inzichten hierin verwerkt, bijvoorbeeld nieuw onderzoek waaruit blijkt dat emissiearme vloeren in de praktijk niet leiden tot de verwachte reductie van ammoniakemissie³?

Wat wordt er concreet bedoeld met “de handhaving van de maatregel moet verzekerd zijn”? Wordt hierbij alleen gekeken naar of de maatregel feitelijk is uitgevoerd, of kan er ook gehandhaafd worden op de ingecalculerde stikstofreductie die de maatregel zou moeten opleveren?

Het zal duidelijk zijn dat wij nog niet gerust zijn over deze voorstellen voor het gebruiken van (ingeplande) stikstofreductie om activiteiten mogelijk te maken, aangezien de stikstofbelasting nog steeds (veel) te hoog is.

- Borg in de regelgeving dat eerst sprake moet zijn van een feitelijke emissiereductie, voordat activiteiten aanspraak kunnen maken op de gegarandeerd vrijgekomen stikstofruimte.

Onduidelijkheden

Ook zijn er nog een aantal passages die bij ons vragen oproepen of waar onduidelijk is wat er precies mee bedoeld wordt. Hieronder de desbetreffende passages met onze vragen.

Op blz. 12 van de concept regeling staat de volgende passage: *“Daarnaast wordt geverifieerd of de gerealiseerde activiteit in de kern overeenkomt met de oorspronkelijk gemelde activiteit. Eventuele kleine afwijkingen worden geaccepteerd.”* Dit roept bij ons de vraag op wat er precies wordt verstaan onder een “kleine afwijking”? Krijgen bevoegde gezagen criteria mee om te bepalen of een afwijking al dan niet als ‘klein’ bestempeld kan worden? Hoe wordt voorkomen dat een heleboel kleine afwijkingen leiden tot een relevante toename in depositie op overbelaste gebieden?

Op blz. 15 staat het volgende: *“Deze reservering geeft initiatiefnemers zicht op beschikbare stikstofruimte en daarmee om te komen tot uitgewerkte projecten. Voor gemeenten wordt het daarmee mogelijk om het gelijktijdig van een bestemmingsplanwijziging te realiseren bij goedkeuring van de individuele projecten uit het cluster (‘omgekeerd planologisch werken’).”* Onduidelijk is wat hier precies mee wordt bedoeld. Kan de minister aangeven of dit betekent dat procedures gaan samenlopen en wat dit betekent voor de rechtspositie van derden?

“De Srv is een subsidieregeling waar varkenshouders gebruik van kunnen maken als ze definitief en onherroepelijk willen stoppen met productie op een of meerdere varkenshouderijlocaties. De regeling is oorspronkelijk bedoeld om geuroverlast te voorkomen en aangekondigd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III, maar zorgt ook voor een reductie van de stikstofdepositie. Omdat op korte termijn stikstofdepositieruimte nodig was om vergunningverlening voor woningbouw- en het verlenen van toestemming voor MIRT-projecten op gang te brengen is besloten het budget voor deze subsidieregeling te verhogen. Alleen de effecten van de twee budgetophogingen zijn – met gebruikmaking van het

³ Mosquera, J., H.J.C. van Dooren, N.W.M. Ogink, E.A.P. van Well, G.J. Monteny, 2021; Monitoring van methaan-, ammoniak-, en lachgasemissies uit melkveestallen. Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1286

stikstofregistratiesysteem - in te zetten voor deze doelen, na afroaming van ten minste 30% van het effect voor natuur.” Aldus blz. 16 van de concept regeling. Alleen het effect van de twee budgettoppingen van de Svr wordt dus toegevoegd aan het stikstofregistratiesysteem. Kan de minister aangeven waar dit concreet om gaat? Hoeveel gesaneerde bedrijven vallen hieronder en om hoeveel stikstofreductie gaat dit (met en zonder afroaming) en hoe is deze reductie ruimtelijk verspreid over de provincies en Natura 2000-gebieden?

Op blz. 18 staat de volgende passage *“Met het omzetten van PAS-meldingen in vergunningen, ontstaat de volgende situatie: de meeste PAS-meldingen zorgen nu al voor stikstofdepositie. De betreffende bronmaatregelen uit het structurele pakket zorgen op zichzelf voor een afname van de depositie. Bovendien wordt een extra bijdrage van 30% aan de natuur geleverd. Ergo: met het toedelen van bronmaatregelen aan de meldingen wordt de feitelijke depositie verder teruggedrongen en kan de natuur gemakkelijker herstellen. Zodoende doet het omzetten van PAS-meldingen in vergunningen in beginsel geen afbreuk aan de resultaatsverplichting en het voldoen aan de omgevingswaarden.”* Dit is voor ons te kort door de bocht. Het probleem is dat een aantal hectares (9% in 2018 volgende de AERIUS Monitor⁴) zwaar overbelast is en maar liefst 57 % van de hectares een overbelasting kennen van 70 mol tot 2x de KDW in 2018. Hoe langer een overschrijding voortduurt, hoe groter de kans dat verslechtering van de natuurwaarden optreedt. Iets minder overbelasting, betekent nog steeds dat de natuur te zwaar belast wordt en dat verslechtering niet uitgesloten is. Daarbij is stikstof een van de drukfactoren, iets minder stikstof maar nog steeds meer stikstof dan de kritische depositiewaarde, in combinatie met bijvoorbeeld verdroging, zal niet automatisch betekenen dat de natuur “gemakkelijker” herstelt. Dat ‘de meeste PAS-meldingen’ nu al voor stikstofdepositie zorgen kan geen reden zijn voor het omzetten van de meldingen in een vergunning, want voor de activiteiten met een PAS-melding had al een passende beoordeling moeten worden uitgevoerd en niet vergunbare activiteiten hadden kunnen worden gestopt. De stelling dat met het ontzetten van PAS-meldingen in vergunning in beginsel geen afbreuk wordt gedaan aan de resultaatverplichting en het voldoen aan de omgevingswaarde, onderschrijven wij dan ook niet. Waarbij we de juridische houdbaarheid ten aanzien van de verplichting uit de Habitatrictlijn ook betwijfelen.

Verderop op blz. 18 staat *“De Minister van LNV stelt, na overeenstemming met Minister I&W en Minister BZK, vast welke ruimte beschikbaar gesteld kan worden aan clusters van ruimtelijk samenhangende woningbouwprojecten en PAS-meldingen”* Vindt deze toekenning plaats op het niveau van de hexagonen?

Ten slotte staat op blz. 19 *“Net zoals dat geldt voor de snelheidsmaatregel worden de effecten van de Srv geregistreerd voor elk hexagoon met stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Hierdoor wordt enerzijds nauwkeurig inzichtelijk gemaakt hoeveel en waar depositieruimte ontstaat als gevolg van de Srv. Anderzijds wordt door het bevoegd gezag geregistreerd hoeveel van deze depositieruimte (na afroaming) en waar deze wordt toebedeeld aan woningbouw- of MIRT-projecten of PAS-melders. (...) Voor zover bij een aanvraag voor een Natura 2000-vergunning of een omgevingsvergunning een beroep wordt gedaan op de voor een activiteit beschikbare depositieruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstofdepositie door het bevoegd gezag in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere activiteiten beschikbaar is.”*

⁴ <https://monitor.aerius.nl/onderwerp/stikstofdepositie-nl-irt-nature?level=national> geraadpleegd 20 juli 2021

Wordt hierbij gekeken naar de feitelijke uitstoot van de gesaneerde bedrijven of naar de vergunde uitstoot? Als er immers naar de vergunde uitstoot wordt gekeken, dan kan het beschikbaar stellen van de verkregen depositieruimte, ondanks de afroming, alsnog tot een stijging van stikstofdepositie leiden. Zoals wij ook al eerder hebben opgemerkt, bij het salderen met niet in gebruik genomen vergunningsruimte, stijgt de stikstofdepositie en zal de natuur nog verder en sneller achteruitgaan. De Nederlandse natuur lijdt nu al onder de overmaat aan stikstof. Meer depositie toestaan door alleen naar een papieren werkelijkheid te kijken is in onze ogen dan ook een doodlopende weg. Wij roepen u op in de regels te verzekeren dat niet in gebruik genomen vergunningsruimte niet gebruikt kan worden voor externe saldering, zodat de stikstofbelasting via deze achterdeur niet alsnog verder toeneemt.

Ook roept deze passage nog een aantal vragen op. Wanneer mag een bevoegd gezag de ruimte als gevolg van de Svr beschikbaar stellen? Als de uitstoot daadwerkelijk gestopt is? Op basis van welke informatie besluit het bevoegd gezag vervolgens aan welke activiteiten depositieruimte wordt toebedeeld? Is dit een appellabel besluit? Vindt de afroming automatisch plaats of moet het bevoegd gezag hier zelf zorg voor dragen? Wordt de registratie van alle wijzigingen en toekenningen van depositieruimte ergens centraal bewaard en is deze toegankelijk?

Tot slot

We vertrouwen erop op uw bereidheid bovenstaande zorgen en aanbevelingen mee te nemen bij de verdere uitwerking en zo een belangrijke bijdrage te leveren aan het herstellen en in stand houden van de natuur in Nederland.

Hoogachtend mede namens,

Natuur&Milieu, de Natuur en Milieufederaties, LandschappenNL, Greenpeace en SoortenNL,



Nelleke Hijmans
Teamleider (inter)nationale Lobby Natuurmonumenten