

CONSULTATIEVERSIE

TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In de Spoedwet aanpak stikstof is voorzien in aanvullende instrumenten om op korte termijn te komen tot een geïntensiverde, gecoördineerde en samenhangende aanpak. Deze aanpak is zowel gericht op vermindering van stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden in Nederland, natuurherstel en het weer vlot trekken van toestemmingverlening op grond van de natuurwetgeving voor activiteiten. Het gaat daarbij in het bijzonder over activiteiten die een geringe stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden veroorzaken. Een van die instrumenten betreft de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een stikstofregistratiesysteem in te stellen voor nader te omschrijven categorieën van projecten (artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming). Hiertoe strekt de onderhavige regeling.

2. Achtergrond

Veel Natura 2000-gebieden kampen met een overbelasting aan stikstof. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het Programma aanpak stikstof 2015-2021 (PAS) en over beweiden en bemesten van 29 mei 2019¹ maken duidelijk dat de tot dan gevolgde aanpak niet houdbaar was. Voor een aantal sectoren zijn hierdoor acute problemen ontstaan bij de vergunningverlening die een grote maatschappelijke impact hebben. Om de huidige problematiek het hoofd te bieden moet de stikstofbelasting verder worden teruggebracht en moet het natuurherstel worden geïntensiveerd.

Bij brief van 13 november 2019 heeft het kabinet een specifiek maatregelenpakket aangekondigd, waarvan de effecten onder meer worden gebruikt om de toestemmingverlening voor activiteiten in de bouwsector (woningbouw en infrastructuur) weer op gang te brengen en tegelijk de stikstofbelasting van de natuur te verminderen.² Daarbij gaat het om de verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen, vermindering van emissies uit de veehouderij door veevoermaatregelen en de eerder aangekondigde³ verhoging van het subsidieplafond voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Deze maatregelen leveren een verwachte gemiddelde stikstofreductie op van respectievelijk 1,2 mol/ha/jaar (snelheidsverlaging), 3,6 mol/ha/jaar (veevoer) en van potentieel 2,8 mol/ha/jaar (extra middeleninzet voor de saneringsregeling). Deze stikstofreductie kan voor maximaal 70% met gebruikmaking van het in de onderhavige regeling ingestelde stikstofregistratiesysteem worden ingezet om direct de effecten van de bouwactiviteiten in termen van stikstofdepositie te neutraliseren en zal voor ten minste 30% worden gebruikt om ook bij te dragen aan de vermindering van de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden.

3. Stikstofregistratiesysteem

Het stikstofregistratiesysteem komt erop neer dat voor elke locatie (per hexagoon) van voor stikstof gevoelige habitats in elk Natura 2000-gebied de positieve effecten van maatregelen in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie worden geregistreerd. Het gaat hierbij om specifieke maatregelen die uniek en direct gekoppeld zijn aan het registratiesysteem. De maatregelen zijn additioneel ten opzichte van de maatregelen die nodig zijn om de Natura 2000-waarden te behouden en zo nodig te herstellen. De effecten en de zekerheid van de maatregelen worden op voorhand wetenschappelijk beoordeeld, op een wijze die voldoet aan de eisen die aan

¹ ECLI:NL:RVS:2019:1604 en ECLI:NL:RVS:2019:1764.

² Kamerstukken II 2019/20, 32670.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35234, nrs. 1 en 2.

een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn⁴ worden gesteld. Op die manier kan op de in het registratiesysteem opgenomen hoeveelheid stikstof voor een bepaalde locatie een beroep worden gedaan bij de vergunningverlening voor een project dat op die locatie tot stikstofdepositie leidt. In de passende beoordeling bij de vergunningaanvraag kan op dat effect en op de wetenschappelijke beoordeling van dat effect worden teruggegrepen. Voor zover bij de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof door het bevoegd gezag in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is.

Het voordeel van dit systeem is dat maatwerk wordt geboden: per locatie wordt in beeld gebracht wat de beschikbare ruimte is; die ruimte wordt opgenomen in het stikstofregistratiesysteem. Een voordeel is ook dat individuele vergunningen worden verleend, die – zodra zij onherroepelijk zijn – zekerheid bieden voor de initiatiefnemer.

3.1. Woningbouw

Om te voorkomen dat het bestaande woningtekort verder oploopt door toedoen van de stikstofproblematiek, is het van belang dat de stikstofdepositieruimte die met maatregelen wordt opgehaald ook door woningbouwprojecten gebruikt kan worden (kamerstukken II, 2019/20, 35334 nr. 1). Het aan het registratiesysteem onderliggende, bij eerdergenoemde brief van 13 november aangekondigde, pakket bronmaatregelen biedt stikstofruimte voor de bouw van 75.000 woningen. Hiermee wordt voor één jaar uitvoering gegeven aan de ambitie in de Nationale Woonagenda om tot 2025 700.000 woningen te bouwen, wat neer komt op een opgave van 75.000 woningen per jaar.

Met betrekking tot het verdelen van de schaarse depositieruimte tussen woningbouwprojecten onderling sluit deze regeling aan bij de gebiedsgerichte aanpak, waarbij zo veel als mogelijk afwegingsruimte wordt gelaten aan de betrokken bevoegde gezagen. Uitgangspunt daarbij is dat gedeputeerde staten een voorkeursvolgorde mogen vaststellen in het geval er meer vraag is naar depositieruimte voor woningbouwprojecten dan beschikbaar is binnen het registratiesysteem. Om echter zo veel mogelijk woningen te kunnen realiseren middels een efficiënte inzet van de beperkte depositieruimte is enige sturing wel wenselijk. Dit gebeurt enerzijds door het voorschrijven in de onderhavige regeling opgenomen wijziging van de Regeling natuurbescherming van voorwaarden waar elk woningbouwproject in elk geval aan moet voldoen om gebruik te kunnen maken van de depositieruimte en anderzijds door het stellen van criteria die in elk geval moeten worden meegewogen door het bevoegd gezag bij het bepalen van de voorkeursvolgorde.

Het toedelen van schaarse rechten aan de hand van een voorkeursvolgorde vereist objectieve gronden op basis waarvan dit kan plaatsvinden. Deze objectieve gronden bestaan in:

- het belang om zo stikstof emissiearm als redelijkerwijs mogelijk is woningen te bouwen en te bewonen met het oog op het voorkomen van verslechtering van de staat van Natura-2000 gebieden;
- het belang om zo efficiënt mogelijk om te gaan met de allocatie van schaarse depositieruimte die is gecreëerd door het nemen van bronmaatregelen met een maatschappelijke impact;
- het belang om de verdeling van schaarse depositieruimte aan te laten sluiten bij de regionale en nationale woningbouw behoefte.

3.2. MIRT-projecten

Zoals in de eerder genoemde kamerbrief van 13 november 2019 is aangegeven, heeft het kabinet besloten dat er naast de woningbouw ruimte komt voor zeven MIRT-projecten. Deze projecten worden genoemd in artikel 2.2 van de Regeling natuurbescherming. Voor deze zeven projecten

⁴ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

geldt dat ze al in voorbereiding waren, waarbij een snelheidsverlaging als mitigerende maatregel reeds was beoogd. Om verdere vertraging van deze projecten zoveel als mogelijk te voorkomen kunnen deze projecten de depositieruimte benutten. Het betreft de volgende projecten:

1. A27/A12 Ring Utrecht,
2. A1/A28 knooppunt Hoevelaken,
3. A6 Almere-Lelystad,
4. A4 Haaglanden,
5. Innova 58 Tilburg-Eindhoven,
6. A27 Houten-Hoopolder
7. Innova 58 Annabosch-Galder.

Voor tracébesluiten geldt dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bevoegd gezag is. Ingevolge de Tracéwet, maakt de Minister van IenW, alvorens een tracébesluit vast te stellen, dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen en stelt hij het tracébesluit slechts vast, indien hij zich er op grond van de passende beoordeling van heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

Voor de in artikel 2.2 genoemde projecten geldt dat de Minister van IenW de passende beoordeling kan baseren op stikstofdepositieruimte uit het register. In het kader van de voorbereiding van een tracébesluit wordt depositieruimte gereserveerd. Reservering of toedeling van geregistreerde depositieruimte kan alleen plaatsvinden na bestuurlijk overleg tussen de Minister van IenW, de betrokken provincies en eventueel andere betrokken bestuursorganen. Gereserveerde depositieruimte blijft gereserveerd tot het moment dat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. Zie overigens de toelichting op artikel 2.7.

4. *Maatregelen*

Uit de uitspraak van 29 mei 2019 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2019:1764) (hierna: PAS-uitspraak) volgt dat een maatregel niet vanzelfsprekend als mitigerende maatregel mag worden betrokken bij een project of plan, of zoals in dit geval, de invoering van een depositieregistratie. Dit mag niet als de maatregel nodig is om achteruitgang van natuur te voorkomen. Alleen als er sprake is van herstel- of verbetering van een gebied mag de maatregel bij het toestemmen van activiteiten worden betrokken. Nu 118 van 162 van de Natura 2000-gebieden in Nederland overbelast zijn, zal een maatregel in de regel nodig zijn om verdere achteruitgang te voorkomen. Daarom wordt in artikel 2.4, tweede lid, van de Regeling natuurbescherming bepaald dat ten hoogste 70% van de met een maatregel gemoeide vermindering van de stikstofdepositie betrokken mag worden in de ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe bouwprojecten. Dit betekent dat ten minste 30% van de bij de depositieregistratie betrokken maatregelen ten goede komt aan de natuur. Bij de toepassing van deze bepaling zal ten aanzien van elke bronmaatregel steeds een afweging moeten worden gemaakt of het verantwoord is uit te gaan van het maximumpercentage van 70%. Zo kan het zijn, dat een deel van de positieve effecten toe te schrijven is aan autonome ontwikkelingen en daarom in zoverre niet ten goede mogen komen aan de geregistreerde depositieruimte voor bouwprojecten.

Om een bronmaatregel bij het registratiesysteem te mogen betrekken, dient er voorts voldoende zekerheid te zijn dat de maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van de aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. Belangrijk is dat de maatregelen ten tijde van de passende beoordeling moeten zijn uitgevoerd of dat er verzekerd is dat de maatregelen zullen worden uitgevoerd. Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden:

1. de wettelijke regeling die de bronmaatregel borgt, moet inwerking zijn getreden;
2. de verwachte voordelen (het resultaat/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. verwachte effecten mogen niet op basis van gemiddelde emissieverlaging worden berekend, maar moeten op hexagoon niveau worden bepaald;
5. de handhaving van de regelgeving moet verzekerd zijn.

Toepassing van deze voorwaarden op de in de genoemde brief van 13 november 2019 maatregelen levert het volgende beeld op.

A. Verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen

Ten behoeve van de vulling van het stikstofregistratiesysteem wordt door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een verkeersbesluit vastgesteld, op grond waarvan de maximumsnelheden op autosnelwegen in beheer van het Rijk tussen 06:00-19:00 uur wordt verlaagd tot 100 km per uur. De huidige snelheidscontroles bieden genoeg garantie voor handhaving. De verwachte omvang van de positieve effecten van deze maatregel en de verdeling hiervan per gebied zijn door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) goed vast te stellen. Zodra voldaan is aan de randvoorwaarden zoals hiervoor beschreven, zal de depositieruimte die als gevolg van de snelheidsbeperking ontstaat, worden opgenomen in het Stikstofdepositieregister en vervolgens beschikbaar zijn voor het uitvoeren van de activiteiten. Naar verwachting zal dit eind maart 2020 het geval zijn.

Overigens zal, indachtig de bij de behandeling in de Tweede Kamer van de problematiek rondom stikstof en PFAS aanvaarde motie Moorlag (kamerstukken II, 2019/20, 35 334, nr. 9), bij de verdeling van depositieruimte die ontstaan is als gevolg van de verlaging van de maximumsnelheid, deze bij voorrang ingezet worden voor het op gang brengen van de woningbouw.

B. Verandering samenstelling veevoer

Een verandering van de samenstelling van veevoer leidt tot een feitelijke daling van de stikstofdepositie van veehouderijen.

De concrete effecten van deze bronmaatregel staan op dit moment nog niet vast en kunnen daarom nog niet worden opgenomen in het register. Zodra de effecten (met inachtneming van de juridische voorwaarden als hiervoor omschreven) vaststaan, wordt de daarmee gegenereerde depositieruimte toegevoegd aan het register.

C. Verhoging subsidieplafond Subsidieregeling sanering varkenshouderijen

Per 11 oktober 2019 is de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen in werking getreden. Zoals in de brief aan de Kamer bericht (kamerstukken II, 2019/20, 35 234, nr. 1 en 2) is deze zomer vanuit de middelen die uitvoering moeten geven aan het Urgendavonnis € 60 miljoen toegevoegd aan de oorspronkelijke € 120 miljoen, zodat het subsidieplafond voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen € 180 miljoen is. De € 60 miljoen Urgendamiddelen leveren ook een bijdrage aan de vermindering van de stikstofdepositie van in potentie 2,8 mol/ha/jr. Het kabinet zet deze maatregel in bij dit pakket. Varkenshouders die willen stoppen met hun varkenshouderij kunnen daarvoor tot 15 januari 2020 subsidie aanvragen. Dit betekent dat pas na die datum bekend wordt wat de effecten van de regeling zijn. Zodra de effecten (met inachtneming van de juridische randvoorwaarden als hiervoor omschreven) bekend zijn, wordt de daarmee gegenereerde depositieruimte toegevoegd aan het register.

5. *Toekomstige situaties*

Ingevolge de onderhavige wijziging van de Regeling natuurbescherming is het stikstofregistratiesysteem voornamelijk beperkt tot effecten van de hiervoor beschreven bronmaatregelen met betrekking tot de verlaging van de maximumsnelheid. Het stikstofdepositieregister zal in ieder geval worden uitgebreid met de effecten van beide andere in

de brief van 13 november 2019 aangekondigde bronmaatregelen. Daarnaast is de toestemmingverlening beperkt tot activiteiten in de bouwsector (woningbouw en de in de bijlage bij de regeling genoemde tracébesluiten). Het is op voorhand niet uitgesloten dat de regeling voor toekomstige situaties zal worden uitgebreid. Daarvoor is nog politieke besluitvorming nodig. Ook laat de regeling de mogelijkheid open dat de effecten van nieuwe bronmaatregelen in het register worden opgenomen.

6. Wijziging en effecten

Deze regeling brengt geen wijzigingen aan in de bevoegdheidsverdeling tussen overheden. Gedeputeerde staten blijven bevoegd gezag voor de natuurvergunningen en geven een verklaring van geen bedenkingen af bij samenloop met omgevingsvergunningen. De Minister van LNV blijft bevoegd gezag op grond van artikel 1.2 van het Besluit natuurbescherming voor een aantal in dat besluit specifiek geregelde gevallen. De Minister van IenW blijft gevoegd gezag voor het vaststellen van Tracébesluiten.

De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat het toezicht op de naleving, het behandelen van klachten over de naleving en het opleggen en ten uitvoer leggen van bestuursrechtelijke sancties. De regeling brengt geen wijzigingen aan in de verdeling van taken op het gebied van handhaving. Wel bevat de regeling eisen waaraan een aanvraag van een natuur- of omgevingsvergunning voor woningbouwprojecten in ieder geval moet voldoen en bepaalt de regeling welke voorschriften in ieder geval aan de vergunning moeten worden verbonden. In dit verband is in het bijzonder van belang dat de aanvraag een emissiereductieplan moet bevatten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de artikelen 2.9 en 2.10.

De regeling heeft geen gevolgen voor de wijze van rechtsbescherming van de besluiten, waarin op grond van de regeling depositieruimte kan worden toegedeeld (het Tracébesluit, de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de natuurvergunning). Op deze besluiten is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Het reserveren van depositieruimte is onderdeel van de vergunningenprocedure en is geen besluit in de zin van de Awb. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 2.3.

In de opzet van de regeling zal er waar het gaat om prioritering in het geval van schaarste van beschikbare depositieruimte, bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen de verschillende bevoegde gezagen. Overleg tussen bevoegde gezagen voor natuurvergunningen en omgevingsvergunningen is niet nieuw. Wel nieuw is bestuurlijk overleg ten aanzien van de verdeling van depositieruimte in geval van prioritering. Daarover worden nu in overleg met alle bevoegde gezagen afspraken gemaakt. Waar mogelijk wordt aangesloten op al bestaande overlegstructuren.

7. Overleg

Deze regeling is tot stand gekomen met consultatie van relevante stakeholders (waaronder vergunningverleners en decentrale overheden).

8. Regeldruk

Het stikstofregistratiesysteem houdt in dat in een register voor elke locatie (per hexagoon) van voor stikstof gevoelige habitats in elk Natura 2000-gebied de positieve effecten van maatregelen in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie worden geregistreerd. De effecten en de zekerheid van deze maatregelen zijn op voorhand wetenschappelijk beoordeeld, waarbij wordt voldaan aan de eisen die aan een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn worden gesteld. Bij de vergunningverlening voor een project voor het aspect stikstof kan dan een beroep worden gedaan op de in het registratiesysteem opgenomen hoeveelheid stikstof voor een bepaald Natura 2000-gebied. In de passende beoordeling bij de aanvraag voor de natuurvergunning kan op dat effect en op de wetenschappelijke beoordeling van dat effect worden teruggegrepen.

Ten tijde van de looptijd van het PAS kon de aanvraag van een natuurvergunning worden gebaseerd op de passende beoordeling die ten grondslag aan het programma. Als gevolg van de PAS-uitspraak van 29 mei jl. is er een lastenverzwaring opgetreden, nu de initiatiefnemers bij de aanvraag voor een natuurvergunning daarop niet meer kunnen terugvallen. Met het voorgestelde stikstofregistratiesysteem is dat weer wel het geval: in de passende beoordeling bij de aanvraag voor de Natura 2000-vergunning voor een project dat gebruik maakt van het stikstofregistratiesysteem kan wel op dat effect en op de wetenschappelijke beoordeling van dat effect worden teruggegrepen. Dit leidt tot een vereenvoudigde vergunningprocedure voor aanvragen voor bouwactiviteiten en een beperkt aantal MIRT projecten. Een vergunningprocedure met gebruikmaking van het stikstofregistratiesysteem is de facto een correctie van de verhoging van de lastendruk als gevolg van voornoemde PAS-uitspraak. Dit leidt tot een administratieve lastenverlichting voor aanvragen voor natuurvergunningen voor bouwactiviteiten die onder de reikwijdte van het stikstofregistratiesysteem vallen. De administratieve lasten van deze aanvragen zijn afhankelijk van de invloed van de activiteiten op de gebieden. Naarmate deze invloed groter is, worden de eisen aan de vergunning zwaarder. Dit komt met name naar voren in de kosten van het noodzakelijke ecologische onderzoek.

Voor de berekening van de regeldruk van deze regeling wordt aangesloten bij het onderzoek voor wat betreft regeldruk, waarbij de volgende drie categorieën zijn gehanteerd:

1. Eenvoudige aanvragen: dit betreft de aanvragen van burgers en bedrijven voor activiteiten met een zeer beperkte invloed op een Natura 2000-gebied. De aanvraag, inclusief de voorbereiding duurt gemiddeld 20 uur voor de aanvrager en geeft € 1.500 aan externe kosten. Dit betreft 30% van de aanvragen van bedrijven en alle aanvragen van burgers.
2. Gemiddeld complexe aanvragen: Dit betreft eenvoudige bedrijfsmatige activiteiten. De aanvrager besteedt hier zelf gemiddeld 40 uur aan en heeft daarnaast nog circa € 10.000 aan externe kosten. Dit betreft circa 65% van het totaal aantal aanvragen van bedrijven.
3. Zeer complexe aanvragen: In deze categorie omvat meer ingrijpende activiteiten zoals grondstofwinning en gebiedsontwikkeling. De aanvrager besteedt hier zelf circa 120 uur aan en heeft daarnaast nog ongeveer € 50.000 aan externe kosten voor de noodzakelijke onderzoeken. Daarbij ondervindt naar schatting 5% van de bedrijven ook nalevingskosten door de aanvullende voorschriften in de vergunning. Nog eens 5% van de bedrijven dient bij de werkzaamheden de effecten van de werkzaamheden op de natuur te monitoren en moet tussentijds maatregelen nemen indien de natuur dreigt te worden verstoord.

Door de PAS-uitspraak was een 'eenvoudige' aanvraag 'gemiddeld complex' geworden. Doordat op grond van de onderhavige regeling kan worden teruggevallen op de onderbouwing van het stikstofregistratiesysteem, wordt de aanvraag weer 'eenvoudig'. Dat levert de volgende indicatieve besparing op, berekend door het verschil van de kosten voor een gemiddeld complexe aanvraag en de eenvoudige aanvraag:

Een aanvraag kostte: $(40 \text{ uur} \times € 54) + € 10.000$. Dat wordt $(20 \text{ uur} \times € 54) + € 1.500$ per aanvraag. De totale besparing is het aantal aanvragen voor woningbouwprojecten.

Verder is van belang voor de regeldruk is dat een initiatiefnemer de effecten van zijn project ten behoeve van een eventuele aanvraag berekent met behulp van AERIUS-calculator, beschikbaar via www.aerius.nl. Het beheer van het stikstofregistratiesysteem, het opnemen van de depositieruimte die als gevolg van de maatregelen ontstaat in het Stikstofdepositieregister, en de verwerking van eventueel toegekende depositieruimte aan een project zijn taken van de overheid.

Artikelsgewijs

Artikel I (Wijziging van de Regeling natuurbescherming)

Onderdeel A

Artikel 1.1

Aan artikel 1.1 worden enkele begripsbepalingen toegevoegd, waarvan de meeste voor zich spreken en dus geen toelichting behoeven.

- "AERIUS Calculator"

Naar aanleiding van de PAS-uitspraak zijn bij regeling van de Minister van LVN van 24 augustus 2019 (Stct. 2019, nr. 48301) de aan de PAS gekoppelde bepalingen ingetrokken. In die uitspraak oordeelde de Afdeling dat de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS in strijd was met de eisen die daaraan op grond van de artikel 6 van de Habitatrictlijn worden gesteld. Het tot dan op grond van de Regeling natuurbescherming verplichte rekeninstrument om stikstofdepositie te berekenen bij vergunningverlening, AERIUS 2016L, was gebaseerd op de passende beoordeling van het PAS, en kon daarom na de uitspraak van 29 mei 2019 niet meer worden gebruikt.

Na de PAS-uitspraak is het AERIUS instrumentarium, waaronder AERIUS Calculator, vrij gemaakt van de PAS elementen. Daarbij is er gekozen om uitsluitend een rekentool te ontwikkelen. Het doel daarbij was om zo snel als mogelijk een bruikbare en uniforme rekentool beschikbaar te stellen ten behoeve van toestemmingverlening voor stikstofdepositie. Deze "PAS-vrije" AERIUS versie van Calculator 2019 (versie C2019.0) is op 16 september 2019 beschikbaar gesteld via de website www.aerius.nl, maar nog niet verplicht voorgeschreven als rekeninstrument voor de vaststelling van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied. Dit houdt verband met een aantal verbeteringen die volgens de PAS-uitspraak nodig waren, maar niet in het beperkte tijdsbestek konden worden doorgevoerd.

Omdat AERIUS Calculator 2019 wel geschikt is voor de berekening van stikstofdepositie in het kader van de projecten die onder het bereik vallen van het stikstofregistratiesysteem, wordt dit rekeninstrument in paragraaf 2.1.1 van de Regeling natuurbeheer verplicht gesteld (artikelen 2.4, tweede lid, en 2.6, eerste lid).

- *emissiereductieplan:*

Voor een toelichting op " emissiereductieplan" wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.8.

Onderdeel B

Artikel 2.1

Dit artikel is gereserveerd voor een bepaling op grond waarvan een volgende versie van AERIUS Calculator verplicht wordt voorgeschreven als rekeninstrument voor de vaststelling of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, of een plan als bedoeld in artikel 5.6 van de wet, door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied een significant verstorend effect kan hebben. Zie in dit verband de toelichting op artikel 1.1, onder "AERIUS Calculator".

§ 2.1.1 Stikstofregistratiesysteem

Artikel 2.2

In dit artikel voorziet in de aanwijzing van categorieën van projecten waarvoor het stikstofregistratiesysteem beschikbaar is: woningbouwprojecten en een aantal, in onderdeel b opgesomde, MIRT-projecten. Dit is toegelicht in paragraaf 3, onder 3.1 en 3.2, van het algemeen deel van deze toelichting.

Ter nadere toelichting wordt nog het volgende opgemerkt. Het stikstofregistratiesysteem richt zich onder meer op de bouw van 75.000 woningen op zo kort mogelijke termijn. Met het oog op deze doelstelling voor de korte termijn gaat de onderhavige regeling ervan uit dat deze woningen

gebouwd kunnen worden binnen de bestaande plancapaciteit. Deze aanname is gebaseerd op de conclusies uit het rapport 'Inventarisatie Plan capaciteit' van mei 2019 dat in opdracht van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd. Er is daarom geen voorziening opgenomen voor de reservering van depositieruimte ten behoeve van de vaststelling van plannen.

Verder wordt nog opgemerkt dat woningbouwprojecten naast de realisatie van woningen ook nutsvoorzieningen en voor het project noodzakelijke wegen en waterhuishoudkundige maatregelen kunnen omvatten. Waterhuishoudkundige maatregelen, oftewel ingrepen in het watersysteem, zijn noodzakelijk om 'droog' te kunnen wonen in polders. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld ontwatering van percelen door middel van de aanleg van watergangen, uitbreiding van bergend vermogen in een polder en het vergroten van de capaciteit van bestaande gemalen of de bouw van nieuwe gemalen.

Artikel 2.3.

Artikel 2.3, eerste lid, geeft uitvoering aan artikel 5.5a, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, waarbij ervoor is gekozen dat gebruikmaking van het stikstofregistratiesysteem niet verplicht is, maar een mogelijkheid, dus vrijwillig is. Immers, hoeft niet elk project mogelijke significante gevolgen te hebben. Zo is het denkbaar dat bij een bouwproject zodanige mitigerende maatregelen worden genomen, dat er per saldo geen significante gevolgen zijn voor een Natura 2000-gebied (interne saldering).

Voor het toestaan van besluiten met gebruikmaking van het registratiesysteem is vanzelfsprekend vereist dat er voldoende depositieruimte in het register beschikbaar is. In artikel 2.6, zesde lid, is bepaald hoe de omvang van beschikbare depositieruimte berekend wordt. Uit artikel 2.3, zesde lid, in samenhang met artikel 2.6, zesde lid, volgt dat de vergunningverlening (en de reservering van depositieruimte voorafgaand aan vergunningverlening of het tracébesluit – zie de artikelen 2.7, eerste lid, en artikel 2.9, eerste lid) alleen kan plaatsvinden als daadwerkelijk depositieruimte in het register is opgenomen. In dit verband wordt verwezen naar de paragrafen 3 en 4 van het algemeen deel van deze toelichting en de toelichting op artikel 2.4.

In artikel 5.5a, derde lid, van de wet is bepaald dat depositieruimte kan worden toegedeeld in hetzij een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet (een natuurvergunning, waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag is), dan wel in een ander besluit, dat bij ministeriële regeling is aangewezen. Artikel 2.3, tweede lid, bepaalt in dit verband dat geregistreerde depositieruimte ook kan worden toegedeeld in een omgevingsvergunning of in een tracébesluit.

a. Toedeling voor een woningbouwproject

Voor een woningbouwproject is een omgevingsvergunning vereist. Een omgevingsvergunning wordt verleend door de gemeente, waarin het project zal worden gerealiseerd. Voor wat betreft de stikstofuitstoot van het project is toestemming nodig van de provincie (gedeputeerde staten). Die toestemming kan worden verleend door middel van een aparte natuurvergunning (artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Meestal wordt echter de route gevolgd van artikel 6.10a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Wanneer de toestemming voor een woningbouwproject verleend wordt in een natuurvergunning, kan in die vergunning rechtstreeks depositieruimte worden toegedeeld.

Wanneer voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning geen natuurvergunning is aangevraagd, kunnen gedeputeerde staten met toepassing van artikel 6.10a, eerste lid, Bor zogenaamde aanhakende toestemming verlenen door middel van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb). Daarbij kan door gedeputeerde staten voor het desbetreffende project op grond van artikel 2.3, tweede lid, onderdeel b, van de Regeling natuurbescherming depositieruimte worden gereserveerd. Bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning wordt vervolgens de gereserveerde depositieruimte definitief toegedeeld aan het project. Is geen depositieruimte gereserveerd door gedeputeerde staten, dan kan er evenmin sprake zijn van toedeling van

depositieruimte in de omgevingsvergunning. De vvgb ziet niet op een afzonderlijke toestemming los van de omgevingsvergunning en is dus geen apart besluitonderdeel dat als zodanig appellabel is. Wanneer gedeputeerde staten in verband met de vvgb depositieruimte hebben gereserveerd, is deze reservering evenmin afzonderlijk vatbaar voor bezwaar en beroep.

Met betrekking tot het rechtskarakter van de reservering van depositieruimte door gedeputeerde staten wordt het volgende opgemerkt.

In artikel 2.9 zijn regels opgenomen voor reservering of toedeling van depositieruimte door gedeputeerde staten voor een woningbouwproject.

b. Toedeling in een tracébesluit

Aan de realisering van een MIRT-project gaat een tracébesluit op grond van de Tracéwet vooraf. Een tracébesluit wordt genomen door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Voor de passende beoordeling van de effecten van stikstof op Natura 2000-gebieden van de in artikel 2.2 opgenomen bij de regeling opgenomen MIRT-projecten kan op grond van de onderhavige wijziging van de Regeling natuurbescherming in beginsel gebruik worden gemaakt van geregistreerde depositieruimte. Daarom is in artikel 2.3, tweede lid, onder c, bepaald in een tracébesluit depositieruimte kan worden toegedeeld.. Het tracébesluit wordt dan gebaseerd op (de passende beoordeling van) het registratiesysteem. Wat betreft het rechtskarakter van de reservering geldt dat deze geen zelfstandig onderdeel is van het tracébesluit en daarom niet afzonderlijk vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Artikel 2.7 bevat regels met betrekking tot reservering voor en toedeling van depositieruimte aan een MIRT-project.

Artikel 2.4.

In artikel 2.4, eerste lid, is de inrichting van het Stikstofdepositieregister geregeld. Het register wordt beheerd door het RIVM, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) (achtste lid), die ingevolge het tweede lid ook het register "vult" met depositieruimte die ontstaat als gevolg van bronmaatregelen. Verwezen wordt in dit verband naar artikel 2.5 en paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting. In eerste instantie zal het register worden gevuld met de depositieruimte die ontstaat door de verlaging van de maximumsnelheid. Zodra een andere bronmaatregel voldoet aan de randvoorwaarden om bij het registratiesysteem betrokken te mogen worden, zal de daarmee maximaal 70% van de gegenereerde reductie van stikstofdepositie als depositieruimte worden opgenomen in het register.

In het register vinden de registraties met betrekking tot de depositieruimte plaats. Afschrijving moet terstond plaatsvinden wanneer depositieruimte is gereserveerd of toegedeeld. Ook de doorhaling van reserveringen moet terstond plaatsvinden. Doorhaling van de reservering is voor wat betreft een MIRT-project aan de orde bij het onherroepelijk worden van het desbetreffende tracébesluit (artikel 2.7, derde lid). De reservering voor een woningbouwproject vervalt op het moment dat de beslissing op de aanvraag van de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden (artikel 2.9, vierde lid). Wanneer die beslissing de toekenning van de vergunning behelst, wordt tegelijk met de doorhaling van de reservering de desbetreffende depositieruimte in het register afgeboekt.

Depositieruimte wordt ingevolge artikel 2.6, vijfde lid, weliswaar eenmalig voor onbepaalde tijd toegedeeld, maar de registratie wordt onderscheid gemaakt tussen toedelingen van depositieruimte in verband met tijdelijke toename van stikstofdepositie en toedelingen in verband met permanente depositietoename. Dit onderscheid is uiteengezet in de toelichting op artikel 2.6. Op grond van artikel 2.4, vierde lid, vindt registratie van permanente depositieruimte periodiek plaats.

Wordt een vergunning met betrekking tot een woningbouwproject ingetrokken, voordat met de bouwwerkzaamheden begonnen is, dan wordt de depositieruimte die daardoor vrijvalt (zie artikel 2.10, derde lid) weer in het register bijgeschreven.

Omdat depositieruimte behalve in een natuurvergunning (dus door gedeputeerde staten) ook in een omgevingsvergunning, dus door het gemeentebestuur, of in een tracébesluit door de Minister van IenW kan worden toegedeeld, dient er een adequate informatie-uitwisseling te zijn tussen de verschillende bestuursorganen.

Artikel 2.5

In het eerste lid van dit artikel is bepaald van welke bronmaatregelen de stikstofdepositievermindering kan leiden tot depositieruimte die ingezet kan worden voor het stikstofregistratiesysteem. Dit betreft ten eerste de verlaging van de maximumsnelheid op rijkswegen, de warme sanering van de varkenshouderij en de andere samenstelling van veevoer. Dit is toegelicht in het algemeen deel, met name paragraaf 4, van de toelichting. Hoewel het stikstofregistratiesysteem zich in eerste instantie richt op deze drie bronmaatregelen, is het, zoals in paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting is vermeld, niet op voorhand uitgesloten dat in de toekomst de effecten van andere bronmaatregelen aan het systeem zullen worden toegevoegd. Daarvoor is dan een aanpassing nodig van de onderhavige bepaling.

Verder is het denkbaar dat op lokaal of regionaal niveau aanvullende maatregelen zullen worden genomen met als doel de depositieruimte in het systeem uit te breiden. Hiertoe biedt het eerste lid, onderdeel b, de mogelijkheid. Het betreft dan maatregelen die door gemeenten of provincies na 1 januari 2020 zijn genomen op basis van bestaande bevoegdheden en volgens het lokaal geldende bekendmakingsregime zijn gepubliceerd. Om positieve effecten van een maatregel (door de Minister van LNV) in het register te kunnen laten opnemen, moet de maatregel zelf naast de reguliere bekendmaking ook worden medegedeeld in de Staatscourant. Die mededeling houdt dan een integrale publicatie van de maatregel in. De datum van 1 januari 2020 is van belang om er zeker van te zijn dat het om nieuwe (aanvullende) maatregelen gaat.

In het tweede lid zijn randvoorwaarden opgenomen, waaraan een bronmaatregel, gelet op de jurisprudentie, moet in ieder geval moeten voldoen. Dit is reeds toegelicht naar paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting. In dit verband wordt voorts gewezen op artikel 2.4, tweede lid, waarin onder meer is bepaald dat maximaal 70% van de met een bronmaatregel bereikte vermindering van stikstofdepositie kan leiden tot depositieruimte in het Stikstofdepositieregister. Overigens is met deze bepaling niet beoogd om precies alle eisen op te nemen die in de jurisprudentie worden gesteld aan mitigerende maatregelen. Het is daarom van belang dat alvorens depositieruimte in het register wordt opgenomen of wordt toegedeeld aan een concreet project steeds wordt nagegaan of daarmee voldaan wordt aan de overige voorwaarden die daarvoor op grond van de jurisprudentie gelden.

Artikel 2.6

Voor de berekening van stikstofdepositie in verband met deze paragraaf moet gebruik worden gemaakt van AERIUS Calculator, versie 2019 (zie artikel 1.1).

Tijdens de aanleg- of bouwfase van een project is sprake van tijdelijke stikstofemissie door onder meer het af- en aanrijden van bouwverkeer en het gebruik van (niet elektrisch aangedreven) machines. Na de aanleg- of bouwfase zal er sprake zijn van een blijvende toename van stikstofemissie, met name vanwege de toename van (gemotoriseerd) wegverkeer op de betrokken snelweg of in de nieuwe woonwijk. Voor de aanleg- of bouwfase en de exploitatiefase moet de omvang van stikstofdepositie afzonderlijk worden bepaald. Ingevolge artikel 2.6, tweede lid, wordt bij de reservering en toedeling dan ook onderscheiden tussen de tijdelijke en de permanente (jaarlijks terugkerende) depositie als gevolg van het project. De toedeling van depositieruimte vindt ingevolge het vijfde lid eenmalig, voor onbepaalde tijd plaats, dus ook voor wat betreft de gebruiksfase van het project. Registratie van permanente depositie vindt op grond van artikel 2.4, vierde lid, jaarlijks plaats.

In artikel 2.6, zesde lid, is bepaald hoe de omvang van de beschikbare depositieruimte op enig moment wordt vastgesteld. Dit is de omvang van de door de minister in het register in totaal opgenomen depositieruimte, verminderd met de tot dan in totaal geregistreerde reserveringen en

toedelingen en vermeerderd met eventueel weer vrijgevallen ruimte. De omvang wordt op hexagoon niveau, dus per hectare bepaald.

Artikel 2.7

Artikel 2.7. regelt naast de reservering en toedeling van depositieruimte voor de zeven MIRT-projecten. Bij de reservering en toedeling van depositieruimte worden bestaande bevoegdheden gerespecteerd. Voorafgaand aan reservering of toedeling zal er bestuurlijk overleg moeten plaatsvinden tussen de verschillende betrokken bestuursorganen. Indachtig de eerder genoemde motie Moorlag moet bij de beslissing over de reservering van depositieruimte voor de zeven MIRT-projecten het belang en de beoogde voorrang van de woningbouw uitdrukkelijk worden meegewogen wanneer daarvoor depositieruimte moet worden gereserveerd, die beschikbaar is gekomen door de verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen. Zie voorts paragraaf 3, onder 3.2, van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2.8 tot en met 2.10

In de artikelen 2.8 tot en met 2.10 worden specifieke voorschriften gegeven voor de reservering en toedeling van depositieruimte aan woningbouwprojecten. In het geval voor een woningbouwproject voorafgaand aan de indiening van een omgevingsvergunning een natuurvergunning wordt gevraagd, kan de depositieruimte zonder voorafgaande reservering door gedeputeerde staten in de natuurvergunning worden toegedeeld. Is dat niet het geval, dan reserveren gedeputeerde staten de ruimte ten behoeve van het desbetreffende project in het kader van de toepassing van artikel 6.10a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (verklaring van geen bedenkingen). Zie in dit verband (de toelichting op) artikel 2.3.

Artikel 2.8

Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet de aanvrager die gebruik wil maken van het stikstofdepositiesysteem het te realiseren project nauwkeurig omschrijven. Daarbij moet in ieder geval worden aangegeven hoe veel en wat voor type woningen er gebouwd zullen worden en welke wegen, waterhuishoudkundige maatregelen en nutsvoorzieningen zullen worden aangelegd. Daarbij is het van belang dat vermeld wordt welke emissiebronnen zijn gehanteerd als uitgangspunt voor de berekening van de omvang van de depositie. Deze gegevens zijn nodig zodat het bevoegd gezag de afweging kan maken zoals voorgeschreven in artikel 2.9, derde lid. Verder moet bij de vergunningaanvraag een emissiereductieplan worden aangeleverd. Het doel van het opstellen en aanleveren van het emissiereductieplan is enerzijds om de aanvrager aan te sporen om het project zo emissiearm als redelijkerwijs mogelijk te organiseren en anderzijds om de mate waarin de aanvrager hieraan voldoet mee te laten wegen in de bepaling van de voorkeursvolgorde onder artikel 2.9, derde lid. Het emissiereductieplan is vormvrij.

Artikel 2.9

De systematiek van de regeling is zodanig dat depositieruimte niet in een omgevingsvergunning kan worden toegedeeld als die niet van tevoren is gereserveerd door gedeputeerde staten. De reservering door gedeputeerde staten wordt gedaan in het kader van het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 6.10a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht. Deze systematiek van het vooraf reserveren van depositieruimte door gedeputeerde staten voorkomt ten eerste dat depositieruimte die beschikbaar is bij de verklaring van geen bedenkingen niet meer beschikbaar is ten tijde van de vergunningverlening. Bovendien waarborgt deze systematiek dat er niet meer depositieruimte wordt toegedeeld dan er beschikbaar is: een dergelijke situatie zou zonder een dergelijke systematiek niet uitgesloten kunnen worden, aangezien de depositieruimte door verschillende bevoegde gezagen kan worden toegedeeld.

Depositieruimte kan zoals hiervoor uiteengezet is, ook worden toegedeeld in een natuurvergunning. Hiervoor is geen reservering vooraf nodig, omdat gedeputeerde staten zelf beslissen over de verlening van de natuurvergunning, dus over de toedeling daarin van depositieruimte.

Gedeputeerde staten beslissen ingevolge artikel 2.9, tweede lid, elke zes weken gelijktijdig over de aanvragen die er op dat moment liggen. De aanvragen die in de tussentijd binnenkomen, moeten dus zo lang worden opgespaard. Bij de verdeling van depositieruimte over de verschillende in die periode ingediende aanvragen voor woningbouwprojecten moet er bij schaarste van depositieruimte door gedeputeerde staten worden geprioriteerd. Hiervoor is het noodzakelijk dat er bestuurlijk overleg plaatsvindt tussen alle betrokken bestuursorganen. Wanneer in hetzelfde gebied ook een MIRT-project gepland is, vindt prioritering ook in overleg met de Minister van IenW plaats. Het hanteren van een voorkeursvolgorde waarborgt zo veel mogelijk dat schaarse depositieruimte zo efficiënt mogelijk wordt benut en voorkomt dat depositieruimte geheel wordt opgesoupeerd op basis van het principe "wie het eerst komt, het eerste maalt". Het is aan gedeputeerde staten om in overleg met de betrokken decentrale overheden een belangenafweging te maken waarbij de onder artikel 2.9, derde lid, opgesomde afwegingscriteria in ieder geval worden meegewogen. Deze criteria hebben betrekking op de mate dat het woningbouwproject aansluit bij de regionale woningbehoefte (onder a), de gemeenten in de woondealregio's (onder b), de verhouding tussen de te bouwen woningen en benodigde depositieruimte (onder c) en de mate dat het emissiereductieplan voldoende redelijke maatregelen beschrijft om de stikstofemissies te beperken (onder d).

Bij de keuze voor een termijn van zes weken is het volgende overwogen. Het moet enerzijds voor het bevoegd gezag praktisch haalbaar zijn om de prioritering te kunnen doen, de beslissing over de vergunningaanvraag tijdig te nemen (dat wil zeggen binnen dertien weken met eventueel uitstel van zeven weken waar het gaat om een aparte natuurvergunning en binnen zes maanden waar het gaat om een aanvraag omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.2aa Bor in samenhang met artikel 2.27 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Anderzijds moet de aanvrager op redelijke termijn kunnen beschikken over de vergunning. Een termijn van zes weken valt ruim binnen de geldende beslistermijn en geeft de provincies de tijd voor het noodzakelijke bestuurlijke overleg om de prioritering te maken en de depositieruimte te verdelen.

Reservering vervalt zodra de beslissing omtrent de vergunningaanvraag onherroepelijk is geworden (artikel 2.9, vierde lid).

Het vijfde lid regelt ten slotte uitdrukkelijk dat reservering van depositieruimte niet mogelijk is, indien er geen depositieruimte beschikbaar is. Voor de toedeling van ruimte in een natuurvergunning is dit geregeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a.

Artikel 2.10

Om te verzekeren dat een woningbouwproject daadwerkelijk zo emissiearm als mogelijk wordt gerealiseerd en in ieder geval niet meer stikstofemissie veroorzaakt dan is voorzien bij de reservering van depositieruimte, bevat artikel 2.10 een aantal harde eisen waaraan elk project moet voldoen. Deze eisen worden als voorschriften of beperkingen aan de vergunning verbonden. In dit verband is in het eerste lid, onderdeel a bepaald dat projecten eventuele mogelijkheden tot intern salderen te volste moeten hebben benut zodat zij niet meer depositieruimte uit het registratiesysteem onttrekken dat nodig is. Onderdeel b bevat de eis dat de woningen niet mogen worden aangesloten op een distributienet voor aardgas. Onderdeel c betreft de verplichting om het project in ieder geval volgens het emissiereductieplan uit te voeren en bevat verder een zorgplicht om de stikstofemissie zo veel mogelijk te beperken.

Onderdeel d betreft de verplichting om het project binnen drie jaar te realiseren. Dit sluit aan bij de huidige provinciale beleidsregels.

Omdat depositieruimte die benodigd is voor een woningbouwproject in plaats van bij de omgevingsvergunning ook vooraf in een natuurvergunning kan worden toegedeeld, is in het tweede lid bepaald dat het eerste lid in die gevallen van overeenkomstige toepassing is. Aan de verlening van een natuurvergunning waarbij depositieruimte wordt toegedeeld, moeten dus dezelfde voorwaarden worden verbonden.

Ten slotte is in het derde lid geregeld, dat aan een woningbouwproject toegedeelde depositieruimte weer vrijvalt, als de desbetreffende natuur- of omgevingsvergunning wordt ingetrokken voordat met de bouw begonnen is.

Artikel II

Deze regeling treedt meteen de dag na de publicatie ervan in de Staatscourant in werking.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

CONCEPT