

Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur: geen pasklare oplossing maar kapstok voor nadere uitwerking

Op 20 december 2019 werd [de concept-Regeling](#) spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur ter consultatie voorgelegd. Iedereen kan tot 9 januari 2020 reageren op de concept-regeling en bijbehorende ontwerp-toelichting. Met de regeling wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die de Spoedwet aanpak stikstof biedt om een stikstofregistratiesysteem in te stellen voor nader te omschrijven categorieën van projecten en andere handelingen.

In feite is het stikstofregistratiesysteem een variant op het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS), maar met een beperkter toepassingsbereik. De vraag is natuurlijk of deze mini-PAS wél houdbaar is. Lees in dit blog over het stikstofregistratiesysteem en de beoordeling van de houdbaarheid ervan.

Stikstofregistratiesysteem

Het stikstofregistratiesysteem komt erop neer dat voor elke locatie (per hexagoon) van voor stikstof gevoelige habitats in elk Natura 2000-gebied de positieve effecten van maatregelen in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie worden geregistreerd. Het gaat om reductie die wordt bewerkstelligd door verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen, vermindering van emissies uit de veehouderij door veevoermaatregelen en de verhoging van het subsidieplafond voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Deze maatregelen worden bronmaatregelen genoemd.

Op de in het registratiesysteem opgenomen hoeveelheid stikstof voor een bepaalde locatie kan een beroep worden gedaan bij de vergunningverlening voor een project dat op die locatie tot stikstofdepositie leidt. De betrokken hoeveelheid stikstof wordt vervolgens afgeboekt in het register, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is. Op het stikstofregistratiesysteem kan uitsluitend een beroep worden gedaan voor projecten ter realisatie van 75.000 woningen met daarbij horende (nuts)voorzieningen en tracébesluiten voor een zevental MIRT¹-projecten, waaronder de ring Utrecht.² De regeling gaat ervan uit dat de 75.000 woningen gebouwd kunnen worden binnen de bestaande plancapaciteit en bevat daarom geen voorziening ten behoeve van de vaststelling van plannen. Ik kan me voorstellen dat in voorkomende gevallen wel gewerkt kan worden met een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik.

Mini-PAS

In feite is het stikstofregistratiesysteem een variant op het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS), maar met een beperkter toepassingsbereik. De vraag is natuurlijk of deze mini-PAS wél houdbaar is. Met gebruikmaking van de mini-PAS worden projecten mogelijk gemaakt die op zichzelf leiden tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Voor dergelijke projecten moet in beginsel een passende beoordeling worden gemaakt.³

¹ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

² A4 Haaglanden-N14, A28/A1 Knooppunt Hoevelaken, A27/A12 Ring Utrecht, A27 Houten – Hooipolder, A58 Eindhoven – Tilburg, A58 Sint Annabosch – Galder en A6 Almere Buiten Oost – Lelystad.

³ Vgl. ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (r.o. 9.6); ook ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (r.o. 35). Ik zeg 'in beginsel' omdat er ook wat (oudere) jurisprudentie is waarin de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat ondanks een toename op overbelaste natuurwaarden met een voortoets kon worden volstaan. Vgl. ABRvS 30

De gedachte achter het stikstofregistratiesysteem is dat de passende beoordeling voor de betreffende woningbouw- en MIRT-projecten kan worden gebaseerd op de stikstofdepositieruimte uit het register. In de passende beoordeling bij de aanvraag voor de natuurvergunning kan op het effect van de bronmaatregel en op de wetenschappelijke beoordeling van dat effect worden teruggegrepen. De vraag is of een passende beoordeling die op deze basis wordt opgesteld (wel) voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn.

Houdbaarheid afhankelijk van nadere onderbouwing

Het antwoord op deze vraag is op dit moment nog moeilijk te geven, omdat de onderbouwing daartoe nog grotendeels ontbreekt. De onderbouwing is namelijk doorgeschoven naar het moment dat stikstofdepositieruimte wordt opgenomen in het registratiesysteem en beschikbaar wordt gesteld voor bouwprojecten. Wat moet er dan nog gebeuren?

Uit de PAS-uitspraak van 29 mei 2019⁴ volgt dat de positieve effecten van maatregelen die nodig zijn om Natura 2000-waarden te behouden en zo nodig te herstellen niet mogen worden ingezet om de negatieve gevolgen van een plan of project tegen weg te strepen. In de PAS-uitspraak is uiteengezet op welke wijze kan worden bepaald of een maatregel nodig is. Er mag wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaan dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Ook voor het bepalen van de vereiste zekerheid bevat de PAS-uitspraak criteria. Duiding van de maatregel en zekerheid over de effecten zijn, kortom, cruciaal.

Duiding

In de toelichting bij de regeling staat dat de maatregelen waaraan stikstofdepositieruimte wordt ontleend additioneel zijn ten opzichte van de maatregelen die nodig zijn om de Natura 2000-waarden te behouden en zo nodig te herstellen. De juistheid van deze stelling kan op dit moment niet worden geverifieerd. De mate van overbelasting met stikstof verschilt per Natura 2000-gebied. Het ene gebied staat er beter voor dan het andere. Dat betekent dat voor bepaalde gebieden meer maatregelen nodig zullen zijn om behoud en zo nodig herstel te waarborgen dan voor andere gebieden. Zonder nadere onderbouwing is niet duidelijk op basis waarvan kan worden gesteld dat een reductie van stikstofdepositie door middel van, bijvoorbeeld, verlaging van de maximumsnelheid wel of niet nodig is voor behoud dan wel herstel. Daarvoor is een gebiedspecifieke beoordeling nodig.

Uit de verdere toelichting bij de regeling kan worden afgeleid dat de beoordeling of een maatregel additioneel is, en de daarmee gerealiseerde vermindering van stikstofdepositie mag worden opgenomen in het stikstofregistratiesysteem, (inderdaad) nog moet plaatsvinden. Zo wordt opgemerkt dat, nu 118 van de 162 Natura 2000-gebieden in Nederland overbelast zijn, een maatregel in de regel nodig zal zijn om verdere achteruitgang te voorkomen. Daarom voorziet de regeling er in dat ten hoogste 70% van de met een maatregel gemoeide vermindering van de stikstofdepositie betrokken mag worden in de ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe bouwprojecten. Ten minste 30% komt dus ten goede aan de natuur. De 70/30 verdeling is opvallend, omdat onder het voormalige PAS (slechts) 50% van de daling door brongerichte maatregelen beschikbaar werd gesteld als depositieruimte.

maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:866 en de daaraan voorafgaande voorlopige voorziening Vz.ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3206 (Uitloopgebied Assenrade, maximale projectbijdrage 0,003 mol/ha/jr). In hoeverre die mogelijkheid nog steeds bestaat en zo ja voor welke gevallen is op dit moment niet helemaal duidelijk.

⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

Uit de toelichting bij de regeling blijkt niet waarop de 70/30 verdeling is gebaseerd. Tijdens de parlementaire behandeling zijn hierover wel vragen gesteld, maar een duidelijk antwoord is niet gegeven.⁵ Het antwoord lijkt te zijn dat de beoordeling nog moet plaatsvinden en dat het ook heel goed kan zijn dat minder dan 70% ingezet mag worden (de regeling spreekt niet voor niets over *ten hoogste* 70%). Ten aanzien van elke bronmaatregel moet nog een afweging worden gemaakt of het verantwoord is om uit te gaan van het maximumpercentage van 70%. De toelichting noemt bij wege van voorbeeld de situatie dat een deel van de positieve effecten toe te schrijven is aan autonome ontwikkelingen. Deze effecten mogen niet ten goede komen aan de geregistreerde depositieruimte voor bouwprojecten. Dat zal ook gelden voor zover de positieve effecten van maatregelen nodig zijn om achteruitgang te voorkomen.

De minister van LNV vult het stikstofregistratiesysteem. Zij zal derhalve voorafgaand aan opname van stikstofdepositieruimte in het systeem moeten beoordelen of die ruimte inderdaad extra is en ingezet kan worden om de stikstofeffecten van bouwprojecten te neutraliseren.

Hoewel de urgentie hoog is, is niemand ermee gebaat dat (nogmaals) toestemming wordt verleend voor projecten op basis van ruimte die er achteraf niet blijkt te zijn. Het valt daarom te hopen dat de beoordeling, ondanks de hoge druk, zorgvuldig zal plaatsvinden.

Volgens de toelichting moet overigens niet alleen voorafgaand aan de opname van stikstofdepositieruimte in het register worden beoordeeld of aan de eisen uit de jurisprudentie wordt voldaan, maar ook bij toedeling van depositieruimte aan een concreet project. Eenmaal opgenomen betekent dus kennelijk niet altijd beschikbaar. Hoewel deze opmerking niet wordt toegelicht, kan ik me voorstellen dat dit is gebaseerd op de gedachte dat de situatie na verloop van tijd kan veranderen waardoor ruimte die in eerste instantie 'over' is, later toch reeds nodig blijkt te zijn om achteruitgang te voorkomen. In de praktijk lijkt me dat er in de regel dusdanig weinig tijd zal zitten tussen opname en uitgifte van depositieruimte dat deze beoordelingen weinig van elkaar zullen afwijken.

Zekerheid

Ook de beoordeling van de vereiste zekerheid moet nog plaatsvinden. Voor wat betreft de effecten ten gevolge van de verlaging van de maximumsnelheid is het RIVM doende om de verwachte omvang van de positieve effecten van deze maatregel en de verdeling hiervan per Natura 2000-gebied vast te stellen. De depositieruimte die als gevolg van de snelheidsbeperking ontstaat, wordt pas in het register opgenomen en vervolgens beschikbaar gesteld wanneer aan de randvoorwaarden uit de jurisprudentie wordt voldaan. Volgens de toelichting zal dit naar verwachting eind maart 2020 het geval zijn. Of en zo ja hoeveel stikstofdepositieruimte de snelheidsverlaging oplevert, wordt dus nog per gebied beoordeeld en zal per gebied verschillen. Ook hiervoor geldt uiteraard dat het van groot belang is dat de beoordeling zorgvuldig geschiedt.

Omdat de effecten van een verandering van de samenstelling van veevoer nog niet vaststaan, kan er nog geen stikstofdepositieruimte ten gevolge van deze maatregel in het register worden ingeboekt. Stikstofdepositieruimte vanwege stoppende varkensboeren wordt evenmin al ingeboekt, omdat nog niet duidelijk is in hoeverre van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen gebruik zal worden gemaakt en wat de effecten zullen zijn.

⁵ Zie onder meer *Kamerstukken I, 2019–2020, 35 347, D, p. 10*; *Kamerstukken II, 2019–2020, 35 347, nr. 34, p. 10, 15, 17, 38*.

Uitbreiding systeem

Het stikstofregistratiesysteem is dus vooralsnog beperkt tot effecten vanwege de verlaging van de maximumsnelheid, voor zover de benodigde onderbouwing voor opname van deze effecten in het register kan worden gegeven. Het is de bedoeling dat het systeem op termijn aangevuld wordt met de effecten vanwege de andere bronmaatregelen. Het systeem zou ook uitgebreid kunnen worden met de effecten van aanvullende maatregelen. De regeling zal daar dan op moeten worden aangepast. Het systeem voorziet ook in de mogelijkheid om de effecten van maatregelen die door gemeenten of provincies na 1 januari 2020 zijn genomen op basis van bestaande bevoegdheden aan het systeem toe te voegen. In de toelichting staat dat de datum van 1 januari 2020 van belang is om er zeker van te zijn dat het om nieuwe (aanvullende) maatregelen gaat. Belangrijker lijkt mij echter dat wordt onderbouwd dat de ruimte die aan de betreffende maatregelen wordt ontleend niet nodig is om achteruitgang te voorkomen en voldoende zekerheid bestaat over uitvoering en effecten.

Aanpak voor de lange termijn

Hoewel de houdbaarheid van het stikstofregistratiesysteem en passende beoordelingen die daarop worden gebaseerd op dit moment nog niet goed te beoordelen is, valt de keuze voor een dergelijk systeem wel te begrijpen. De stikstofproblematiek leidt tot grote problemen in de woningbouwsector, terwijl deze sector maar een hele kleine bijdrage levert aan de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden.

Het achterliggende probleem is nog steeds dat in de meeste Natura 2000-gebieden sprake is van een forse overbelasting met stikstof en er nog geen langetermijnperspectief is hoe dat aangepakt gaat worden. De aanpak voor de lange termijn zal worden uitgewerkt op basis van het nadere advies van het Adviescollege stikstofproblematiek dat in mei 2020 wordt verwacht.

Hoewel bouwen op beperkte schaal wellicht weer mogelijk wordt op basis van de Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur, brengt deze regeling geen structurele oplossing en zelfs geen pasklare oplossing voor de korte termijn. Veel zal afhangen van de nadere onderbouwing en van de mate waarin besluiten genomen op basis van het stikstofregistratiesysteem aangevochten zullen worden. Voor de lange termijn moet de oplossing veeleer worden gezocht in een structurele verlaging van de stikstofdepositie, waarover in mei 2020 hopelijk meer duidelijkheid komt.

Heeft u vragen naar aanleiding van dit blog? Neem dan contact op met Wienke Zwier (wzwier@akd.eu).