

Aan:	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Onderwerp:	Reactie internetconsultatie wijziging Regeling natuurbescherming (spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur)
Datum/Code:	09-01-2020

Inleiding

In deze memo wordt een korte reactie gegeven op het concept van de wijziging van de Regeling natuurbescherming (spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur).

De nu voorliggende reactie is – mede gelet op de beschikbare tijd – thans alleen namens Rho Adviseurs. Deze reactie beperkt zich nu ook tot maar een paar onderdelen van de regeling, met name vanuit het werkveld van de ruimtelijke ordening. Graag zouden wij in de gelegenheid worden gesteld hierover nader met het ministerie in gesprek te gaan. Eventueel zou dit ook met andere collega-adviesbureaus en organisaties kunnen geschieden in het kader van Platform 31 (Op dezelfde leest) en het Kennislab van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP). Hier werken praktische ervaringsdeskundigen die hiervoor beschikbaar zijn.

Vergunningen/plannen

Wat als eerste opvalt is dat de regeling om depositieruimte toe te delen in hoofdzaak wordt gekoppeld aan natuurvergunningen en omgevingsvergunningen. Bestemmingsplannen worden hierbij niet genoemd. Dit is naar ons idee beslist noodzakelijk, daar de meeste woningbouwprojecten niet primair met vergunningen worden geregeld, maar met een bestemmingsplan. In dat kader wordt de gezamenlijke depositie van het totale project bepaald. Vergunningen worden doorgaans afgegeven na de aanlegfase van het woongebied per woning of clusters van woningen. Doorgaans vindt dan geen toets meer plaats aan de stikstofdepositie, want dat is dan al op planniveau afgeregeld.

Artikel 5.5a Wet natuurbescherming (Wnb), de basis voor de onderhavige wijziging van de ministeriële regeling, verzet zich onzes inziens niet tegen het aanmerken van bestemmingsplannen als besluiten waarbij projecten worden toegestaan. Overigens worden tracébesluiten ook genoemd in deze regeling, die zijn qua aard vergelijkbaar met bestemmingsplannen, beide zijn plannen en geen vergunningen. Overigens zouden ook andere met bestemmingsplannen vergelijkbare plannen moeten worden genoemd, waarop de regeling van toepassing wordt, bijvoorbeeld rijks- en provinciale inpassingsplannen.

Woningbouwfocus

De onderhavige regeling richt zich, afgezien van een aantal specifieke tracébesluiten, uitsluitend op woningbouw. Daarbij wordt aangegeven dat de regeling zich ook richt op daarmee samenhangende nutsvoorzieningen, waterhuishoudkundige maatregelen en infrastructuur. Het begrip nutsvoorzieningen is te beperkt, daaronder vallen in principe alleen energievoorzieningen en dergelijke. Maatschappelijke voorzieningen, zoals scholen vallen hier dan niet onder. En die worden vaak wel in combinatie met woningbouw gerealiseerd. Het voorstel is om 'nutsvoorzieningen' te

vervangen door 'nuts- en maatschappelijke voorzieningen'. Ook het begrip 'woning' zou nader moeten worden uitgelegd: is een recreatiewoning ook een woning? En wat te denken van woningen voor groepen, zoals vaak bij zorgwoningen het geval is.

Voorts leidt de formulering 'ter realisatie van 75.000 woningen' tot mogelijke misverstanden. Aangegeven moet worden dat het om een gezamenlijk maximaal aantal voor het hele land gaat.

Toe te rekenen effecten

In artikel 2.8 wordt aangegeven dat in de aanvraag van natuur- of omgevingsvergunning voor een woningbouwproject een nauwkeurige omschrijving worden gegeven van het type woningen, het aantal woningen, de aan te leggen wegen e.d. en een overzicht van stikstofemissiebronnen, alsook een emissiereductieplan. Deze zaken spelen doorgaans op planniveau en niet op vergunningsniveau.

Een individuele woning zal doorgaans maar weinig stikstofuitstoot hebben. Ook kan de stikstofemissie van verkeersvoorzieningen e.d. niet worden toegerekend aan degene die vergunning krijgt voor een individuele woning. Daar heeft de woningeigenaar geen invloed op. Het is dan ook niet zinvol om dit soort eisen op vergunningsniveau te stellen.

Aanleg-/gebruiksfase

Bij de toekenning van depositieruimte moet volgens artikel 2.6 onderscheid gemaakt worden tussen de aanlegfase en de gebruiksfase. Op planniveau is dit niet dit niet goed te doen, meestal is bij het opstellen van het plan er onvoldoende concreet bekend over hoe het plan wordt aangelegd. Ook mogen uitvoeringsaspecten volgens vaste jurisprudentie niet worden meegenomen bij de beoordeling op planniveau (zie bijvoorbeeld ABRS 08-02-2017, nr. 201603874/1/R6 ECLI:NL:RVS:2017:353 en vele andere).

De beoordeling van de aanlegfase kan het beste geschieden door ervan uit te gaan dat hiervoor zo nodig bij de aanleg een aparte natuurvergunning wordt gevraagd door de uitvoerder.

Aerius

De toe te delen depositieruimte moet volgens artikel 2.6 verplicht worden vastgesteld middels Aerius. In de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak nadrukkelijk de mogelijkheid van het hanteren van een ander programma open gelaten. Dit is van belang, nu er de nodige vragen zijn over de correctheid van de gegevens van Aerius. Bekeken moet onzes inziens worden of de depositieruimte in voorkomend geval niet ook door een ander gelijkwaardig programma zou kunnen worden vastgesteld.

Stikstofdepositieregister

Bij de vermindering van stikstofdepositie worden volgens artikel 2.4 lid 2 alleen bronmaatregelen in aanmerking genomen. Vanuit de basis van de regeling in de Wnb is dit een niet noodzakelijke beperking. In artikel 5.5a lid 2 Wnb worden ook andere maatregelen benoemd. Door in de regeling alleen bronmaatregelen te benoemen, worden maatregelen om de draagkracht van natuurgebieden te verbeteren (waterhuishoudingsmaatregelen, afplaggen, grasbeheer e.d.) niet meegenomen. En in hoeverre kan interne of externe saldering een maatregel zijn?

Bij de (bron)maatregelen van decentrale organen wordt in artikel 2.5 een koppeling gelegd met de Staatscourant. Dit is een niet noodzakelijke beperking. Ook het provinciaal of gemeenteblad zou voldoende moeten zijn. Ook is onduidelijk hoe de registratie van de decentrale stikstofdepositieruimte plaatsvindt, nu er meerdere decentrale overheden rond Natura 2000 gebieden kunnen zijn, die stikstofdepositieruimte ten aanzien van hetzelfde gebied willen laten registreren. Ook wordt een (bron)maatregel niet in de vermindering van stikstofdepositie betrokken zolang een wettelijke regeling

die dit borgt nog niet in werking is getreden. Op decentraal niveau zal er niet steeds sprake zijn van een borging middels een wettelijke regeling. Waarom zijn overigens andere vormen van borging, bijvoorbeeld in overeenkomsten, niet toegestaan?

De depositieruimte wordt volgens de begripsbepaling uitgedrukt in mol per hectare per jaar, is het in relatie de registratie per hexagoon niet te overwegen om dit in kilo's per jaar uit te drukken, net als de kritische depositiewaarde?

Overige opmerkingen

In de regeling zitten nog een aantal tekstuele omissies. In artikel 2.4 lid 2 wordt gesproken over 'het Stikstofdepositie-registratie'. Dit moet zijn: 'het Stikstofdepositieregister'. In artikel 2.5 lid 2 sub a is onduidelijk waar 'die dit borgt' precies op terugslaat, op de (bron)maatregel of op de stikstofdepositievermindering?

Slot

Wij hopen met dit memo een aantal relevante aandachtspunten te hebben aangegeven, waar eventueel rekening mee gehouden kan worden. Wij zijn benieuwd naar het vervolg.

= = =