

Verslag internetconsultatie Regeling stikstofreductie en natuurverbetering

1 Algemeen

De Regeling stikstofreductie en natuurverbetering 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 16 april 2021 tot en met 23 mei 2021 heeft de internetconsultatie en de formele advisering op de ontwerpregeling plaatsgevonden. Van 12 particulieren en organisaties zijn reacties ontvangen. Dit betrof een diverse groep van burgers, bedrijven, gemeenten, brancheorganisaties en belangenorganisaties. Ook IPO, VNG en UvW hebben gereageerd op dit ontwerp. De consultatieversie van de regeling is door een deel van de indieners positief ontvangen, maar er zijn ook kritische geluiden. Deze reacties hebben geleid tot verduidelijking van 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 het ontwerpbesluit op het aspect regeldruk. Het Adviescollege heeft aangegeven dat de effecten van de regeling op de regeldruk voldoende zijn beschreven en 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.

2 Reacties per thema

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

2.1 Monitoring

Omgevingswaarden 2025 en 2035

Een inspreker vraagt of naast de in de regeling geregelde monitoring met behulp van AERIUS van de omgevingswaarde van 2030 ook de omgevingswaarden van 2025 en 2030 worden gemonitord. Een andere inspreker vraagt waarom het model nu niet geschikt is voor de monitoring van deze omgevingswaarden. Ook de omgevingswaarden van 2025 en 2035 zullen gemonitord gaan worden. Dit is met de huidige versie van AERIUS Monitor nog niet mogelijk, omdat de hiervoor benodigde datasets nog in ontwikkeling zijn. In dat proces wordt een groot aantal invoergegevens verzameld (zoals emissie-, natuur- en meetgegevens en ruimtelijke verdelingen). Het toevoegen van de monitoring van de omgevingswaarden voor 2025 en 2035 aan Monitor verloopt gefaseerd en is voorzien in respectievelijk AERIUS Monitor versie 2021 (naar verwachting oktober 2021) en AERIUS Monitor versie 2022 (in 2022). Hiermee is de implementatie onderdeel van de reguliere jaarlijkse actualisatie van AERIUS en zullen de datasets zo snel mogelijk worden opgenomen.

Nieuwe versie

Een inspreker vraagt naar de situatie dat er een nieuwere versie dan de in deze regeling voorgeschreven versie van AERIUS Monitor wordt uitgerold. Ook vraagt een inspreker waarom niet gekozen is voor een dynamische verwijzing. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit moet de te gebruiken versie van AERIUS Monitor vaststellen, aangezien daaraan rechtsgevolgen zijn verbonden: met de te gebruiken versie van AERIUS Monitor wordt bepaald of wordt voldaan

aan de in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) opgenomen resultaatsverplichtende omgevingswaarden.

Activiteiten

Uit de toelichting bij de regeling en uit de tekst van de Wsn (artikel 1.12g van de Wet natuurbescherming (Wnb) maakt een inspreker op dat de monitoring een periode van zes jaar beslaat en dat er na deze zes jaar een actualisatie plaatsvindt. Deze inspreker acht deze periode in sommige gevallen te kort om de positieve effecten van activiteiten op de uiteindelijke stikstofdepositie op een juiste manier te meten.

De zesjaarlijkse monitoringsrapportage (die overigens niet is geregeld in artikel 1.12g Wnb maar in artikel 2.4 van het Besluit natuurbescherming en – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – in artikel 11.69c, onder c, van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de artikelen 10.36da, tweede lid, en 10.36dc, onder c, van het Omgevingsbesluit) heeft betrekking op de staat van instandhouding van de beschermde natuurwaarden. Over de ontwikkeling van de stikstofdepositie wordt jaarlijks een rapportage uitgebracht. Deze frequentie is nodig om voldoende zicht te houden op de trends en ontwikkelingen.

Uitvoering, meten en berekenen

Een inspreker vraagt naar de wijze waarop de monitoring concreet zal worden uitgevoerd en wijst daarbij op het belang van het opbouwen van een logisch, samenhangend informatienetwerk, waarbij van lokale effecten van maatregelen opgeschaald kan worden naar landelijke trends en andersom alsmede het belang van extra meetpunten en monitoring van alle natuur in Nederland. De in deze regeling opgenomen regels ten aanzien van monitoring hebben betrekking op het gebruik van AERIUS Monitor om de stikstofdepositie te monitoren. Dit betreft dus slechts een deel van de totale monitoring, omdat ook de staat van de natuur (ook op gebiedsniveau) en effecten van maatregelen gemonitord zullen worden. Deze aspecten van de monitoringssystematiek worden momenteel nog uitgewerkt. Het uitgangspunt is hierbij dat, indien nodig, de bestaande monitoringssystemen worden uitgebreid.

Ook wordt gevraagd naar de wijze waarop de waarden in AERIUS Monitor worden berekend en of er ook gebruik wordt gemaakt van meetdata. In AERIUS 2020 worden voor alle AERIUS-producten, waaronder Calculator en Monitor, dezelfde natuurgegevens gebruikt. Hoe de achtergronddepositiekaarten in Monitor 2020 zijn bepaald, is beschreven in de factsheet <https://www.aerius.nl/nl/factsheets/bepalen-depositie-natura-2000-gebieden/15-10-2020>. Uit deze factsheet volgt dat de kaarten zijn bepaald door een combinatie van rekenen, met uitsluitend OPS, en meten. Bij het bepalen van achtergronddepositie wordt uitgegaan van de werkelijke uitstoot. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van actuele bedrijfs- en emissiegegevens, die worden verzameld in de emissieregistratie. De berekende achtergronddepositie wordt gekalibreerd op basis van veldmetingen. Het RIVM meet hiervoor op verschillende plaatsen in het land de concentratie van stikstofoxiden en ammoniak. De achtergronddepositie in AERIUS is dus bepaald door een combinatie van rekenen en meten. De toegepaste meetcorrectie op de berekende achtergronddepositie is ook per hexagoon in te zien in Monitor. Mede naar aanleiding van het eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof zet het kabinet in op het uitbreiden van de meetnetten in zowel landbouw- als natuurgebieden.

Consistentie en nauwkeurigheid

Een inspreker vraagt naar de consistentie van de gebruikte rekenmethoden. Bij het bepalen van de achtergrond-depositiekaarten is in AERIUS 2020 geen sprake van afkap door rekenafstanden (zie het antwoord op voorgaande vraag voor een nadere toelichting op de bepalingsmethode). In AERIUS 2020 en GCN|GDN 2020 zijn dezelfde uitgangspunten gehanteerd. Het enige verschil is het resolutieniveau waarop de berekeningen plaatsvinden: AERIUS gebruikt hexagonen met een oppervlak van 1 ha en GCN|GDN gebruikt kilometer-vlakken.

Een inspreker vraagt, onder verwijzing naar het advies van het adviescollege-Hordijk, of AERIUS nauwkeurig genoeg is voor monitoring. Het adviescollege-Hordijk constateert dat de

wetenschappelijke basis voor de onderbouwing van de meet- en rekensystematiek van de concentratie en depositie van stikstofverbindingen op orde is. De (beleids)vragen over bronbijdragen, depositieniveaus op Natura 2000-gebieden en bronnen van stikstofemissie kunnen met het huidige meet- en rekensysteem voldoende nauwkeurig worden vastgesteld.

Minimum natuuroppervlakte in AERIUS Monitor

Gevraagd wordt of er in AERIUS Monitor niet een minimumnatuuroppervlakte moet worden gehanteerd waar de depositie onder de KDW moet zijn en of die minimumoppervlakte dan niet moet worden voorgeschreven in de regeling. Hiermee zou volgens de inspreker voorkomen moeten worden dat door het eventuele verdwijnen van habitats de omgevingswaarden steeds minder ambitieus worden. In AERIUS is in beginsel alleen habitatkartering opgenomen die de situatie beschrijft op het moment van definitieve aanwijzing van een Natura 2000-gebied (T0-situatie). Wijzigingen in deze kaarten zijn mogelijk door het aanscherpen van de methodiek, reviews door de Interbestuurlijke werkgroep Habitatkartering en eigen bevindingen van de bronhouder. Ook door nieuwe aanwijzingsbesluiten of wijzigingsbesluiten kan de habitatkartering wijzigen. Van wijzigingen in de habitatkartering van AERIUS Monitor door het verdwijnen van habitats is geen sprake.

Gevolgen aanpassing

Twee insprekers vragen om duidelijkheid te verschaffen over de effecten van de aanpassingen van het monitoringsinstrument op de resultaten van de monitoring en daarbij aan te geven wat dit betekent voor de betrouwbaarheid van de resultaten. Daarbij vraagt een inspreker zich af of uitgaande van het gegeven dat door betere modellering de gemiddelde ammoniakdepositie in 2019 volgens het Planbureau voor de Leefomgeving niet 1493 mol/ha/jaar is, maar 1609 mol/ha/jaar, de opgave met 116 mol/ha/jaar stijgt om de resultaatsverplichting van 50% te halen. Bij elke actualisatie van AERIUS kunnen berekende deposities wijzigen door nieuwe inzichten, zoals doorontwikkeling van de rekenmodellen en actuele informatie over de emissiefactoren en natuurgegevens. Hiermee blijft AERIUS zo goed mogelijk aansluiten op wetenschappelijke en ecologische inzichten en de juridische en beleidsmatige uitgangspunten. De opgave kan dan ook groter of kleiner worden. De aangehaalde cijfers hebben betrekking op de gemiddelde depositie over heel Nederland. De gevolgen van nieuwe inzichten op de gemiddelde opgave kunnen niet bepaald worden door de landelijke gemiddelde depositie volgens AERIUS 2020 te verminderen met de landelijk gemiddelde depositie volgens AERIUS 2019A. Het verschil moet per locatie bepaald worden. Daarbij moet ook nagegaan worden in welke mate sprake is van overbelasting. Als alle verschillen per locatie vervolgens gemiddeld worden, ontstaat de gemiddelde landelijke opgave.

Een inspreker wijst daarbij ook op mogelijke invloed van buitenlandse uitstoot, waarbij als die uitstoot toeneemt, de Nederlandse uitstoot alleen maar méér moet dalen om dat weer te compenseren en vraagt zich af of dit met AERIUS Monitor voldoende in beeld wordt gebracht. Ook moet dat volgens deze inspreker dan niet ten laste komen van de landbouwsector.

Op basis van de resultaatsverplichting is het kabinet gehouden om maatregelen te treffen als blijkt dat de omgevingswaarden niet gehaald worden, ook als dat wordt bemoeilijkt door een toenemende depositie vanuit het buitenland. Het is niet zo dat één sector opdraait voor tegenvallende resultaten van de bronmaatregelen, of wanneer de depositie vanuit het buitenland groter wordt. AERIUS Monitor geeft overzichtelijk en gedetailleerd inzicht in de stikstofgevoelige habitattypen, de hoeveelheid stikstofdepositie en de relatie tussen die twee in de Natura 2000-gebieden.

Een inspreker vraagt extra aandacht voor de zogenaamde bijgepluste stikstofarme natuur (in het bijzonder die op landbouwgrond) en verzoekt om zo spoedig mogelijk herstel daarvan.

Er zijn met provincies afspraken gemaakt om de wijze waarop met name de leefgebiedkaarten binnen AERIUS tot stand komen, te verbeteren. Daarnaast is gestart met het verbeteren van de huidige kaarten wat betreft gronden die hierop ten onrechte als stikstofgevoelig zijn aangeduid.

2.2 Aanvraagvereisten emissiereductieplicht

Verschillende insprekers vragen naar de wijze waarop initiatiefnemers moeten voldoen aan artikel 7.12a van de Omgevingsregeling (verstrekken gegevens en bescheiden van getroffen emissiebeperkende maatregelen). Uit de aan te leveren gegevens moet blijken welke maatregelen getroffen zullen worden bij het uitvoeren van de werkzaamheden. Er geldt geen verplichting om bij elk project de verwachte emissiereductie door het treffen van emissiebeperkende maatregelen te berekenen.

Via het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering (Bsn) is een vergelijkbare regel aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) toegevoegd over het aanleveren van informatie in meldingplichtige gevallen (artikel 7.11 Bbl). Dit artikel verplicht initiatiefnemers relevante gegevens en bescheiden te verstrekken zodat beoordeeld kan worden of aanvragers aan de emissiereductieplicht van artikel 7.19a Bbl voldoen. Voor een nadere duiding van artikel 7.12a van de Omgevingsregeling wordt hier verder verwezen naar de toelichting bij artikel 7.19a Bbl in het Bsn.

Op dit moment wordt meer concrete informatie uitgewerkt over de invulling van de emissiereductieplicht voor initiatiefnemers en het aanleveren van gegevens. Hiertoe wordt een routekaart voor schoon en emissieloos bouwen opgesteld (zoals beschreven in de toelichting bij het Bsn). Deze routekaart zal uiteenzetten hoe een initiatiefnemer stikstofemissies effectief, uitvoerbaar, werkbaar en betaalbaar kan reduceren. De routekaart wordt opgesteld in opdracht van het Rijk, waarbij een groot aantal bij de bouw betrokken partijen worden betrokken, zoals brancheverenigingen, marktpartijen, medeoverheden en kennisinstellingen. De routekaart zal ook meer duidelijkheid verschaffen aan gemeenten over de wijze waarop initiatieven kunnen worden beoordeeld en toezicht en handhaving kunnen worden ingericht. Gemeenten kunnen op basis van verworven kennis en ervaring, initiatiefnemers ook adviseren over effectieve maatregelen voor emissiereductie.

De beoordeling van de gevraagde informatie in artikel 7.12a van de Omgevingsregeling kan voor gemeenten mogelijk leiden tot een lastenverzwaring en vereist de opbouw van kennis en ervaring. Bij de invoering van de emissiereductieplicht en het opstellen van de routekaart wordt er daarom naar gestreefd de administratieve lasten voor zowel initiatiefnemers als de bestuurlijke lasten voor gemeenten zoveel mogelijk te beperken.