



Betreft: Reactie Wijzigingsregeling Rnb en Or (snelheidsmaatregel uit stikstofregister)
Contact: Anne de Vries (a.devries@natuurenmilieu.nl)

Datum: 23 mei 2022

Geachte heer/mevrouw,

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn voornemens de Regeling natuurbescherming en de Omgevingsregeling te wijzigen met als doel het wijzigen van het stikstofregistratiesysteem (SSRS) en de invoering van het AERIUS Register versie 2021 en AERIUS Monitor versie 2021. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de wijzigingsregeling die ter consultatie voorligt.

ARTHUR VAN SCHENDELSTRAAT 600
3511 MJ UTRECHT
POSTBUS 1578
3500 BN UTRECHT
NEDERLAND
T +31 (0)30 2331328
INFO@NATUURENMILIEU.NL
WWW.NATUURENMILIEU.NL

Schrappen snelheidsmaatregel uit het SSRS

Wij ondersteunen het schrappen van de snelheidsmaatregel uit het SSRS. Zowel de onzekerheden die genoemd worden in de toelichting, als de recente uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland (ECLI:NL:RBNHO:2022:3375) geven hiertoe aanleiding.

Reducties sanering varkenshouderij zijn nodig voor natuurherstel

Met het activeren van het AERIUS Register versie 2021 komt maximaal 70% van de 'stikstofopbrengst' als gevolg van de sluiting van varkenshouderijen door de toepassing van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen beschikbaar voor toestemmingverlening voor woningbouw, 7 MIRT-projecten en de legalisatie van PAS-melders.

Wij hebben ernstige twijfels bij de juridische houdbaarheid van het gebruiken van deze stikstofruimte voor vergunningverlening voor nieuwe projecten. Uit recente jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2020:2318) blijkt dat bij extern salderen de eis geldt dat de daaraan gekoppelde intrekking van de stikstofruimte van het saldogevende bedrijf geen maatregel is die al nodig was om de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen te halen. In een andere recente uitspraak (ECLI:NL:RVS:2021:2627) heeft de Afdeling verduidelijkt dat er bij extern salderen inzicht moet worden geboden in concrete andere stikstofmaatregelen die de overbelaste Natura 2000 gebieden herstellen. Die maatregelen moeten voldoende zijn om aan het verslechteringsverbod van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn te voldoen. Zo niet, dan kan de intrekking van de saldogevende vergunning niet als mitigerende maatregel gelden. De eisen aan concreetheid die de Afdeling hieraan stelt zijn in de loop van 2021 strenger geworden.¹ Dat wil zeggen dat die 'andere maatregelen' een grotere graad van concreetheid moeten hebben dan in eerdere rechtspraak werd geaccepteerd. Provincies Overijssel en Flevoland hebben onder druk van deze rechtspraak externe saldering opgeschort, om eerst te verzekeren dat er een voldoende concreet pakket ligt.

¹ Voor een overzicht zie: www.stibbe.com/en/news/2021/december/de-afdeling-over-extern-salderen-inzicht-bieden-in-andere-stikstofmaatregelen

Gelet op de ongunstige staat van veel Natura 2000 gebieden door stikstofoverbelasting en het uitblijven van harde en concrete reducerende maatregelen, is het onaannemelijk dat het SSRS voldoet aan de strenge eisen van de Afdeling. Het gaat niet goed met de natuur. In 2018 was 10 % van het aantal Natura 2000 hectares zwaar overbelast en bevond 74 % zich boven de KDW.² Bovendien bevond in de periode 2013-2018 54% van de habitattypen zich in een ongunstige staat en 35% zich in een matig ongunstige staat.³ Er zijn snel maatregelen nodig. Immers hoe langer de overbelasting voortduurt, des te onzekerder herstel zal worden. Onduidelijk is wanneer er nu daadwerkelijk maatregelen worden genomen om de stikstofbelasting terug te dringen, zodat de natuur de gelegenheid krijgt om zich te herstellen. Om dan nu te besluiten dat 70% van de stikstofruimte die vrijkomt door sanering van de varkenshouderij, te gebruiken is voor nieuwe ontwikkelingen, gaat voorbij aan deze realiteit. Zolang de KDW wordt overschreden – ook als die overschrijding lager wordt door bronmaatregelen – treedt er verslechtering van de natuurkwaliteit op. Stikstof heeft immers negatieve cumulatieve effecten door ophoping in de gebieden en doorwerking in bodemleven en -structuur.

Enkel inbrengen van gerealiseerde reductie

We benadrukken dat uit de PAS-uitspraak van het Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2018:882) en de PAS-uitspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2019:1603) volgt dat de positieve gevolgen van reductiemaatregelen vooraf vast moeten staan. Pas dan kan de overheid een nieuwe activiteit toestaan. Dit betekent dat de reductie enkel kan worden ingezet als de varkenshouderij ook daadwerkelijk gesaneerd is. Dit brengt ook mee dat uitgesloten moet zijn dat het wegnemen van vergunde, maar niet gebruikte, stikstofruimte als mitigerende maatregel kan worden ingezet. Het wegnemen van dergelijke (papieren) ruimte heeft immers geen positieve gevolgen voor de natuur, zodat er geen sprake is van mitigatie in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Daarnaast kan het alsnog in gebruik nemen van deze stikstofruimte via het SSRS leiden tot verdere verslechtering van al (zwaar) overbelaste Natura 2000 gebieden. Dat zou strijd opleveren met het verslechteringsverbod (artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn). Wij roepen uw ministeries dan ook op om in de regeling te verduidelijken dat enkel feitelijk gerealiseerde stikstofreductie in het SSRS mag worden ingebracht.

Deel van de ruimte is nodig voor compensatie negatieve gevolgen snelheidsverlaging

Hoewel de verlaging van de maximum snelheid naar 100 km/uur door de bank genomen heeft geleid tot een reductie van de stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden, zijn hierop een paar uitzonderingen. In het rapport 'Nadere ecologische beoordeling stikstofeffecten snelheidsverlaging' van Tauw en Witteveen+Bos (14 juli 2020) valt te lezen dat de stikstofdepositie op de volgende gebieden juist toeneemt: de Brunssummerheide, Maasduinen, Sint Jansberg, Veluwe, Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek. Daarover schrijven de auteurs het volgende: *“Door het RIVM is een berekening uitgevoerd van de reductie van de stikstofdepositie door de ‘warme sanering’ van varkenshouderijen. De conclusie daaruit is dat door de effecten van deze bronmaatregel te beschouwen bij vier van deze gebieden geen sprake is van een toename van stikstofdepositie.”* Wij willen benadrukken dat de stikstofopbrengst van de sanering varkenshouderijen die nodig is voor de compensatie van de negatieve gevolgen van de snelheidsverlaging op deze Natura 2000 gebieden, niet geregistreerd kan worden in het SSRS.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal>

³ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1604-svi-nederland>

Duidelijke link tussen locatie gesaneerde varkenshouderij en nieuwe project

De stikstofruimte van een gesaneerde varkenshouderij die in het SSRS wordt geregistreerd dient enkel gebruikt te worden voor nieuwe projecten die op hetzelfde Natura 2000 gebied een effect hebben. Bij de snelheidsverlaging was dit niet gegarandeerd, zo concludeerde onlangs de Rechtbank Noord-Holland (ECLI:NL:RBNHO:2022:3375): *“De snelheidsmaatregel is als generieke bronmaatregel voor het gehele land in de Rnb opgenomen. De stikstofdepositieruimte die de snelheidsverlaging in grote delen van het land genereert, wordt op basis van de Rnb in zijn totaliteit ingezet ten behoeve van woningbouw- en tracéprojecten door het hele land. De locatie van de vrijgekomen stikstofdepositieruimte heeft geen relatie met de locatie van het project ten behoeve waarvan de vrijgekomen ruimte wordt ingezet”* (r.o. 9.5.5).

Om daadwerkelijk te kunnen spreken van mitigatie in de zin van artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn, is vereist dat de stikstofuitstoot van een nieuw project feitelijk volledig gecompenseerd wordt. In Noord-Brabant zullen ongetwijfeld meer varkenshouderijen worden gesaneerd dan in het Westland. Er kunnen dan in Noord-Brabant – onder de voorwaarde dat de behaalde reductie niet nodig is voor natuurherstel - meer nieuwe projecten via het SSRS doorgang vinden dan in het Westland.

Wellicht dat de koppeling tussen de locatie van de gesaneerde varkenshouderij gelezen wordt in bijvoorbeeld de definitie van depositieruimte - “in het register opgenomen ruimte, uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar, voor stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied” of in het voorgestelde artikel 17a.3 van de Omgevingsregeling. Echter, gelet op het juridische belang van deze koppeling, raden wij aan om deze koppeling nog duidelijker in de regelgeving op te nemen.

Consequent hanteren 25 km-afkapgrens

Recentelijk is de zogeheten 25 km-afkapgrens in de AERIUS Calculator gaan gelden. Wij menen dat dit meebrengt dat het SSRS ook enkel gevuld kan worden met de ‘stikstofopbrengst’ die is behaald binnen een cirkel van 25 km vanaf de gesaneerde varkenshouderij. Vanuit het Ministerie van LNV is aangegeven dat er gebruik wordt gemaakt van dezelfde versies van AERIUS Calculator en AERIUS Register (SSRS) zodat er bij de vergunningverlening en de berekening van de depositiereductie gebruik gemaakt wordt van dezelfde parameters.⁴ We willen het belang hiervan benadrukken. Enkel de stikstofreductie die behaald is binnen een cirkel van 25 km van het gesaneerde bedrijf dient voor registratie in het SSRS in aanmerking te komen. Zo wordt voorkomen dat de volledige stikstofopbrengst (zonder afkapgrens) van een gesaneerd bedrijf gebruikt kan worden voor de mitigatie van de feitelijk hogere, maar op wel 25 km afgekapt, uitstoot van (mogelijk meerdere) andere projecten (of PAS-melders).

Hieraan willen we in algemene zin nog toevoegen dat we ernstige twijfels hebben bij de juridische en wetenschappelijke houdbaarheid van de afkapgrens, ook wanneer die consequent gehanteerd wordt in zowel de AERIUS Calculator als het AERIUS Register. Artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn vraagt om een passende beoordeling van de gevolgen voor Natura 2000 gebieden. Dit vraagt om een volledige beoordeling van de depositie voor zover die als ecologisch relevant voor Natura 2000 gebieden kan worden gezien. Een algemene afstandsgrens voor alle projecten, óók bij projecten waarvan de depositie buiten een cirkel van 25 km nog steeds aanzienlijk is, verhoudt zich hier niet mee.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2022/02/15/beantwoording-nadere-vragen-naar-aanleiding-van-een-aantal-brieven-aangaande-stikstof-beleid/beantwoording-nadere-vragen-naar-aanleiding-van-een-aantal-brieven-aangaande-stikstof-beleid.pdf>

AERIUS Monitor versie 2021: vertekend beeld door corona?

Om de omgevingswaarden voor stikstofreductie te monitoren, wordt de AERIUS Monitor geregeld geactualiseerd. Dit is een goede zaak. Door de huidige update is de prognose van stikstofdepositie door buitenlandse bronnen gunstiger geworden en voor 2030 naar beneden bijgesteld. Dit is gebeurd op basis van cijfers van voorgaande jaren. Wij vragen ons af of onderzocht is in hoeverre de coronacrisis hierbij een rol heeft gespeeld. Als de daling in stikstofuitstoot (deels) het gevolg is van deze crisis, is de nieuwe prognose te gunstig. Dit brengt het risico met zich mee dat er op basis van te gunstige aannames, onvoldoende maatregelen getroffen worden om de stikstof-omgevingswaarden te halen. Om die reden adviseren wij te onderzoeken in hoeverre de coronacrisis een rol gespeeld heeft bij de geconstateerde daling in deposities door buitenlandse bronnen. Als deze crisis hiervan een waarschijnlijke oorzaak is, vragen we u de prognose van toekomstige stikstofdeposities (omhoog) bij te stellen zodat maatregelen gebaseerd worden op een realistisch toekomstbeeld.

Tot slot

We vertrouwen 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. Wij zijn graag bereid om onze inbreng op de consultatie verder toe te lichten of hier nader over in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,

Marjolein Demmers, directeur-bestuurder Natuur & Milieu

Teo Wams, directeur Natuurmonumenten

Hank Bartelink, directeur LandschappenNL

Floris van Hest, directeur Vogelbescherming Nederland

Annie van de Pas, directeur Natuur- en Milieufederaties

Landschappen  NL

 de natuur en
milieufederaties



**NATUUR
& MILIEU**


Vogelbescherming
NEDERLAND