



Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 maart 2020, nr. WJZ/ 20072948, tot wijziging van de Regeling natuurbescherming (spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur)

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Handelende in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Milieu en Wonen;

Gelet op de artikelen 2.9, vierde lid, en 5.5a, eerste, derde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming;

Besluit:

ARTIKEL I

De **Regeling natuurbescherming** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 worden in de alfabetische volgorde de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

- *AERIUS Calculator*: rekeninstrument voor de vaststelling van de omvang van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied, beschikbaar op www.aerius.nl;
- *depositieruimte*: in het register opgenomen ruimte, uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar, voor stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied;
- *Natura 2000-vergunning*: vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet;
- *omgevingsvergunning*: omgevingsvergunning voor het realiseren van een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet;
- *register*: stikstofdepositieregister, bedoeld in artikel 2.3, beschikbaar op www.aerius.nl;
- *tracébesluit*: tracébesluit als bedoeld in artikel 9 van de Tracéwet;
- *voor stikstof gevoelige habitat*: voor stikstof gevoelig leefgebied voor vogelsoorten, natuurlijke habitat en habitat van soorten waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt;

B

Na hoofdstuk 1 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 2. Natura 2000-gebieden

§ 2.1.1 Stikstofberekening

Artikel 2.1

1. Voor de vaststelling of een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, afzonderlijk of in combinatie met plannen of andere projecten significante gevolgen kan hebben voor dat gebied door het veroorzaken van stikstofdepositie in het gebied op een voor stikstof gevoelige habitat, wordt de stikstofdepositie berekend met AERIUS Calculator versie 2019A.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een aanvraag voor een Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning die is gebaseerd op AERIUS Calculator versie 2019 en die is ingediend voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit artikel.
3. AERIUS Calculator wordt beheerd onder verantwoordelijkheid van de minister.

§ 2.1.2 Stikstofregistratiesysteem

Artikel 2.2

Deze paragraaf is alleen van toepassing op:



- a. woningbouwprojecten, inclusief noodzakelijke en direct met het project samenhangende nutsvoorzieningen, waterhuishoudkundige maatregelen en infrastructuur en noodzakelijke voorzieningen ten behoeve van een goed woon- en leefklimaat; en
- b. de tracébesluiten voor de projecten:
 - 1°. A1/A28 Knooppunt Hoevelaken;
 - 2°. A4 Haaglanden – N14;
 - 3°. A6 Almere Buiten Oost – Lelystad;
 - 4°. A12/A27 Ring Utrecht;
 - 5°. A27 Houten – Hooipolder;
 - 6°. A58 Eindhoven – Tilburg;
 - 7°. A58 Sint Annabosch – Galder.

Artikel 2.3

1. Er is een register waarin gegevens worden opgenomen over depositieruimte.
2. Een besluit waarbij een project wordt toegestaan, kan worden genomen met gebruikmaking van in het register opgenomen depositieruimte.
3. Het register wordt beheerd onder verantwoordelijkheid van de minister.
4. De minister draagt er zorg voor dat depositieruimte in het register wordt opgenomen die ontstaat door de vermindering van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van de bronmaatregelen, bedoeld in artikel 2.4.
5. De minister neemt ten hoogste 70% van de vermindering van stikstofdepositie als depositieruimte in het register op.

Artikel 2.4

1. Bronmaatregelen als bedoeld in artikel 2.3, vierde lid, zijn:
 - a. de snelheidsverlaging voor de rijkswegen ingevolge het besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 19 december 2019, kenmerk RWS-2019/45657, Stcrt. 2019, 71032;
 - b. regels over:
 - 1°. de samenstelling van diervoeders of andere stoffen die zijn bedoeld voor het voederen van dieren als bedoeld in artikel 2.18a van de Wet dieren; of
 - 2°. het maximumgehalte aan bepaalde stoffen in dierlijke producten als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van die wet;
 - c. de onomkeerbare sluiting van een varkenshouderijlocatie op grond van artikel 4, eerste lid, van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.
2. Op verzoek van een college van burgemeester en wethouders, van gedeputeerde staten of van het dagelijks bestuur van een waterschap kan de minister een maatregel van dat bestuursorgaan aanmerken als een bronmaatregel als bedoeld in artikel 2.3, vierde lid.
3. Een bronmaatregel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt alleen in de berekening van de vermindering van stikstofdepositie betrokken:
 - a. als voor de maatregel een wettelijk voorschrift of een besluit nodig is: nadat dat voorschrift of besluit in werking is getreden;
 - b. voor zover de vermindering van stikstofdepositie met zekerheid en nauwkeurigheid kan worden vastgesteld; en
 - c. als handhaving van de wettelijke voorschriften die verband houden met de bronmaatregel verzekerd is.

Artikel 2.5

1. Depositieruimte kan, behalve in een Natura 2000-vergunning, ook worden toegedeeld in:
 - a. een omgevingsvergunning;
 - b. een tracébesluit als bedoeld in artikel 2.2, onderdeel b.
2. Depositieruimte kan alleen worden toegedeeld in een besluit als bedoeld in het eerste lid.
3. Depositieruimte wordt eenmalig en voor onbepaalde tijd toegedeeld.
4. Depositieruimte wordt alleen toegedeeld voor zover zij eerder is gereserveerd.



Artikel 2.6

1. Reservering of toedeling van depositieruimte is mogelijk voor zover daarvoor depositieruimte beschikbaar is.
2. De beschikbare depositieruimte voor een hectare van een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied is de in het register opgenomen depositieruimte voor die hectare, verminderd met de depositieruimte die tot dat moment met toepassing van artikel 2.10 is afgeschreven of met toepassing van artikel 2.8 of 2.9 is gereserveerd, en vermeerderd met de depositieruimte die tot dat moment met toepassing van artikel 2.10 is bijgeschreven.
3. De depositieruimte die ten behoeve van een project wordt gereserveerd of toegedeeld in verband met de toename van stikstofdepositie is gelijk aan de hoogste stikstofdepositie op een hectare van een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied die het project in een jaar kan veroorzaken.

Artikel 2.7

1. Reservering van depositieruimte geschiedt door registratie van de reservering in het register door:
 - a. gedeputeerde staten voor woningbouwprojecten;
 - b. de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor tracébesluiten als bedoeld in artikel 2.2, onderdeel b.
2. Een reservering vervalt als:
 - a. het bevoegd gezag een besluit heeft genomen op de betrokken aanvraag voor een Natura 2000-vergunning of een omgevingsvergunning;
 - b. de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het tracébesluit heeft vastgesteld waarvoor hij depositieruimte had gereserveerd.

Artikel 2.8

1. Gedeputeerde staten reserveren depositieruimte voor een woningbouwproject na de ontvangst van:
 - a. een aanvraag voor een Natura 2000-vergunning voor dat project;
 - b. de mededeling van een gemeente dat zij een aanvraag heeft ontvangen voor een omgevingsvergunning voor dat project.
2. Gedeputeerde staten beslissen over de reservering van depositieruimte voor woningbouwprojecten in de volgorde waarin de aanvragen van een Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning voor deze projecten zijn ontvangen.
3. In afwijking van het tweede lid reserveren gedeputeerde staten:
 - a. gedurende de eerste twee weken na inwerkingtreding van dit artikel alleen depositieruimte voor woningbouwprojecten in de gemeenten, genoemd in bijlage 1 bij deze regeling;
 - b. gedurende de derde tot en met zesde week na inwerkingtreding van dit artikel alleen depositieruimte voor projecten:
 - 1°. als bedoeld in onderdeel a; of
 - 2°. die betrekking hebben op de bouw van ten minste 100 woningen.
4. Gedeputeerde staten reserveren alleen depositieruimte voor een woningbouwproject als de woningen niet worden aangesloten op een distributienet voor aardgas.

Artikel 2.9

1. Als de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voornemens is om in een tracébesluit als bedoeld in artikel 2.2, onderdeel b, depositieruimte toe te delen die verkregen is door de snelheidsverlaging voor de rijkswegen, reserveert hij die ruimte tijdelijk voor een periode van ten hoogste twee maanden. Hij kan deze termijn met ten hoogste twee maanden verlengen.
2. Voor zover dezelfde depositieruimte nodig is voor zowel een of meer woningbouwprojecten als een project als bedoeld in artikel 2.2, onderdeel b, voeren de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, gedeputeerde staten van de provincies waar het tracé of een gedeelte daarvan ligt en de andere betrokken bestuursorganen overleg over een voorkeursvolgorde van de projecten.



3. Na het overleg kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de tijdelijke reservering omzetten in een definitieve reservering.

Artikel 2.10

1. Voor woningbouwprojecten dragen gedeputeerde staten terstond zorg voor:
 - a. afschrijving in het register van depositieruimte die aan dat project is toegeedeeld;
 - b. doorhaling van gereserveerde depositieruimte als de betrokken vergunningaanvraag is ingetrokken of als een besluit is genomen op de betrokken aanvraag;
 - c. de bijschrijving in het register van depositieruimte die is vrijgefallen omdat:
 - 1°. de vergunning waarbij depositieruimte is toegeedeeld, is ingetrokken voordat het project is aangevangen;
 - 2°. de bouw- en aanlegfase waarvoor depositieruimte is toegeedeeld, is afgerond;
 - d. omzetting van toegeedeelde in gereserveerde depositieruimte als de vergunning is vernietigd.
2. Voor projecten als bedoeld in artikel 2.2, onderdeel b, draagt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat terstond zorg voor:
 - a. afschrijving in het register van depositieruimte die hij heeft toegeedeeld;
 - b. doorhaling van gereserveerde depositieruimte als hij het betrokken tracébesluit heeft vastgesteld;
 - c. de bijschrijving in het register van depositieruimte die is vrijgefallen omdat de bouw- en aanlegfase waarvoor depositieruimte is toegeedeeld, is afgerond;
 - d. omzetting van toegeedeelde in gereserveerde depositieruimte als het tracébesluit is vernietigd.

C

Bijlage 1 in de bijlage bij deze regeling wordt ingevoegd vóór bijlage 2.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 13 maart 2020

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten*



BIJLAGE BEHORENDE BIJ ARTIKEL I, ONDERDEEL C, VAN DE REGELING VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit TOT WIJZIGING VAN DE REGELING NATUURBESCHERMING (SPOEDAANPAK STIKSTOF BOUW EN INFRASTRUCTUUR)

Bijlage 1 behorende bij artikel 2.8, derde lid, onderdeel a, van de Regeling natuurbescherming

De gemeenten, bedoeld in artikel 2.8, derde lid, onderdeel a, zijn:

Aalsmeer
Albrandswaard
Almere
Amstelveen
Amsterdam
Arnhem
Barendrecht
Beemster
Berg en Dal
Best
Beuningen
Beverwijk
Blaricum
Bloemendaal
Brielle
Bunnik
Capelle aan den IJssel
De Bilt
De Ronde Venen
Delft
Den Haag
Diemen
Doesburg
Dordrecht
Druten
Duiven
Edam-Volendam
Eindhoven
Geldrop-Mierlo
Gooise Meren
Groningen
Haarlem
Haarlemmermeer
Heemskerk
Heemstede
Hellevoetsluis
Helmond
Heumen
Hilversum
Houten
Huizen
IJsselstein
Krimpen aan den IJssel
Landsmeer
Lansingerland
Laren
Leiden
Leidschendam-Voorburg
Lelystad
Lingewaard
Lopik
Maassluis
Midden-Delfland
Montferland
Montfoort
Mook en Middelaar
Nieuwegein



Nijmegen
Nissewaard
Nuenen
Oirschot
Oostzaan
Ouder-Amstel
Oudewater
Overbetuwe
Pijnacker-Nootdorp
Purmerend
Renkum
Rheden
Ridderkerk
Rijswijk
Rotterdam
Rozendaal
Schiedam
Son en Breugel
Stichtse Vecht
Uitgeest
Uithoorn
Utrecht
Utrechtse Heuvelrug
Veldhoven
Velsen
Vijfheerenlanden
Vlaardingen
Waalre
Wassenaar
Waterland
Weesp
Westervoort
Westland
Westvoorne
Wijchen
Wijdmeren
Wijk bij Duurstede
Woerden
Wormerland
Zaanstad
Zandvoort
Zeist
Zevenaar
Zoetermeer



TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In de Spoorwet aanpak stikstof is voorzien in aanvullende instrumenten om op korte termijn te komen tot een geïntensiveerde, gecoördineerde en samenhangende aanpak. Deze aanpak is 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. 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 (Wnb)). Hiertoe strekt de onderhavige regeling tot wijziging van de Regeling natuurbescherming (Rnb).

Daarnaast introduceert deze regeling AERIUS Calculator versie 2019A als verplicht rekeninstrument voor de berekening van de door projecten veroorzaakte stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats van Natura 2000-gebieden.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de regeling van het stikstofregistratiesysteem en de achtergrond daarbij. Op het voorschrijven van AERIUS Calculator versie 2019A als verplicht rekeninstrument wordt ingegaan in de artikelsgewijze toelichting.

2. Achtergrond

Veel Natura 2000-gebieden kampen met een overbelasting aan stikstof. De Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hanteert als uitgangspunt dat een project dat kan leiden tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied, zodat daarvoor in beginsel een passende beoordeling moet worden gemaakt.¹ Op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (Hrl)² mag alleen toestemming worden verleend voor het project als deze passende beoordeling de zekerheid geeft dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.³ Artikel 6, derde lid, Hrl is omgezet in de regeling van de Natura 2000-vergunning in de artikelen 2.7, tweede lid, en 2.8 Wnb; als een omgevingsvergunning of een tracébesluit als toestemmingsbesluit in de plaats treedt van die vergunning, geldt eenzelfde kader op grond van het Besluit omgevingsrecht en de Tracéwet.

In het verleden is het Programma aanpak stikstof (PAS) voor de periode 2015–2021 vastgesteld, om de vergunningverlening te faciliteren en tegelijk de realisatie van de natuurdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden dichterbij te brengen. De uitspraken van de Afdeling van 29 mei 2019 over het PAS en over beweiden en bemesten⁴ hebben evenwel duidelijk gemaakt dat dat programma niet houdbaar was. Voor een aantal sectoren zijn hierdoor acute problemen ontstaan bij de vergunningverlening die grote maatschappelijke gevolgen 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.⁵ Daarbij gaat het om de verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen, vermindering van emissies uit de veehouderij door veevoermaatregelen en de eerder aangekondigde⁶ verhoging van het subsidieplafond voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. 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. Voor ten minste 30% zal de stikstofreductie worden gebruikt om ook bij te dragen aan de vermindering van de stikstofbelasting op de Natura

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

² 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).

³ Tenzij sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, er geen reële alternatieven voor het project zijn en voorzien is in adequate natuurcompensatie van de potentiële nadelige effecten van het project (artikel 6, vierde lid, Hrl).

⁴ ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 1.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nrs. 1 en 2.



2000-gebieden. Daarnaast worden bestaande maatregelen verder voortgezet en geïntensiveerd,⁷ én komt het kabinet in april 2020 met verdere maatregelen in het kader van de structurele aanpak om stikstofdepositie verder terug te dringen en het natuurherstel te intensiveren.

3. Stikstofregistratiesysteem

3.1 Werking systeem

Het stikstofregistratiesysteem wordt geregeld in de nieuwe paragraaf 2.1.2 Rnb. Het stikstofregistratiesysteem is een gesloten systeem waarvoor specifieke maatregelen worden genomen voor het toestaan van specifieke projecten, waarbij er tevens afoming plaatsvindt voor natuur. De maatregelen zijn genoemd in het nieuwe artikel 2.4 Rnb, de projecten waarvoor een beroep kan worden gedaan op het systeem (woningbouw en infrastructuur) in het nieuwe artikel 2.2 Rnb.

Het registratiesysteem komt erop neer dat de positieve effecten van maatregelen in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie worden geregistreerd voor elke locatie (per zeshoek – hexagoon – met een oppervlakte van een hectare) van voor stikstof gevoelige habitats (typen natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten) in Natura 2000-gebieden waar de positieve effecten zich voordoen. De depositieruimte wordt berekend met de versies van OPS⁸ en SRM2⁹ die ook geïmplementeerd zijn in AERIUS Calculator versie 2019A. Hierdoor wordt enerzijds nauwkeurig inzichtelijk gemaakt hoeveel en waar depositieruimte ontstaat door genomen maatregelen, en hoeveel en waar deze ruimte wordt toebedeeld voor een specifiek project.

De toename op de betrokken locatie van de stikstofdepositie als gevolg van het project wordt dus weggestreept tegen de in het registratiesysteem opgenomen vermindering van de stikstofdepositie op dezelfde locatie als gevolg van de aan het registratiesysteem gekoppelde maatregelen. In het nieuwe artikel 2.5 Rnb wordt in dit verband gesproken over ‘toedeling’ van depositieruimte. Voor zover bij de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof door het bevoegd gezag eerst gereserveerd en vervolgens – na toedeling – in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is. Dat wordt geregeld in de nieuwe artikelen 2.5 tot en met 2.7 en 2.10 Rnb. Waar in het stikstofregistratiesysteem een stikstoftoename door de ene bron wordt weggestreept tegen een stikstofvermindering bij een andere bron, kan dit worden gezien als een vorm van extern salderen.

Het stikstofregistratiesysteem verzekert aldus een directe samenhang tussen de depositiegevende maatregelen en de specifieke projecten waaraan de depositieruimte vervolgens kan worden toebedeeld en voorkomt dat meer ruimte wordt gebruikt dan beschikbaar is.

Het systeem is overigens als faciliteit bedoeld: er hoeft geen beroep op het stikstofregistratiesysteem te worden gedaan ten behoeve van vergunningverlening of een tracébesluit. Ook zonder een beroep te doen op het stikstofregistratiesysteem kunnen bouwactiviteiten worden gerealiseerd, net als dat voor alle andersoortige projecten het geval is. Dat kan als door interne of externe saldering wordt verzekerd dat het project niet leidt tot een toename van de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden, of als onderbouwd wordt dat de toename die het project veroorzaakt, met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

3.2 Effecten maatregelen

De in de brief van 13 november 2019 aangekondigde maatregelen die stikstofdepositieruimte moeten creëren ten behoeve van het stikstofregistratiesysteem zijn opgesomd in het nieuwe artikel 2.4, eerste lid: de snelheidsverlaging voor de rijkswegen, de andere samenstelling van veevoer en de warme saneringsregeling varkenshouderij.

Bij de inwerkingtreding van de onderhavige regeling zal in het stikstofregistratiesysteem uitsluitend de depositieruimte zijn opgenomen die wordt gecreëerd door de maatregel van de snelheidsverlaging. De effecten van de overige maatregelen moeten zich immers nog voordoen en worden nog (ecologisch) beoordeeld.

Alle maatregelen die zijn opgesomd in artikel 2.4, eerste lid, voldoen aan de eis van artikel 5.5a, tweede lid, Wnb: het gaat om maatregelen die aanvullend zijn ten opzichte van de in het beheerplan

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 48.

⁸ <https://www.aerius.nl/nl/factsheets/berekening-verspreiding-en-deposities-met-ops/16-09-2019>

⁹ <https://www.aerius.nl/nl/factsheets/berekening-depositiebijdrage-bronnen-sector-verkeer-en-vervoer/16-09-2019>



voor het desbetreffende Natura 2000-gebied opgenomen maatregelen. In dit geval gaat het – zoals uit het voorgaande blijkt – om de eerste categorie van aanvullende maatregelen die in dat artikellid worden genoemd, namelijk maatregelen die de belasting van de natuurwaarden door stikstof verminderen. Vooralsnog wordt geen depositieruimte ontleend aan de in artikel 5.5a, tweede lid, Wnb genoemde tweede categorie van maatregelen die er primair op zijn gericht om de staat van instandhouding te verbeteren.

De aan het stikstofregistratiesysteem verbonden maatregelen worden overigens niet alleen gebruikt om nieuwe ontwikkelingen te kunnen toestaan. Zij geven ook een extra impuls aan de natuur in de betrokken Natura 2000-gebieden. In het nieuwe artikel 2.3, vijfde lid, Rnb wordt immers bepaald, dat ten hoogste 70% van de met een maatregel gemoeide vermindering van de stikstofdepositie in het register wordt opgenomen als ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe bouwprojecten. Die 70% wordt gebruikt voor het volledig neutraliseren van de extra uitstoot op het betrokken hexagoon die gepaard gaat met de bouwprojecten waarvoor een beroep wordt gedaan op het stikstofregistratiesysteem. Het overige deel van de door de maatregelen bereikte vermindering van de stikstofdepositie – te weten ten minste 30% – leidt direct tot een vermindering van de stikstofbelasting op hetzelfde hexagoon en komt dus geheel en uitsluitend ten goede van de natuur. Bij de toepassing van deze bepaling kan het voorkomen dat voor sommige locaties in de loop van de tijd komt vast te staan dat op minder dan 70% van de effecten van de maatregelen een beroep zal worden gedaan voor toestemmingverlening voor bouwprojecten en dat dan een deel daarvan ook ter beschikking zal worden gesteld van de natuur.

Dit positieve effect van de aan het stikstofregistratiesysteem verbonden maatregelen komt bij het bestaande beleid gericht op verlaging van de milieudruk op Natura 2000-gebieden, dat leidt tot een doorgaande dalende trend van de stikstofdepositie, die in elk Natura 2000-gebied fors lager is dan in 2005. Voor het bestaande beleid en het voorgenomen beleid wordt verwezen naar de maatregelen opgesomd in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van 2019.¹⁰

Nadere besluitvorming vindt nog plaats over de structurele aanpak om de stikstofdepositie verder terug te dringen en het natuurherstel te intensiveren. Voor de vermindering van de stikstofdepositie stelt het kabinet een streefwaarde vast voor het jaar 2030.¹¹ Verder neemt het kabinet maatregelen in de landbouwsector en in andere sectoren. Samen met provincies werkt de rijksoverheid aan een gebiedsgerichte aanpak. Het gaat tot dusverre onder meer om:

- gerichte opkoop van veehouderijen: het Rijk stelt hier 350 miljoen euro voor beschikbaar, waarvan reeds 100 miljoen euro vanuit het klimaatakkoord was gereserveerd;
- een warme sanering van de varkenshouderij: het Rijk stelde hier eerder al 180 miljoen euro voor beschikbaar en heeft toegezegd dit bedrag verder aan te vullen om alle bedrijven die aan de criteria voldoen in de regeling mee te nemen;
- innovatie en brongerichte verduurzaming van stallen: het Rijk stelt hier 172 miljoen euro voor beschikbaar;
- een omschakelfonds voor boeren die willen omschakelen naar kringlooplandbouw;
- extensivering van veehouderijbedrijven rondom natuurgebieden;
- persoonlijke hulp aan boeren om op hun bedrijf stikstofreducerende maatregelen te nemen en/of te begeleiden naar de diverse innovatie- en uitkoopregelingen.¹²

Daarnaast is in het Klimaatakkoord 100 miljoen euro gereserveerd voor de veenweideaanpak. Deze middelen dragen bij aan vermindering van de stikstofproblematiek. De brief van 19 februari 2020 geeft ook inzicht in de besteding van de 250 miljoen euro uit de begrotingsreserve voor een eerste aanvullend pakket natuurmaatregelen.¹³

3.3 Mate van zekerheid dat de maatregelen worden genomen

Belangrijk is dat de maatregel ten tijde van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het toestemmingsbesluit voor een project moet zijn uitgevoerd of dat er verzekerd is dat de maatregel zal worden uitgevoerd en de beoogde effecten heeft. Hiermee is verzekerd dat de bronmaatregelen tot een feitelijke en daadwerkelijke depositieverlaging leiden waardoor depositieruimte beschikbaar komt. Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden:

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;

¹⁰ <https://www.pbl.nl/kev/datasets>

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 25.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 44.

¹³ Kamerstukken I 2019/20, 35 334, M.



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.

Toepassing van deze voorwaarden op de verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen levert het volgende beeld op.

Ten behoeve van de vulling van het stikstofregistratiesysteem is door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een verkeersbesluit vastgesteld, op grond waarvan de maximumsnelheid op autosnelwegen onder beheer van het Rijk tussen 06:00–19:00 uur wordt verlaagd tot 100 km per uur.¹⁴ De huidige reguliere snelheidscontroles bieden genoeg garantie voor handhaving. Daarbij wordt wel de vinger aan de pols gehouden: als de jaarlijkse metingen van TNO (op basis van de daadwerkelijke snelheid van weggebruikers) met oog op de actualisatie van emissiecijfers daartoe aanleiding geven, zal de inzet van handhaving opnieuw bepaald worden. Nu is voldaan aan de randvoorwaarden zoals hiervoor beschreven, is de depositieruimte die als gevolg van de snelheidsbeperking ontstaat, opgenomen in het stikstofdepositieregister en beschikbaar voor het uitvoeren van de activiteiten.

De concrete effecten van de overige in artikel 2.4, eerste lid, genoemde bronmaatregelen 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 gecreëerde depositieruimte toegevoegd aan het register. Hiertoe zal dan een nieuwe versie van het register worden vastgesteld op basis van een effectbeoordeling van de maatregel die zodanig is dat daarop in een passende beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, Hrl kan worden teruggegrepen.

4. 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 gerealiseerd ook voor woningbouwprojecten gebruikt kan worden. Met het oog op de efficiënte inzet van depositieruimte, wordt van initiatiefnemers van woningbouwprojecten verwacht dat zij het project zo emissie-arm als mogelijk uitvoeren en eventuele mogelijkheden tot salderen benutten alvorens een beroep te doen op depositieruimte. Met de in de brief van 13 november 2019 aangekondigde stikstofregistratiesysteem en het daarin genoemde pakket bronmaatregelen dat daaraan verbonden is, wordt beoogd stikstofruimte voor de bouw van ongeveer 75.000 woningen te bieden. Hiermee wordt voor één jaar uitvoering gegeven aan de ambitie in de Nationale Woonagenda 2018–2022 om tot 2025 zo'n 700.000 woningen te bouwen, wat neerkomt op een opgave van ongeveer 75.000 woningen per jaar.¹⁵

Om op zo kort mogelijke termijn toestemmingen te kunnen verlenen voor de bouw van woningen, is in het nieuwe artikel 2.8 als uitgangspunt genomen dat gedeputeerde staten beslissen over de reservering van depositieruimte voor dergelijke projecten op volgorde van binnenkomst van de aanvragen voor een Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning. In de eerste zes weken na inwerkingtreding van artikel 2.8 geven gedeputeerde staten daarbij voorrang aan woningbouwprojecten die zijn gelegen binnen gemeenten in een regio met een bovengemiddeld woningtekort (opgesomd in bijlage 1 Rnb) en aan woningbouwprojecten voor de bouw van minimaal 100 woningen. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat dergelijke woningbouwprojecten om een aanspraak op depositieruimte moeten concurreren met projecten gelegen in regio's met een lagere woningdruk of projecten van een kleinere omvang, wat zou kunnen resulteren in een inefficiënte toedeling van de beschikbare depositieruimte.

5. Projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

Zoals in de brief 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 een nieuw artikel 2.2, onder b):

1. A1/A28 Knooppunt Hoevelaken
2. A4 Haaglanden – N14
3. A6 Almere Buiten Oost – Lelystad
4. A12/A27 Ring Utrecht
5. A27 Houten – Hooipolder
6. A58 Eindhoven – Tilburg

¹⁴ Besluit van 19 december 2019, Stcrt. 2019, 71032.

¹⁵ Zie Kamerstukken II 2017/18, 32 847, nr. 365, p. 2.



7. A58 Sint Annabosch – Galder.

Voor deze zeven projecten geldt dat ze al in voorbereiding waren, waarbij een snelheidsverlaging als mitigerende maatregel reeds werd overwogen. Om verdere vertraging van deze projecten zoveel mogelijk te voorkomen, kunnen deze projecten de depositieruimte benutten.

Voor tracébesluiten geldt dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag is. Ingevolge de Tracéwet maakt de minister voor een tracébesluit dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling alvorens het tracébesluit vast te stellen. Deze passende beoordeling betreft de gevolgen van het besluit voor het gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen. De minister stelt het tracébesluit slechts vast, als hij zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Voor de in artikel 2.2, onder b, genoemde projecten kan hij in de passende beoordeling ook de depositieruimte uit het register betrekken. Wanneer de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voornemens is om in een tracébesluit in artikel 2.2, onderdeel b, depositieruimte toe te delen die verkregen is door de snelheidsverlaging voor de rijkswegen, reserveert hij die ruimte tijdelijk. Als er ook woningbouwprojecten zijn die gebruik willen maken van dezelfde depositieruimte, kan definitieve reservering van depositieruimte alleen plaatsvinden na bestuurlijk overleg tussen de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de betrokken provincies en eventueel andere betrokken bestuursorganen. In dit overleg zal moet worden bezien of voldoende depositieruimte beschikbaar en zal zo nodig een keuze tussen een MIRT-project dan wel een woningbouwproject gemaakt worden, waarbij rekening wordt gehouden met de motie-Moorlag,¹⁶ waarin wordt verzocht dat de depositieruimte die ontstaat door de verlaging van de maximumsnelheid, bij voorrang ingezet wordt voor het op gang brengen van de woningbouw.

Gereserveerde depositieruimte blijft gereserveerd totdat het tracébesluit – waarmee de ruimte aan het infrastructurele project wordt toegedeeld – is genomen. Zie de artikelen 2.7, tweede lid, onderdeel a, en 2.10, tweede lid, en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

6. Wijzigingen en effecten

6.1 Algemeen

Deze wijziging van de Rnb brengt geen wijzigingen aan in de bevoegdheidsverdeling tussen overheden. Gedeputeerde staten blijven bevoegd gezag voor de Natura 2000-vergunningen voor woningbouwprojecten en geven een verklaring van geen bedenkingen af bij samenloop met omgevingsvergunningen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat blijft bevoegd 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 bepaalt de regeling dat gedeputeerde staten alleen depositieruimte mogen reserveren voor een woningbouwproject als de woningen niet worden aangesloten op het aardgas (artikel 2.8, vierde lid).

De regeling heeft geen gevolgen voor de wijze van rechtsbescherming tegen de besluiten waarin op grond van de regeling depositieruimte kan worden toegedeeld (het tracébesluit, de omgevingsvergunning en de Natura 2000-vergunning). Op deze besluiten is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Een belanghebbende die het niet eens is met het wel of niet (reserveren en vervolgens) toedelen van depositieruimte kan dat aanvoeren in de procedure tegen het tracébesluit of het besluit omtrent de vergunning.

Voor het geval dat tracébesluiten en woningbouwprojecten gebruik willen maken van dezelfde depositieruimte, schrijft artikel 2.9, tweede lid, voor dat de verschillende bevoegde overheden met elkaar overleggen. Overleg tussen de overheden voor Natura 2000-vergunningen en omgevingsvergunningen is niet nieuw. Wel nieuw is het in artikel 2.9, tweede lid, Rnb voorziene (bestuurlijk) overleg ten aanzien van de verdeling van depositieruimte in geval van prioritering. Daarover worden in overleg met alle bevoegde overheden afspraken gemaakt. Waar mogelijk en wenselijk wordt aangesloten op al bestaande overlegstructuren.

6.2 Regeldruk

Een stikstofregistratiesysteem is een register waarin voor elke locatie (per hexagoon met een

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 9.



oppervlakte van een hectare) van voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden 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. 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 Natura 2000-vergunning kan op dat effect en op de wetenschappelijke beoordeling van dat effect worden teruggegrepen. Daarmee is voor initiatiefnemers van projecten die vallen onder de reikwijdte van de regeling (woningbouwprojecten en de zeven MIRT-projecten), wat betreft regeldruk een vergelijkbare situatie ontstaan als tijdens de looptijd van het PAS.

Tijdens de looptijd van het PAS kon de aanvraag van een Natura 2000-vergunning worden gebaseerd op de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS. De PAS-uitspraak heeft geleid tot een lastenverzwaring: aanvragen voor een omgevingsvergunning of een Natura 2000-vergunning voor het aspect stikstof moeten, net als vóór het PAS, weer geheel worden gebaseerd op een voor het concrete project opgestelde passende beoordeling. Het voorgestelde stikstofregistratiesysteem leidt in die zin tot een lastenverlichting: in de passende beoordeling bij de aanvraag voor de Natura 2000-vergunning voor een project dat gebruikmaakt van het stikstofregistratiesysteem kan worden teruggegrepen op het effect van de maatregel en op de wetenschappelijke beoordeling daarvan.

Voor de berekening van de regeldruk van deze wijzigingsregeling wordt aangesloten bij het onderzoek naar de regeldruk van de Wnb dat is uitgevoerd door SIRA Consulting B.V. en beschreven in het rapport 'Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming' van 15 april 2015.¹⁷ Daarbij zijn de volgende drie categorieën gehanteerd:

1. Eenvoudige aanvragen: dit betreft de aanvragen van burgers en bedrijven voor activiteiten met een zeer beperkte invloed op het 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 alle aanvragen van bedrijven en alle aanvragen voor 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 en 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 als de natuur dreigt te worden verstoord.

Doordat kan worden teruggevallen op de onderbouwing van het stikstofregistratiesysteem valt de aanvraag onder de categorie 'eenvoudig'. Door de PAS-uitspraak was die 'gemiddeld complex' geworden. 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 dat een initiatiefnemer de effecten van zijn project ten behoeve van een eventuele aanvraag dient te berekenen met behulp van AERIUS Calculator versie 2019A, 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.

6.3 Dienstenrichtlijn

Het verrichten van bouwactiviteiten is een vorm van dienstverlening die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt.¹⁸ Dat geldt niet voor de in artikel 2.7 Wnb geregelde Natura 2000-vergunning en de omgevingsvergunning die hiervoor in de plaats treedt. Deze vergunningen regelen als zodanig niet de toegang tot en de uitoefening van bepaalde dienstenactiviteiten in de zin van artikel 9 van de

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nrs. 14, bijlage, en 17.

¹⁸ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU 2006, L 376.



Dienstenrichtlijn. Het gaat om een vergunningplicht die – overeenkomstig artikel 6, derde lid, Hrl – betrekking heeft op alle projecten van welke aard ook (dus niet alleen bouwprojecten), die op zichzelf of in cumulatie met andere projecten een significant gevolg kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, ongeacht of die projecten gepaard gaan met bepaalde vormen van dienstverlening. Deze vergunningen zijn dan ook niet opgenomen bij de vergunningstelsels, genoemd in de bijlage bij de Regeling vaststelling indicatieve reikwijdte Dienstenwet.

Met deze regeling wordt voorzien in een systeem om vergunningverlening voor specifieke bouwactiviteiten mogelijk te maken met gebruikmaking van een stikstofregistratiesysteem. Omdat het hier gaat om een systeem om vergunningverlening voor een specifieke vorm van dienstverlening mogelijk te maken, komt de Dienstenrichtlijn weer in beeld. Bezien is daarom hoe het systeem dat met onderhavige regeling wordt geïntroduceerd zich verhoudt tot de artikelen 9 en volgende van de Dienstenrichtlijn. Geconcludeerd is dat het stelsel materieel voldoet aan de eisen, gesteld in deze artikelen. Er is – overeenkomstig artikel 6, derde lid, Hrl en artikel 2.8 Wnb – sprake van een voor ieder project geldend, objectief toetsingscriterium uit een oogpunt van milieubescherming: een vergunning wordt verleend als uit de vereiste voorafgaande passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast door het project. Ook wordt voldaan aan artikel 12 van de Dienstenrichtlijn, dat specifieke eisen stelt ingeval van schaarse ruimte voor vergunningen. De met het stikstofregistratiesysteem gecreëerde extra depositieruimte voor woningbouw en zeven infrastructuurprojecten is per definitie schaars, gegeven de beperkingen die voortvloeien uit artikel 6 Hrl. In dat kader is van belang dat de bouwactiviteiten waarop het stikstofregistratiesysteem betrekking heeft, altijd een tijdelijk effect hebben en dus slechts tijdelijk beslag leggen op de schaarse ruimte, namelijk töt het woningbouwproject of MIRT-project is gerealiseerd. Voor zover het project een permanent effect heeft, gaat het om de stikstofdepositie door het gebruik en onderhoud van de woningen en de wegen, welk gebruik en onderhoud weer los staat van de dienstenactiviteit van het bouwen. Weliswaar wordt depositieruimte ingevolge artikel 2.5, derde lid, toegedeeld voor onbepaalde tijd, maar zodra de bouw- en aanlegfase zijn afgerond, wordt de depositieruimte die daardoor vrijvalt, weer bijgeschreven in het register en komt die ruimte daarmee weer beschikbaar voor andere projecten (zie artikel 2.10, eerste lid, onderdeel c, onder 2°, en tweede lid, onderdeel c). Daarbij is een transparante en onpartijdige procedure verzekerd ingevolge de artikelen 2.8 en 2.9 Rnb, de motiveringsplicht van artikel 3:46 Awb, de in het Nederlandse bestuursrecht verankerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de toegang tot de bestuursrechter.

Daarbij zij benadrukt dat ook zonder een beroep te doen op het stikstofregistratiesysteem bouwactiviteiten kunnen worden gerealiseerd, net als voor alle andersoortige projecten het geval is, als door interne of externe saldering wordt verzekerd dat de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige habitat-typen of leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden niet toeneemt of als onderbouwd wordt dat het project, ondanks een toename, met zekerheid de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast.

7. Totstandkoming regeling en consultatie

7.1 Inleiding

Deze regeling is tot stand gekomen na consultatie van relevante organisaties. Van 20 december 2019 tot en met 9 januari 2020 heeft de internetconsultatie en de formele advisering op de ontwerpregeling plaatsgevonden. De voor de consultatie relevante stukken zijn door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bekendgemaakt op www.internetconsultatie.nl/spoedaanpakstikstofbouwinfrastructuur. Eenieder heeft via internetconsultatie de gelegenheid gekregen om op de consultatieversie van de regeling te reageren. Op 10 december 2019 is een informatiesessie georganiseerd met onder meer provincies, gemeenten, bedrijfsleven, bestuurlijke koepelorganisaties en belangenorganisaties. Daarbij zijn het ontwerp van de regeling en het stikstofregistratiesysteem toegelicht en was er gelegenheid tot het stellen van vragen. Ook zijn onderdelen van een conceptversie van deregeling besproken en is nagegaan of de regels werkbaar en sluitend zijn. Deze sessie leverde veel concrete suggesties op voor verdere verbetering van de regeling. Daar is dan ook dankbaar gebruik van gemaakt.

Over concepten is (formeel) overleg gevoerd met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). Ook is het Adviescollege toetsing regeldruk gevraagd om een toets uit te voeren op de consultatieversie van de regeling voor wat betreft de administratieve lasten.

Meer dan 75 organisaties en particulieren hebben gereageerd. Dit betrof een diverse groep van burgers, bedrijven, brancheorganisaties, belangenorganisaties, gemeenten en provincies. Ook IPO, VNG en UvW hebben gereageerd op dit ontwerp.



De consultatieversie van deze regeling is door een deel van de indieners positief ontvangen. Veel reacties zijn kritisch-opbouwend van toon. Dankzij deze reacties zijn onderdelen van de regeling aangepast en nog verder verbeterd. Een relatief groot deel van de reacties ziet overigens niet op de inhoud en strekking van de regeling zelf, maar op achterliggende politiek-bestuurlijke keuzes op het stikstofdossier.

In paragraaf 7.2 worden de belangrijkste consultatiereacties per thema samengevat, met telkens in cursieve tekst een reactie daarop. Naast de hier vermelde consultatiereacties zijn ook kleinere en meer technische opmerkingen verwerkt. Ook hebben veel consultatiereacties aanleiding gegeven tot verbeteringen, aanvullingen of verheldering van de toelichting.

7.2 Reacties per thema

7.2.1 Duur van de regeling

Verschillende insprekers vragen zich af of het stikstofregistratiesysteem tijdelijk is. De Nederlandse Melkveehouders Vakbond verwacht dat de Spoedwet aanpak stikstof een tijdelijk karakter heeft, maar ziet dat een einddatum ontbreekt. Een provincie verkeert in de veronderstelling dat de regeling is ingesteld voor een jaar en vraagt zich af wat er na dat jaar gaat gebeuren.

De Spoedwet en deze regeling kennen geen einddatum. Dat geldt evenzeer voor het stikstofregistratiesysteem: ook dat systeem kan, als dat politiek-bestuurlijk wenselijk is en nadat de Rnb daartoe is aangepast, ook voor de verbetering van natuur en ook voor andere maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld van andere sectoren) in combinatie met maatregelen worden ingezet. Het stikstofregistratiesysteem zoals dat nu wordt opgenomen in paragraaf 2.1.2 Rnb, is bedoeld voor het herstel van natuur in combinatie met de maatschappelijke opgave tot het vlottrekken van de woningbouw en van een beperkt aantal MIRT-projecten. Zoals in de Nationale Woonagenda 2018-2022 staat is de opgave van woningbouw gesteld op ongeveer 75.000 woningen per jaar, uitgaande van de woningbouwopgave tot 2025.¹⁹ Het eerste pakket met maatregelen zoals aangekondigd in de brief van 13 november 2019, moet ruimte gaan bieden aan ongeveer 75.000 woningen en zeven MIRT-projecten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4 van deze toelichting.

7.2.2 Beslistermijnen

Bouwend Nederland wijst op het belang voor de praktijk van spoedige besluitvorming door provincies voor aanvragen op grond van de Wnb. Zij geven aan dat provincies in de praktijk nu vrijwel standaard een termijn van 6 maanden hanteren voor een aanvraag voor een vergunning op grond van de Wnb door afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren. Wat Bouwend Nederland betreft moet zo expliciet mogelijk zijn dat niet kan worden afgeweken van de termijn van 13 weken.

Onderkend wordt dat spoedige besluitvorming over de aanvraag van vergunningen voor activiteiten voor de praktijk van zeer groot belang is. Tegelijkertijd hebben de provincies tijd nodig voor het zorgvuldig kunnen voorbereiden van besluitvormingsprocedures. Zie ook de toelichting bij de artikelen 2.5, 2.6 en 2.7 onder 'Reservering of toedeling voor een woningbouwproject'.

Dat betekent overigens niet dat in alle gevallen deze maximale afhandelingstermijnen ook daadwerkelijk nodig zijn. De provincies hebben de intentie uitgesproken om vergunningprocedures waar mogelijk te versnellen en zo kort mogelijk te houden, zowel bij de procedure voor de beslissing over het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen in het kader van een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld bouwen, als bij de procedure voor de Wnb-vergunning.

Overigens is met de Spoedwet aanpak Stikstof de vergunningplicht voor 'andere handelingen' komen te vervallen, waar voor een aantal tot voor kort wel vergunningplichtige handelingen geen Natura 2000-vergunningplicht meer geldt.

7.2.3 Afbakening woningbouw en tracébesluiten / Toepassingsbereik regeling en stikstofregistratiesysteem

Er zijn van verschillende insprekers vragen gekomen over de reikwijdte van het stikstofregistratiesysteem. Zo wordt gevraagd of het aantal van 75.000 woningen een maximum per jaar betreft of dat een minimumaantal bedoeld is en of er ook een register wordt bijgehouden van het aantal vergunde woningen en door wie. Ook is nog niet duidelijk of hieronder ook recreatiewoningen en woningen door groepen zoals zorgwoningen vallen. Een aantal insprekers (waaronder Bouwend Nederland en

¹⁹ Zie Kamerstukken II 2017/18, 32 847, nr. 365.



een gemeente) benadrukt dat met de huidige reikwijdte belangrijke categorieën bouwprojecten nu buiten de boot vallen. Bouwend Nederland wijst erop dat bij het bouwen van een nieuwe woonwijk ook scholen, winkelvoorzieningen of een gezondheidscentrum nodig zijn. Ook geeft men aan dat de nieuwe wijk extra verkeer kan veroorzaken, met extra druk op buiten de wijk gelegen infrastructuur. Ook die zou met dit systeem moeten kunnen worden aangepakt. Men pleit ervoor de focus te leggen op de realisatie van hoogwaardige woon-, werk- en leefomgevingen en daarom utiliteitsbouw en overige infrastructuur toe te voegen aan het registratiesysteem. Andere insprekers vragen of het begrip 'woningen' bijvoorbeeld ook gemengde functies zoals een appartementencomplex inclusief niet voor bewoning bestemde ruimtes omvat. Een gemeente wijst erop dat woningbouw in de binnenstad vaak wordt voorzien van een levendige plint (horeca, detailhandel, maatschappelijke voorzieningen), waardoor het niet 100% een woongebouw is. Zij verzoekt om de mogelijkheden daarvoor niet uit te sluiten.

Vewin vraagt om de nutsvoorzieningen bij tracébesluiten onder het stikstofregistratiesysteem te laten vallen, evenals de voorzieningen die nodig zijn als de huidige productie-, zuiverings- en distributiecapaciteit en/of onttrekkingsvergunning van het drinkwaterbedrijf niet genoeg zijn voor een extra nieuwbouwwijk. Gasunie pleit ervoor om in het stikstofregistratiesysteem ook rekening te houden met het verleggen van aardgastransportleidingen, nu dit, als gevolg van onder andere graaf- en hijswerkzaamheden, gebruik van lasgeneratoren etc. een tijdelijke toename van de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied veroorzaakt.

Een aantal adviesorganisaties vindt het begrip nutsvoorzieningen te beperkt. Men stelt voor, met het oog op het mogelijk maken van bijvoorbeeld scholen, om daaraan maatschappelijke voorzieningen toe te voegen. Verder zien zij graag vermeld dat het bij samenhangende nutsvoorzieningen, waterhuishoudkundige maatregelen en infrastructuur ook kan gaan om sloop, grondophoging, bouwrijp maken en herinrichting openbare ruimte.

Cascade (vereniging van zand- en grindproducenten) pleit ervoor om in het stikstofregistratiesysteem ook ruimte te bieden voor de winning van primaire grondstoffen (oppervlakedelfstoffen).

Een aantal provincies vraagt wat er gebeurt als in een provincie 'stikstofruimte' niet benut wordt voor de gestelde doelen (woningbouw en de zeven MIRT-projecten): kan deze ruimte voor andere doelen worden ingezet? Ook andere insprekers vragen om toekenning van stikstofruimte aan andere doelen dan die waarvoor de regeling nu wordt opgesteld, namelijk woningbouw en een beperkt aantal MIRT-projecten. Een gemeente en een havenbedrijf zijn van mening dat de onder het PAS aangewezen prioritaire projecten (segment 1) uitgangspunt zouden moeten zijn voor de projecten en ontwikkelingen die in aanmerking komen voor eerst vrijkomende ontwikkelingsruimte, of dat deze in ieder geval in de volgende fase moeten worden meegenomen. Een aantal havenbedrijven vraagt aandacht voor het mogelijk maken van economische ontwikkelingen in het haven- en industriegebied, waaronder projecten gericht op de energietransitie en de verdere vergroening van de (haven)industrie. Zij zijn van mening dat dit saldo gebruikt moet kunnen worden voor prioriteiten die in het kader van de nationale omgevingsvisie zijn gesteld, waaronder projecten die bijdragen aan de klimaatopgave. Ook onder meer de Vewin, NOGEP (Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie), de Metaalunie en de Club van Elf/ Nederlands grootste dagattracties, verzoeken om maatregelen te treffen, zodat vergunningverlening ook voor deze sectoren weer op gang kan komen.

Het Landbouwcollectief, Stichting Stikstof Claim, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en een aantal andere individuele insprekers wijzen erop dat de effecten van de veevoermaatregelen ten goede zouden moeten komen aan de agrarische sector en verwijzen daarbij naar de voorstellen van het Landbouwcollectief. Een gemeente pleit voor inzet van 'winsten' in stikstof dicht bij de plekken waar deze ontstaan.

Een aantal insprekers, waaronder MOB en Vereniging Leefmilieu, is van mening dat de regeling beperkt zou moeten worden tot woningbouw en vinden het niet wenselijk om depositieruimte voor tracébesluiten te reserveren, gelet op de lange tijd van vijf tot tien jaar tussen het tracébesluit en de uitvoering.

VNG merkt op dat de regeling de toedelingsbesluiten beperkt tot vergunningen. Ook verschillende andere partijen (waaronder Bouwend Nederland, een gemeenten en een aantal adviesbureaus) vragen aandacht voor het feit dat de regeling niet ook open is gesteld voor plannen, zoals bestemmingsplannen/uitbreidingsplannen.

Het kabinet heeft besloten dat depositieruimte die uit de drie in november genomen maatregelen (snelheidsverlaging, veevoermaatregelen en warme sanering van de varkenshouderij) voor ten minste 30% ten goede komt aan vermindering van depositie ten dienste van natuurkwaliteit en 70% beschikbaar is voor specifiek genoemde ontwikkelingen. Daarbij gaat het om het op gang brengen van



woningbouw en zeven MIRT-projecten (zie ook de brief van 13 november 2019).

Daarbij gaat het om ongeveer 75.000 woningen. In de regeling is het aantal overigens niet meer opgenomen.

Dat betekent niet dat andere sectoren geen problemen ondervinden.

Met het eerste pakket aan maatregelen is ervoor gekozen om de effecten daarvan die beschikbaar zijn voor ontwikkelingen, op dit moment in te zetten voor aanvragen van Natura 2000-vergunningen en omgevingsvergunningen voor de Natura 2000-toestemming en de toestemming voor tracébesluiten. En dus niet voor bestemmingsplannen. Veel van de bestemmingsplannen zijn globaal van aard. Uitbreiding van de regeling nu naar de bestemmingsplannen zou betekenen dat voor de ontwikkeling veel depositieruimte nodig is, die niet kan worden ingezet voor aanvragen van vergunningen en toestemmingen van concrete projecten. Bovendien is niet voor elk bestemmingsplan helder of de ontwikkeling op korte termijn zal worden gerealiseerd. Gezien het doel van de regeling om de woningbouw op korte termijn op gang te brengen is er daarom voor gekozen om in de regeling op dit moment de toedelingsbesluiten te beperken tot de Natura 2000-vergunningen, de bedoelde omgevingsvergunningen en tracébesluiten.

Zoals ook is vermeld in eerdergenoemde brief en in de toelichting vormen de maatregelen voor woningbouw en infrastructuur het eerste pakket aan (bron)maatregelen waaraan het kabinet werkt. Wat betreft woningbouw is daarbij in de regeling nu ook opgenomen dat andere voorzieningen die samenhangen met het woningbouwproject en noodzakelijk zijn voor het woon- en leefklimaat vallen binnen een woningbouwproject. Het gaat daarbij uitsluitend om voorzieningen die noodzakelijk zijn om te zorgen dat het woningbouwplan wordt gerealiseerd. Mede naar aanleiding van de reacties zijn artikel 2.2, onder a, en de toelichting bij die bepaling aangepast.

Het kabinet spant zich tot het uiterste in om samen met de provincies en de maatschappelijke partners tot een breder pakket aan maatregelen te komen dat nodig is om ruimte en perspectief te bieden voor de aanpakken voor de problematiek in andere sectoren en tegelijk tot verdere verbetering van natuur te komen. Samen maken provincies, gemeenten en Rijk in de gebiedsgerichte aanpak momenteel dan ook afspraken over juridisch geborgde maatregelen ten behoeve van natuurherstel, het aanwenden van eventueel resterende depositieruimte en het weer op gang brengen van ontwikkelingen. Dat proces is inmiddels gestart. Het stikstofregistratiesysteem vormt op zich geen belemmering om vervolgstappen te zetten, bijvoorbeeld voor de verbreding naar andere sectoren of naar plannen zoals bestemmingsplannen. Deze uitbreidingsmodules zullen steeds moeten bestaan uit combinaties van juridisch geborgde bronmaatregel(en) (voor natuurherstel en deels voor ruimte voor depositieruimte) en doelen waar deze depositieruimte voor bestemd is.

In de toekomst kan er aldus voor worden gekozen om de regeling op dit punt uit te breiden.

De gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties – Greenpeace, LandschappenNL, Milieudefensie, de Natuur en Milieufederaties, Natuur en Milieu, SoortenNL, Vogelbescherming Nederland, het Wereld Natuur Fonds en Natuurmonumenten – (hierna: de gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties) vragen nog wat de term ‘woondeal’ inhoudt.

Bij woondeals gaat het om afspraken tussen de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en regio's waar de druk op de woningmarkt groot is: de Metropoolregio Amsterdam, de Metropoolregio Utrecht, de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, de regio Eindhoven en gemeente Groningen en de regio Arnhem/Nijmegen. In de woondeals staan voor de kortere termijn afspraken over locaties waar woningbouw versneld van de grond kan komen. Voor de langere termijn gaat het om het zeker stellen van voldoende plancapaciteit. In de woondeals zijn onder meer afspraken gemaakt over de aanpak van knelpunten bij de versnelling van de woningbouw, inclusief een aantal concrete versnellingslocaties die substantieel bijdragen aan de regionale bouwopgave. Ook bevatten de woondeals afspraken over de regionale behoefte aan plancapaciteit en over maatregelen gericht op de aanpak van de gevolgen van de krapte, zoals verbeterde handhaving. Naar aanleiding van deze vraag van de gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties is in de regeling (artikel 2.8, derde lid, onderdeel a) de verwijzing naar de woondeals vervangen door een verwijzing naar bijlage 1 Rnb, waarin de betrokken gemeenten worden opgesomd.

7.2.4 Prioritering

Verschillende insprekers (waaronder IPO, VNG en Bouwend Nederland) hebben vragen gesteld over de voorgestelde wijze van prioritering tussen woningbouwprojecten. IPO stelt vragen bij de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling op dit punt. VNG geeft aan dat het criterium 'de verhouding in het project tussen de het aantal te realiseren woningen ten opzichte van de benodigde depositie-



ruimte' moeilijk uitvoerbaar lijkt. Bouwend Nederland voegt hieraan toe dat er daarbij spanning is tussen kwantitatieve en kwalitatieve elementen die beide onderdeel zijn van woningbouwopgaven.

Een tweetal insprekers vraagt zich af of de termijn van zes weken wel gaat werken: zij verwachten dat de prioritering voor woningbouw zoals die is opgenomen in consultatieversie erg lastig gaat worden als er meerdere provincies dezelfde ruimte willen toedelen aan projecten in hun eigen provincie. Voorgesteld wordt om de termijn te wijzigen in drie maanden.

In de regeling is – anders dan in de consultatieversie – als uitgangspunt genomen dat gedeputeerde staten beslissen over de reservering van depositieruimte voor dergelijke projecten op volgorde van binnenkomst van de aanvragen voor een Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning. Alleen in de eerste zes weken na inwerkingtreding van de regeling geldt een voorrangregeling voor specifieke categorieën woningbouwprojecten, te weten woningbouwprojecten die zijn gelegen binnen een regio met een bovengemiddeld woningtekort en woningbouwprojecten voor de bouw van minimaal 100 woningen.

Ook zijn er vragen over de wijze van prioritering tussen woningbouw enerzijds en MIRT-projecten anderzijds. VNG, enkele gemeenten en NEPROM vragen of het de bedoeling is dat MIRT-projecten in de prioritering 'voor gaan' op woningbouw. Een gemeente wijst hierbij ook op de motie-Moorlag.²⁰ IPO, VNG en een gemeente vragen wat wordt bedoeld met 'overleg' in het kader van de verdeling van schaarse ruimte.

De regeling biedt de mogelijkheid voor woningbouwprojecten en zeven MIRT-projecten om met gebruikmaking van stikstofregistratiesysteem vergunningverlening en toestemming weer vlot te trekken. Artikel 2.9 regelt ter uitvoering van de motie-Moorlag de mogelijkheid tot reservering en toedeling van depositieruimte voor MIRT-projecten. Met het oog op de ruimte die vrijkomt bij de snelheidsverlaging zal voorafgaand aan dergelijke reservering of toedeling overleg moeten plaatsvinden tussen de verschillende betrokken bestuursorganen, om te kunnen constateren of er spanning optreedt tussen projecten. De beschikbare depositieruimte zal niet in alle gevallen voldoende zijn voor de woningbouwprojecten en de zeven MIRT-projecten. Daarom zal, in geval het tracébesluit en een of meer woningbouwprojecten aanspraak maken op dezelfde depositieruimte en daardoor spanning tussen woningbouw en MIRT optreedt, in het (bestuurlijk) overleg moeten worden gezien of er alternatieve oplossingen zijn en moet besluitvorming plaatsvinden over de toedeling van beschikbare ruimte. Indachtig de eerdergenoemde motie-Moorlag moet bij de beslissing over de reservering van depositieruimte voor een MIRT-project 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. Naar aanleiding van dat bestuurlijk overleg wordt vervolgens de toedeling van de ruimte geregeld. Bij de toedeling van depositieruimte worden bestaande bevoegdheden gerespecteerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.9.

7.2.5 Emissiereductieplan

Verschillende insprekers gaan in op het in de consultatieversie vermelde emissiereductieplan. Een aantal insprekers (waaronder VNG, Bouwend Nederland, Metaalunie, een provincie en een gemeente) wijst er bijvoorbeeld op dat een dergelijk plan vormvrij is en vraagt welke aspecten in een dergelijke plan moeten worden opgenomen. Ook wordt gesteld dat, nadat de vergunning is verleend en nadat is begonnen met realisatie, geen aanvullende eisen mogen worden gesteld. Ook het Adviescollege toetsing regeldruk constateert dat een vormvrij emissiereductieplan kan leiden tot onduidelijkheid bij de indieners over wanneer een plan goed genoeg is voor vergunningverlening. Het Adviescollege adviseert om duidelijk te maken aan welke criteria een emissiereductieplan inhoudelijk moet voldoen.

Mede naar aanleiding van deze reacties is het emissiereductieplan niet meer in de regeling opgenomen.

7.2.6 Bronmaatregelen

MOB en de Vereniging Leefmilieu vragen zich af waarom is gekozen voor het beschikbaar stellen van een percentage van 70% van de 'ontwikkelingsruimte'. Zij wijzen erop dat dit onder het PAS 50% was. Het is NEPROM en Bouwend Nederland niet duidelijk welke vrijheid het bevoegd gezag heeft om met de verdeling om te gaan of binnen welke kaders het zijn afweging mag/moet maken.

In de brief van 13 november 2019 heeft het kabinet aangegeven dat de gerealiseerde depositieverlaging

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 9.



die ten goede komt aan de versterking van de natuur minimaal 30% bedraagt. Met het eerste pakket aan maatregelen wil het kabinet zo spoedig mogelijk de stikstofdepositie terugdringen en de natuur verbeteren om zo weer ruimte te bieden voor de realisatie van de benodigde extra woningbouwprojecten en infrastructuurprojecten. In het stikstofregistratiesysteem wordt als gevolg daarvan maximaal 70% van de beschikbare ruimte die als gevolg van de maatregelen is beschikbaar komt ter beschikking voor de vergunningverlening en toestemming voor deze projecten. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft, in navolging van de brief, als beheerder van het stikstofregistratiesysteem, dan ook bepaald dat deze verdeling door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in het stikstofregistratiesysteem wordt opgenomen. Het kiezen van een andere verdeling door het bevoegd gezag is dan ook niet mogelijk.

Een aantal insprekers (MOB en Vereniging Leefmilieu) is van mening dat met de snelheidsmaatregel niet wordt voldaan aan de geldende voorwaarden om de effecten van die maatregel als mitigerende maatregel aan te merken. Zij zien deze maatregel als een maatregel krachtens artikel 6, eerste lid, Hrl. De Gelderse Natuur en Milieufederatie heeft eenzelfde vraag bij de maatregel die ziet op de warme sanering van varkenshouderijen. Stichting Stikstof Claim is van mening dat artikel 2.5, eerste lid, onder b, van de consultatieversie ('maatregelen die na 1 januari 2020 door decentrale bestuursorganen zijn getroffen en waarvan mededeling is gedaan in de Staatscourant') een vrijbrief geeft om alle door decentrale bestuursorganen te treffen maatregelen in te zetten voor het stikstofregistratiesysteem. Zij geven aan dat die bepaling onbegrensd is en dat er geen voorwaarden aan de maatregelen zijn verbonden. Een gemeente wijst erop dat in artikel 2.5 van de consultatieversie het criterium ontbreekt dat een maatregel daadwerkelijk uitgevoerd moet zijn, voordat de effecten daarvan kunnen worden opgenomen in het stikstofregistratiesysteem. Ook vraagt een aantal insprekers naar de handhaving van de snelheidsmaatregel.

Naar aanleiding van deze reacties is paragraaf 3 van de toelichting op het punt van de beschrijving van de maatregelen aangevuld. In de brief van 13 november heeft het kabinet een drietal maatregelen aangekondigd als eerste pakket aan maatregelen om zo spoedig mogelijk de stikstofdepositie terugdringen en natuur verbeteren om zo weer ruimte te bieden voor de realisatie van de benodigde extra woningbouw en infrastructuurprojecten. De effecten van de maatregel warme sanering maken daarvan onderdeel uit. De gerealiseerde depositieverlaging die ten goede komt aan de versterking van de natuur bedraagt minimaal 30%. Naar aanleiding van de reactie van Stichting Stikstof Claim is in artikel 2.4, derde lid, geregeld dat de voorwaarden van dat lid ook gelden voor een maatregel die op verzoek van een centraal bestuursorgaan aan de regeling wordt toegevoegd. In reactie op de opmerking van de gemeente wordt erop gewezen dat de in het derde lid gestelde voorwaarden nodig zijn voor het opnemen van het registratiesysteem. Daarbij is nauw aangesloten bij hetgeen daarover in de PAS-uitspraak is opgenomen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.4.

Een aantal gemeenten geeft aan dat overwogen kan of moet worden om decentrale overheden zeggenschap te geven over de effecten van door hen te nemen maatregelen waarmee depositieruimte gecreëerd wordt voor het stikstofregistratiesysteem.

Artikel 2.4, tweede lid, maakt het mogelijk om op lokaal of regionaal niveau aanvullende maatregelen te nemen met als doel de depositieruimte in het systeem uit te breiden. De effecten van deze maatregelen zullen in deze module ten goede komen aan de vergunningverlening en toestemmingverlening van woningbouwprojecten en zeven MIRT-projecten. Zoals ook in de toelichting is vermeld is niet uitgesloten dat dit systeem in de toekomst ook voor andere doelen met bijbehorende maatregelen zal kunnen worden gebruikt.

7.2.7 Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) constateert dat nut en noodzaak van de regeling voldoende zijn aangetoond. Ook ziet het college geen minder belastende alternatieven voor het stikstofregistratiesysteem, dat als onderdeel van de regeling is opgenomen. ATR constateert dat de gevolgen voor de regeldruk in de toelichting zowel kwalitatief als kwantitatief zijn berekend voor de situatie na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 29 mei 2019. ATR adviseert om in de toelichting te beschrijven of en zo ja, welke regeldrukgevolgen deze regeling heeft ten opzichte van de situatie van vóór die uitspraak. Het college adviseert verder om de beschrijving van de regeldrukgevolgen als gevolg van de invoering van het emissiereductieplan te beschrijven en een inschatting te maken van het aantal bedrijven dat een dergelijk plan moet opstellen ten behoeve van de vergunningverlening.

Naar aanleiding van het advies van ATR is de paragraaf Regeldruk (nu 6.2) aangevuld. Zoals hiervoor is aangegeven is het emissiereductieplan niet meer in de regeling opgenomen.



7.2.8 AERIUS

Vanuit een aantal insprekers zijn ook vragen gesteld over het gebruik van het AERIUS. Zo wordt de vraag gesteld of er naast AERIUS Calculator ook gebruik kan worden gemaakt van een andere gelijkwaardige, even betrouwbare rekentool.

Inmiddels is een nieuwe versie van AERIUS beschikbaar: AERIUS Calculator versie 2019A. Dit rekenmodel is verbeterd ten opzichte van de eerdere versie AERIUS Calculator versie 2019 en wordt in deze regeling verplicht voorgeschreven als rekeninstrument voor de berekening van de door projecten veroorzaakte stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats van Natura 2000-gebieden. In versie 2019A kan ook rekening worden gehouden met gebouwinvloed en uittreedsnelheid. Voor situaties die niet met AERIUS Calculator kunnen worden doorgerekend (maar wel passen binnen het toepassingsbereik van het Nieuw Nationaal Model) is, samen met de release van deze nieuwe versie van AERIUS Calculator, een handreiking ter beschikking gesteld op www.aerius.nl. Daarmee kunnen gebruikers op eenduidige wijze de correctie van gebouwinvloed en uittreedsnelheid nabewerken op de berekende resultaten in de eerdere versie van AERIUS. Deze handreiking is getoetst en goedgekeurd door het RIVM.

Ook wordt gevraagd of het systeem voor iedereen raadpleegbaar is of alleen voor het bevoegd gezag en of iedereen kan zien hoeveel depositieruimte nog beschikbaar is.

AERIUS Calculator is beschikbaar voor een ieder die een Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning, onderdeel natuur wil aanvragen. Een ieder kan in het systeem laten berekenen hoeveel depositieruimte er nodig is het uitvoeren van een project voor het aspect stikstof. Alleen het bevoegd gezag (veelal gedeputeerde staten en in voorkomend geval de Minister van Infrastructuur en Waterstaat) kunnen stikstof reserveren of toedelen en hebben toegang tot AERIUS Register.

Bouwend Nederland vraagt of er ondersteuning voor ondernemers beschikbaar is bij het invullen van Aerius.

Er is een helpdesk Stikstof en Natura 2000 voor alle vragen rondom AERIUS. Deze helpdesk helpt burgers, agrariërs en ondernemers met het beantwoorden van alle vragen over stikstof, vergunningverlening, AERIUS en Natura 2000. Meer informatie is te vinden op www.bij12.nl.

VNG vraagt of de berekeningen die al eerder zijn gemaakt met andere berekeningssystemen voor bijvoorbeeld ADC-projecten nog valide zijn.

Het kan zijn dat er voor de berekening van depositie ten behoeve van de berekening in AERIUS ook gebruik is gemaakt van aanvullende analyses. AERIUS Calculator versie 2019A is nu voorgeschreven als verplichte tool voor de berekening van depositie. Via overgangsrecht zijn bepaalde aanvragen daarvan uitgezonderd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1.

Bouwend Nederland vraagt wat er gebeurt als projecten vertraging oplopen. Een provincie en een adviesbureau vragen hoe moet worden omgegaan met projecten die langer dan een kalenderjaar plaatsvinden.

Dit hoeft geen probleem te zijn als de toestemming voor onbepaalde tijd wordt afgegeven. In het eerste jaar van AERIUS Register levert dit ook geen probleem op, omdat bij woningbouw de aanlegfase dominant is qua depositie en het eerste jaar van bestaan van stikstofregistratiesysteem geen gebruiksfase te verwachten is. Als de toestemming voor bepaalde tijd wordt verleend, dan zal in overleg met het bevoegd gezag gekeken moeten worden naar verlenging en/of een aanvullende aanvraag en bijbehorende toestemming. Dit punt zal bij de verdere doorontwikkeling van het model worden meegenomen.

Ook vraagt Bouwend Nederland in hoeverre de emissie tijdens aanleg in Aerius Calculator wordt gekeken naar de achtergrondwaarden van de afgelopen vier jaar en wijst zij erop dat die achtergrondwaarden ook de (infra)bouw activiteiten omvatten die in de vier jaar hebben plaatsgevonden. De veronderstelling dat nieuwe activiteiten vanuit AANLEG per definitie een grotere druk per hexagoon zouden opleveren acht men niet correct; immers, dit zit al in de achtergrondwaarden van de afgelopen jaren.

Uitgaande van Nederland als gemiddelde kan dit wellicht opgaan, maar lokaal kan toch sprake zijn van grotere bijdragen. Overigens wordt er bij het beoordelen van een project in AERIUS Calculator niets gedaan met de achtergrondwaarden, AERIUS berekent alleen de depositiebijdrage van de bronnen die de gebruiker in het model heeft toegevoegd.



Neprom vraagt of Aerijs zo kan worden aangepast dat (extra) verkeer wordt toegerekend aan de weg en niet aan het (woning)bouwproject.

Conform de huidige (Europese) regelgeving staan de effecten van het project centraal. Als de effecten van wegverkeer het gevolg zijn van het (woningbouw)project zullen die in dat kader ook moeten worden meegenomen bij de aanvraag van de vergunning en in de effectbeoordeling van dat betreffende project.

Ook wordt door een aantal insprekers erop gewezen dat in AERIUS Calculator de effecten voor wegen worden doorgerekend tot 5 kilometer en dat voor het inboeken van ruimte een andere rekenmethode wordt gebruikt waarmee de effecten op grotere afstanden worden doorgerekend.

Verlaging van de maximum snelheid naar 100 km/uur op rijksnelwegen is een generieke, landelijke maatregel, die daarom landsdekkend wordt doorgerekend. Voor het berekenen van de depositiebijdrage van wegverkeer op snelwegen en provinciale wegen, door individuele projecten hanteert AERIUS Calculator Standaardrekenmethode 2 uit de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

Bijdragen van wegverkeer zijn op enkele kilometers van de weg niet betekenisvol te herleiden tot een individueel project. Door uit te gaan van een maximale rekenafstand van 5 km bij de doorrekening van individuele projecten, wordt hieraan in AERIUS Calculator invulling gegeven. De totale depositie vanuit wegverkeer wordt periodiek in beeld gebracht door het RIVM. Daarvoor wordt ook landsdekkend gerekend. Dat is mogelijk omdat de bijdragen dan niet herleidbaar hoeven te zijn tot een specifiek project of specifieke activiteit.

Stichting Stikstof Claim heeft bezwaren tegen het gebruik van AERIUS onder verwijzing naar de onzekerheidsmarges van het model en de verhouding tussen de modelmatige benadering en meten. Ook de Nederlandse Melkveehouders Vakbond heeft vragen hierover. Zij vragen aanvullend welke stikstofbronnen er in het systeem worden opgenomen.

AERIUS Calculator werkt met kleinere onzekerheidsmarges, omdat het hier niet gaat om absolute depositie, maar er een verschil op basis van individuele projectgegevens bepaald wordt. Dit levert minder grote onzekerheidsmarges op dan bij absolute depositieberekeningen. AERIUS werkt als model en modelberekeningen, die middels een aantal meetreferenties gecalibreerd worden. De uitkomsten van het model worden dus gecontroleerd op een aantal referentiepunten middels daadwerkelijke metingen. Deze aanpak wordt met regelmaat extern gezien op kwaliteit. Ook de Commissie Meten en Weten zal mogelijk komen met aanbevelingen die de kwaliteit van de uitkomsten kan verbeteren. De bronnen die effecten genereren waarmee natuurherstel plaatsvindt en depositieruimte wordt gecreëerd zijn de snelheidsverlaging, de veevoermaatregel en de saneringsmaatregel voor varkenshouderijen. De snelheidsmaatregel wordt als eerste maatregel in het systeem opgenomen.

Er wordt voorzien in transparantie van de onderliggende gegevens van het op AERIUS gebaseerde stikstofregistratiesysteem, vanuit zowel RIVM als middels een publiek beschikbare onderbouwing.

Een vraag van RHO adviseurs is of de depositieruimte niet kan worden uitgedrukt in kilo's per jaar, net als de kritische depositiewaarde, in plaats van in mol per hectare per jaar.

Er is gekozen voor het handhaven van de huidige eenheden. Middels een vaste omrekeningsmethode kunnen beide eenheden met elkaar worden vergeleken.

Gelderse Natuur en Milieufederatie geeft aan dat ten aanzien van de bronmaatregelen duidelijk moet zijn wat men hanteert als peildata, op welke wijze wordt gemonitord en wat de momenten van invoering van gegevens zijn.

Afhankelijk van de aard van de maatregel zal een peildatum gekozen worden die zo dicht mogelijk bij het moment van inwerkingtreding van de maatregel ligt. Het AERIUS-model wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van de meest recente emissiefactoren en wordt gekalibreerd aan de hand van meetgegevens in het veld. Daarmee wordt een goed beeld gegeven van de deposities in het gepasseerde jaar. Op basis daarvan kan ook een trend worden afgeleid over de afgelopen jaren.



Artikelsgewijze toelichting

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.

Voor een toelichting op het begrip 'AERIUS Calculator' wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.1.

Het begrip 'omgevingsvergunning' omvat voor de toepassing van de Rnb uitsluitend de omgevingsvergunning waarin ook de Natura 2000-toets wordt opgenomen en die in de plaats treedt van de zelfstandige Natura 2000-vergunning, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, Wnb.

Op grond van artikel 2.1 eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is in artikel 2.2aa van het Besluit omgevingsrecht geregeld dat de Natura 2000-toets onderdeel kan zijn van de omgevingsvergunning als degene die de desbetreffende activiteit verricht daarvoor kiest (aanhaking van de natuurtoets bij de omgevingsvergunning). Burgemeester en wethouders zijn over het algemeen het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning inclusief de onderdelen ervan die betrekking hebben op natuuraspecten (artikelen 2.1, eerste lid, en 5.2, eerste lid, Wabo). Dit geldt ook voor woningbouwprojecten. Als de Natura 2000-toets is aangehaakt bij de omgevingsvergunning, kan deze vergunning pas worden afgegeven nadat het reguliere bevoegde gezag voor de Natura 2000-vergunning een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven. Bij woningbouwprojecten geven gedeputeerde staten deze verklaring.

Onderdeel B

Artikel 2.1

Dit artikel voorziet in het verplicht voorschrijven van het gebruik van het rekeninstrument AERIUS Calculator versie 2019A voor de berekening van stikstofdepositie ten behoeve van de beoordeling door het bevoegd gezag of een project in de zin van artikel 6, derde lid, Hrl, door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied een significant effect kan hebben. Het gaat dan uiteraard uitsluitend om habitats die in het kader van artikel 6, derde lid, Hrl relevant zijn, namelijk typen natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten waarvoor in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd en stikstofgevoelig zijn. Instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd voor de habitats of soorten die worden genoemd in bijlage I of II Hrl en die in niet-verwaarloosbare mate in het gebied voorkomen. Daarnaast worden instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd voor de leefgebieden van vogels als bedoeld in artikel 4 van de Vogelrichtlijn.²¹

Naar aanleiding van de PAS-uitspraak zijn bij regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 24 augustus 2019²² de aan het PAS gekoppelde bepalingen van de Rnb ingetrokken. In die uitspraak oordeelde de Afdeling dat de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS voor de periode 2015–2021 in strijd was met de eisen die daaraan op grond van artikel 6 Hrl worden gesteld. Het tot dan op grond van de Rnb 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 ervoor gekozen om uitsluitend een rekeninstrument te ontwikkelen. Het doel daarbij was om zo snel als mogelijk een bruikbaar en uniform rekeninstrument 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 is niet op grond van de Wnb voorgeschreven als rekeninstrument voor de vaststelling van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied. Dit houdt verband met een aantal verbeteringen die volgens de PAS-uitspraak nodig waren, maar niet in

²¹ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden.

²² Stct. 2019, nr. 48301.



het beperkte tijdsbestek konden worden doorgevoerd. Deze verbeteringen zijn verwerkt in AERIUS Calculator versie 2019A. Versie 2019A is geschikt om de gebouwinvloed en de uittreedsnelheid van stalemissies in de berekening te betrekken. Industriële emissies, die doorgaans via een hoge pijp worden uitgestoten, konden in de meeste gevallen al in de vorige versie worden berekend, omdat hier de gebouwinvloed niet optreedt. Daarmee is deze versie geschikt voor vrijwel alle gangbare emissiebronnen met gebouwinvloed.

Het kan echter gebeuren dat er een berekening nodig is voor een afwijkend type emissiebron met gebouwinvloed. Het gaat om uitzonderingen waarbij de combinatie van de invoerparameters afwijkt van wat er nu mogelijk is in Calculator versie 2019A. Het is niet mogelijk om vooraf met alle mogelijke uitzonderingsgevallen van emissiebronnen met gebouwinvloed rekening te houden. In het geval van een afwijkende emissiebron met gebouwinvloed ontvangt de gebruiker een waarschuwing met een doorverwijzing naar de helpdesk en naar de factsheet 'gebouwinvloed en pluimstijging'. Samen met de release van AERIUS Calculator versie 2019A is die factsheet ter beschikking gesteld, waarmee gebruikers op eenduidige wijze de correctie van gebouwinvloed en uittreedsnelheid kunnen nabewerken op de berekende resultaten in AERIUS. Op deze wijze kan elke configuratie (in zoverre deze past binnen het toepassingsbereik van het Nieuwe Nationaal Model) worden berekend. De handreiking is goetoeft en goedgekeurd door het RIVM en beschikbaar via de helpdesk.

AERIUS Calculator versie 2019A wordt nu in artikel 2.1 voorgeschreven omdat dit rekeninstrument is gebaseerd op de best beschikbare kennis ter zake en de best beschikbare rekenmethodiek is om de veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in beeld te brengen. Door gebruik van dit rekeninstrument wettelijk voor te schrijven is geborgd dat geen systemen worden gebruikt die minder geavanceerd of volledig zijn. Ook om de cumulatieve effecten van stikstofdepositie goed en volledig in beeld te kunnen brengen, zoals vereist door artikel 6, derde lid, Hrl, is het van belang dat wordt gewerkt met één systeem dat zo geavanceerd mogelijk is. Gebruik van één rekeninstrument geeft bovendien duidelijkheid aan aanvragers en bevoegde overheden en bevordert de vergelijkbaarheid van gegevens over stikstofdepositie ten behoeve van beleids- en besluitvorming.

In het tweede lid is overgangsrecht opgenomen. Op 'aanvragen voor Natura 2000-vergunningen en omgevingsvergunningen die nog zijn gebaseerd op AERIUS Calculator versie 2019 en zijn ingediend voordat deze regeling in werking treedt, wordt overeenkomstig die versie een besluit genomen. In deze gevallen hoeft geen nieuwe aanvraag te worden gedaan.

Dit overgangsrecht geldt niet voor bronnen van stikstofemissie die niet konden worden berekend met versie 2019. Het betreft emissiebronnen waarbij sprake is van een mechanische ventilatie en een verticale uitstroom van de emissies, en waarbij de warmte-inhoud van de emissie gering is. Bij deze bronnen kan de pluimstijging door impuls (uittreedsnelheid) maatgevend zijn ten opzichte van de thermische pluimstijging. Het overgangsrecht geldt evenmin voor emissiebronnen op of nabij vrijstaande gebouwen waarvan de schoorsteenhoogte minder is dan 2,5 maal de maximale hoogte van het relevante gebouw en waarvoor de depositiebijdrage wordt berekend op een rekenpunt binnen 3 kilometer afstand van de emissiebron. Voor zover voor deze bronnen al een vergunningaanvraag is gedaan, zal deze moeten worden aangepast voordat een besluit kan worden genomen. Het stikstofregistratiesysteem gaat ervan uit dat tijdelijke deposities in de aanlegfase worden afgeboekt en na deze fase wordt teruggevallen op de permanente (en in het algemeen lagere) depositie van de gebruiksfase. Zo komt er ook weer ruimte vrij.

AERIUS kent op dit moment geen onderverdeling bij de toedeling tussen tijdelijk en permanent. Dit wordt als volgt ondervangen: ook de tijdelijke depositieruimte wordt permanent toegedeeld, maar op grond van artikel 2.10 kan deze depositieruimte weer in het register worden opgenomen zodra de tijdelijke fase is afgerond. Dezelfde ruimte is dan weer volledig beschikbaar voor een volgend project. AERIUS is een systeem dat, afhankelijk van nieuwe inzichten, periodiek zal worden aangepast. Bij de verdere doorontwikkeling van het model zal worden bekeken of bovengenoemde werkwijze nader kan worden ondersteund en vereenvoudigd. Aangezien artikel 2.1, eerste lid, verwijst naar versie 2019A, vereist de introductie van een nieuwe versie een wijziging van de Rnb.

§ 2.1.1 Stikstofregistratiesysteem

Artikel 2.2

Dit artikel voorziet in de aanwijzing van categorieën van projecten waarvoor het stikstofregistratiesysteem beschikbaar is: woningbouwprojecten en de in onderdeel b opgesomde zeven MIRT-projecten. Dit is toegelicht in de paragrafen 4 en 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

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



gebouwd kunnen worden binnen de bestaande plancapaciteit, die is opgenomen in bestemmingsplannen. Deze aanname is gebaseerd op de conclusies uit het rapport 'Inventarisatie Plan capaciteit' van mei 2019 dat in opdracht van het Ministerie van 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 de woningen zelf, 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. Ook kunnen voorzieningen nodig zijn in verband met het woon- en leefklimaat binnen het woningbouwproject. Hierbij gaat het uitsluitend om voorzieningen die noodzakelijk zijn om te zorgen dat het woningbouwproject gerealiseerd wordt. De omvang van deze voorzieningen moet dus ook evenredig zijn aan het aantal woningen.

Artikel 2.3

Dit artikel introduceert het stikstofdepositieregister. Het tweede lid geeft uitvoering aan artikel 5.5a, eerste lid, Wnb. Gebruik van het stikstofregistratiesysteem is vrijwillig. Niet elk project heeft immers mogelijke significante gevolgen. Zo is het denkbaar dat bij een bouwproject zodanige maatregelen worden genomen, dat er per saldo geen significante gevolgen zijn voor een Natura 2000-gebied (interne saldering). Ook kan voor een specifiek project al via externe saldering verzekerd zijn dat er geen toename van de stikstofdepositie plaatsvindt. Ook is denkbaar dat er een geringe, tijdelijke toename is waarvan gezien de specifieke omstandigheden van het betrokken Natura 2000-gebied kan worden onderbouwd dat daardoor geen aantasting van de natuurlijke kenmerken zal plaatsvinden.

Het register wordt beheerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (derde lid). Het feitelijke beheer van het register is ondergebracht bij het RIVM. Het RIVM 'vult' het register met depositieruimte die ontstaat als gevolg van de bronmaatregelen, bedoeld in artikel 2.4. In eerste instantie zal het register worden gevuld met de depositieruimte die ontstaat door de verlaging van de maximumsnelheid. Zodra de bronmaatregelen 'verandering samenstelling veevoer' en 'verhoging subsidieplafond Subsidieregeling sanering varkenshouderijen' voldoen aan de randvoorwaarden om bij het registratiesysteem betrokken te mogen worden, zal maximaal 70% van de daarmee gecreëerde reductie van stikstofdepositie, als depositieruimte worden opgenomen in het register.

In het register vinden de registraties met betrekking tot de depositieruimte plaats (artikelen 2.7, eerste lid, en 2.10). Afschrijving moet terstond plaatsvinden wanneer depositieruimte is toegedeeld. Ook worden dan de reserveringen terstond doorgehaald. De reservering voor een woningbouwproject vervalt zodra het bevoegd gezag een besluit heeft genomen op de aanvraag van de Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning. De reservering voor een MIRT-project vervalt op het moment van vaststelling van het desbetreffende tracébesluit (artikel 2.7, tweede lid, onderdeel b).

Als voor de bouw- en aanlegfase van het project depositieruimte is toegedeeld, dan wordt die ruimte weer bijgeschreven in het register als die fase is afgerond en komt die ruimte weer vrij voor andere projecten. Dat geldt ook als een vergunning met betrekking tot een woningbouwproject wordt ingetrokken (zie artikel 2.10, eerste lid, onderdeel c, onder 2°, en tweede lid, onderdeel c).

Omdat depositieruimte niet alleen kan worden toegedeeld in een Natura 2000-vergunning door gedeputeerde staten, maar ook – op basis van een verklaring van geen bedenkingen – in een omgevingsvergunning door het gemeentebestuur, of in een tracébesluit door de Minister van Infrastructuur en Water, is van belang dat er tussen de verschillende overheden een goede informatie-uitwisseling is.

Artikel 2.4

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.

Op de verlaging van de maximumsnelheid op rijkswegen is reeds ingegaan in paragraaf 3. Daarnaast kan ook het treffen van veevoermaatregelen bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie door veehouderijen op Natura 2000-gebieden en dus depositieruimte creëren die wordt opgenomen in het registratiesysteem. Deze maatregel is nog in voorbereiding en de door deze maatregel te creëren depositieruimte zal dus nu nog niet worden opgenomen in het register.



De warme sanering van de varkenshouderij (verhoging van het oorspronkelijke budget met € 60 miljoen) is de derde aan het registratiesysteem gekoppelde maatregel. Op 11 oktober 2019 is de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen in werking getreden. Zoals vermeld in de brief van 13 november 2019 is in de zomer van dat jaar 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 zijn ook bedoeld om een bijdrage te leveren 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 hebben daarvoor tot 15 januari 2020 subsidie kunnen aanvragen.

Zodra de effecten van de warme sanering van de varkenshouderij (deel € 60 miljoen) zijn vastgesteld met inachtneming van de juridische randvoorwaarden die in paragraaf 3.3 zijn omschreven, wordt door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de daarmee gecreëerde depositieruimte toegevoegd aan het register. Pas op het moment dat de varkenshouders waaraan een subsidiebeschikking is verstrekt, daadwerkelijk overgaan tot het beëindigen van de varkenshouderijlocatie (afvoeren varken en mest) is het effect van de regeling bekend. Hiertoe zal dan een nieuwe versie van het register worden vastgesteld op basis van een effectbeoordeling van de maatregel die zodanig is dat daarop in een passende beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, Hrl kan worden teruggegrepen.

Op grond van artikel 2.4, tweede lid, kunnen op hun verzoek ook maatregelen van decentrale overheden als aan het register te verbinden bronmaatregelen worden aangemerkt. Hoewel het stikstofregistratiesysteem in eerste instantie wordt gevuld door de depositieruimte die wordt gecreëerd door de drie hiervoor genoemde bronmaatregelen, is het, zoals in paragraaf 6 is vermeld, niet op voorhand uitgesloten dat in de toekomst de effecten van andere bronmaatregelen in het systeem zullen worden opgenomen. Daarvoor is dan een aanpassing nodig van artikel 2.4.

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 tweede lid de mogelijkheid. Het betreft maatregelen die door decentrale bestuursorganen – met name bestuursorganen van gemeenten of provincies – zijn genomen op basis van bestaande bevoegdheden. Uiteraard zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de effecten van die maatregelen alleen opnemen in het registratiesysteem op verzoek van de betrokken bestuursorganen en alleen als de effecten overeenkomstig het derde lid van artikel 2.4 vaststaan.

In het derde lid zijn de randvoorwaarden opgenomen waaraan een bronmaatregel, gelet op de jurisprudentie, in ieder geval moet voldoen. Daarop is ingegaan in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting. In dit verband wordt voorts gewezen op artikel 2.3, vijfde lid, waaruit volgt dat maximaal 70% van de met een bronmaatregel bereikte vermindering van stikstofdepositie kan leiden tot depositieruimte in het stikstofdepositieregister.

Overigens is met het derde lid van artikel 2.4 niet beoogd om 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.

De term 'wettelijk voorschrift' in het derde lid, onderdeel a, doelt ook op lokale regelgeving, zoals een verordening of bestemmingsplan van een gemeente of een verordening van de provincie. De formulering 'of een besluit' doelt bijvoorbeeld op het in het eerste lid, onder a, genoemde verkeersbesluit.

Artikelen 2.5, 2.6 en 2.7

In artikel 5.5a, derde lid, Wnb is bepaald dat depositieruimte kan worden toegedeeld in hetzij een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid (een Natura 2000-vergunning, waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn), hetzij een besluit dat bij ministeriële regeling is aangewezen. Artikel 2.5, eerste lid, bepaalt in dit verband dat geregistreerde depositieruimte ook kan worden toegedeeld in een omgevingsvergunning of in een tracébesluit. Ingevolge het vierde lid van artikel 2.5 kan depositieruimte slechts worden toegedeeld voor zover deze eerder is gereserveerd.

In artikel 2.6, eerste lid, is bepaald dat nooit meer depositieruimte voor reservering of toedeling kan worden gebruikt dan op dat moment in het stikstofregistratiesysteem beschikbaar is: er kan geen ruimte worden 'geleend' die er (nog) niet is.

In artikel 2.6, tweede 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 dat moment met toepassing van artikel 2.10 afgeschreven ruimte voor reserveringen en toedelingen, en vermeerderd met de met toepassing van dat artikel bijgeschreven ruimte die is vrijgevallen.

Reservering of toedeling voor een woningbouwproject

Voor een woningbouwproject zal een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Wabo vereist zijn. Hierbij zal het met name gaan om de activiteit bouwen, bedoeld in artikel 2.1 eerste lid, onderdeel a, het uitvoeren van werken of werkzaamheden geen bouwwerk zijnde, bedoeld in onderdeel b, of gebruik van gronden of een bouwwerk in strijd met het geldende planologische regime als bedoeld in onderdeel c. Een omgevingsvergunning voor deze activiteiten wordt verleend door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het woningbouwproject zal worden gerealiseerd. Als een woningbouwproject – afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten – significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, is tevens toestemming op grond van de Wnb nodig. Dit betekent dat als de stikstofdepositie van het project op een Natura 2000-gebied met habitats waarvan de stikstofbelasting te hoog is daarnaast toestemming op grond van de Wnb van gedeputeerde staten nodig is. De initiatiefnemer heeft wat betreft deze toestemming de keuze om een separate natuurvergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb aan te vragen (Natura 2000-vergunning) dan wel de natuurtoets die op grond van de Wnb moet worden verricht voor bepaalde activiteiten onderdeel te laten zijn van de omgevingsvergunning (aanhaken van de natuurtoets). Gedeputeerde staten verrichten dan de inhoudelijke beoordeling van de natuuraspecten en geven bij een positief oordeel een verklaring van geen bedenkingen af (artikel 6.10a, eerste en tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht). Een verklaring van geen bedenkingen mag uiteraard slechts worden verleend als is voldaan aan de kaders die normaliter gelden voor het verlenen van een zelfstandige Natura 2000-vergunning.

Op een aanvraag voor een Natura 2000-vergunning moet op grond van artikel 5.1, eerste lid, Wnb binnen dertien weken een besluit worden genomen (door gedeputeerde staten). Zij kunnen op grond van het tweede lid van artikel 5.1 de termijn eenmaal met zeven weken verlengen. Voor een omgevingsvergunning waarbij de natuurtoets is aangehaakt, is op grond van de Wabo (artikel 2.27, eerste lid, Wabo in samenhang met artikel 6.10a, eerste lid van het Besluit omgevingsrecht) de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Daarbij geldt een bestistermijn van zes maanden, met een mogelijkheid de termijn met maximaal zes weken te verlengen.

Door gedeputeerde staten wordt voor het desbetreffende project op grond van artikel 2.8, eerste lid, depositieruimte gereserveerd. De reservering vindt plaats na de ontvangst van een aanvraag voor een Natura 2000-vergunning of nadat zij van een gemeentebestuur een mededeling hebben ontvangen van een aanvraag. Omdat een aanvraag om omgevingsvergunning voor de bouw van woningen zal worden ingediend bij de gemeente, zal vanuit de gemeente gedeputeerde staten zo snel mogelijk op de hoogte moeten worden gebracht een aanvraag om omgevingsvergunning, waarbij verzocht wordt om reservering van depositieruimte. Eerst dan kunnen zij overgaan tot het reserveren van depositieruimte voor het betreffende woningbouwproject.

Bij het besluit tot verlening van Natura 2000-vergunning of de omgevingsvergunning wordt vervolgens de gereserveerde depositieruimte definitief toegedeeld aan het project, waarmee de reservering vervalt (tweede lid van artikel 2.7).

De verklaring van geen bedenkingen ziet niet op een afzonderlijke toestemming los van de omgevingsvergunning en is dus niet zelfstandig appellabel. Wanneer gedeputeerde staten in verband met een verklaring van geen bedenkingen depositieruimte hebben gereserveerd, is deze reservering evenmin afzonderlijk vatbaar voor bezwaar en beroep. Een belanghebbende die het niet eens is met het wel of niet (reserveren en vervolgens) toedelen van depositieruimte kan dat aanvoeren in de procedure tegen het besluit omtrent de vergunning.

Reservering of 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. Voor de passende beoordeling van de effecten van stikstof op Natura 2000-gebieden van de in artikel 2.2 Rnb opgenomen MIRT-projecten kan op grond van de onderhavige wijziging van de Rnb in beginsel gebruik worden gemaakt van geregistreerde depositieruimte. Daarom is in artikel 2.5, eerste lid, aanhef en onderdeel b, bepaald dat in een tracébesluit depositieruimte kan worden toegedeeld. Daaraan voorafgaand kan met toepassing van artikel 2.9 depositieruimte worden gereserveerd. In de passende beoordeling van het tracébesluit wordt dan mede de depositieruimte betrokken die wordt ontleend aan het stikstofregistratiesysteem, waarbij kan worden verwezen naar de effectbeoordeling van het



stikstofregistratiesysteem. Een belanghebbende die het niet eens is met het wel of niet (reserveren en vervolgens) toedelen van depositieruimte kan dat aanvoeren in de procedure tegen het tracébesluit.

De reservering vervalt zodra het tracébesluit wordt vastgesteld waarbij de gereserveerde ruimte daadwerkelijk aan het MIRT-project wordt toegeedeeld (artikel 2.7, tweede lid).

Artikel 2.8

Ingevolge artikel 2.5, vierde lid, kan depositieruimte slechts worden toegeedeeld voor zover deze eerder is gereserveerd. In beginsel beslissen gedeputeerde staten over de reservering voor woningbouwprojecten in de volgorde van binnenkomst van de aanvragen voor een Natura 2000-vergunning of een omgevingsvergunning. Deze systematiek van het vooraf reserveren van depositieruimte door gedeputeerde staten voorkomt dat depositieruimte die beschikbaar is op het moment van ontvangst van de aanvraag om de vergunning, niet meer beschikbaar is ten tijde van de vergunningverlening. Bovendien waarborgt deze systematiek dat er niet meer depositieruimte wordt toegeedeeld dan er beschikbaar is: zonder een dergelijke systematiek kan namelijk niet worden uitgesloten dat depositieruimte door verschillende bevoegde overheden kan worden toegeedeeld.

In beginsel beslissen gedeputeerde staten dus over de reservering op basis van 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Zoals reeds uiteengezet in paragraaf 4 van het algemene deel van deze toelichting, is er wel voor gekozen om gedurende de eerste zes weken na het inwerkingtreden van artikel 2.8 enkel specifieke categorieën woningbouwprojecten aanspraak te laten maken op een reservering van depositieruimte. Het risico bestaat anders dat voor een klein woningbouwproject en/of een project gelegen in een regio met een relatief lage woningdruk depositieruimte wordt gereserveerd, waardoor een maatschappelijk meer gewenst project geen doorgang kan hebben. Artikel 2.8, derde lid, onder a, bepaalt daarom dat gedurende de eerste twee weken na inwerkingtreding van deze regeling enkel depositieruimte kan worden gereserveerd voor woningbouwprojecten in een gemeente die is genoemd in bijlage 1 Rnb. Voor deze gemeenten zijn zogeheten woondeals gesloten: afspraken tussen de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en regio's waar de druk op de woningmarkt groot is: de Metropoolregio Amsterdam, de Metropoolregio Utrecht, de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en de regio Eindhoven, gemeente Groningen en regio Arnhem/Nijmegen. In de woondeals zijn onder andere afspraken gemaakt over de aanpak van knelpunten bij de versnelling van de woningbouw, inclusief een aantal concrete versnellingslocaties die substantieel bijdragen aan de regionale bouwopgave. Ook bevatten de woondeals afspraken over de regionale behoefte aan plancapaciteit en over acties gericht op de aanpak van de gevolgen van de krapte.

Vervolgens bepaalt artikel 2.8, derde lid, onderdeel b, onder 2°, dat depositieruimte gedurende de derde tot en met zesde week tevens kan worden gereserveerd voor projecten voor de bouw van minimaal 100 woningen.

Binnen de woningbouwprojecten die voldoen aan het derde lid geldt de reserveringsvolgorde van het tweede lid: als er bijvoorbeeld in de eerste twee weken meerdere aanvragen of mededelingen als bedoeld in het eerste lid binnenkomen voor projecten in woondeal-gemeenten, dan reserveren gedeputeerde staten voor die projecten depositieruimte in de volgorde waarin zij die aanvragen en mededelingen hebben ontvangen.

Artikel 2.8, derde lid, gaat niet over het *indienen* van aanvragen voor woningbouwprojecten gedurende de eerste zes weken. Dergelijke aanvragen kunnen in die periode al worden ingediend. Omdat de zes weken waarbinnen geprioriteerd wordt, ruim vallen binnen de wettelijke beslistermijn voor een Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning, vormt artikel 2.8, tweede lid, geen aanleiding om aanvragen van woningbouwprojecten die niet onder de reikwijdte van dit lid vallen, aan te houden of af te wijzen.

Voor alle woningbouwprojecten die aanspraak willen maken op een reservering van depositieruimte onder artikel 2.8 stelt het vierde lid de voorwaarde dat de woningen niet worden aangesloten op een distributienet voor aardgas. Deze voorwaarde is erop gericht om de benodigde depositieruimte voor het project zo klein mogelijk te houden.

Artikel 2.9

Artikel 2.9 regelt de mogelijkheid om voor deze MIRT-projecten *tijdelijk* depositieruimte te reserveren voor maximaal twee maanden, met de mogelijkheid om die termijn maximaal twee maanden te verlengen. Deze tijdelijke reserving voorziet in de mogelijkheid gedurende deze termijn te bezien of er naast het tracébesluit ook woningbouwprojecten zijn die gebruik willen maken van dezelfde depositieruimte. Dan zal de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zo spoedig mogelijk na de tijdelijke reservering daarover moeten overleggen met de andere betrokken overheden, om afstemming



mogelijk te maken tussen de minister van IenW, gedeputeerde staten en andere betrokken bestuursorganen, als zowel een tracébesluit als een of meer woningbouwprojecten gebruik willen maken van dezelfde depositieruimte. In dit overleg zal moet worden bezien of voldoende depositieruimte beschikbaar en zal zonodig een keuze tussen een MIRT-project danwel een woningbouwproject gemaakt worden. Na dat overleg kan de minister de tijdelijke reservering omzetten in een definitieve reservering. Indachtig de eerdergenoemde motie-Moorlag (zie paragraaf 5 van het algemeen deel) moeten bij de beslissing over de reservering van depositieruimte 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.

Artikel 2.10

Voor een goed functioneren van het stikstofregistratiesysteem is het van belang dat de mutaties ten aanzien van de daarin beschikbare depositieruimte tijdig en adequaat worden doorgevoerd. Zonder registratie kan er geen depositieruimte worden gereserveerd en als er geen depositieruimte is gereserveerd, kan deze ook niet worden toegedeeld (zie artikel 2.5, vierde lid). Op deze wijze wordt een dubbel gebruik van dezelfde ruimte voorkomen.

Aan de andere kant is het ook essentieel dat ruimte die gereserveerd was maar niet (geheel wordt toegedeeld), ruimte waaraan geen behoefte is omdat het project geen doorgang vindt en ruimte die niet meer in gebruik is omdat de tijdelijke aanlegfase is afgerond, zo snel mogelijk weer beschikbaar komt voor andere projecten. Ook daarvoor is een adequate en snelle registratie van mutaties essentieel.

Als een Natura 2000-vergunning of een omgevingsvergunning waarbij depositieruimte is toegedeeld (zie artikel 2.5, eerste lid) wordt vernietigd, regelt het eerste lid, onder d, van artikel 2.10 dat gedeputeerde staten de toebedeelde depositieruimte omzetten in gereserveerde depositieruimte. Hiermee blijft de depositieruimte voor een woningbouwproject beschikbaar in de situatie dat de Natura 2000-vergunning of de omgevingsvergunning gerepareerd wordt. Wat betreft het tracébesluit is een vergelijkbare regeling in het tweede lid, onder d, opgenomen voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De mutaties worden geregistreerd door gedeputeerde staten als bevoegd gezag voor de Natura 2000-vergunning voor woningbouwprojecten en voor de verklaring van geen bedenkingen ten aanzien van omgevingsvergunningen die ook betrekking hebben op de gevolgen van woningbouwprojecten voor Natura 2000-gebieden. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat voert de mutaties door die samenhangen met het tracébesluit voor de zeven in artikel 2.2 genoemde MIRT-projecten.

Artikel II (inwerkingtreding)

Deze regeling wijkt af van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van aanwijzing 4.17, tweede lid, en vierde lid, tweede volzin, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). Dat is gerechtvaardigd vanwege de spoedeisendheid van de regeling (Ar 4.17, vijfde lid, onder b). Zoals ook in paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting is beschreven, heeft het kabinet bij brief van 13 november 2019 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. Uitstel van de inwerkingtreding zou leiden tot vertraging van de verlening van vergunningen en toestemmingen.

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten*