**Spoor 1 MCE&N: Wat is er mogelijk (te maken) binnen vergunningverlening?**

***Hoofdboodschap inzet provincies spoor 1***

1. **De provincies willen de natuurvergunningverlening voor de zomer breed en structureel van het slot,** met een combinatie van de sporen 1 en 2 van de MCE&N:
* De provincies willen voor de zomer een geborgd en toereikend maatregelpakket voor stikstofdaling en natuurherstel in spoor 2 waarmee additionaliteit kan worden onderbouwd. Dan kunnen initiatiefnemers intern en extern salderen om projecten mogelijk te maken.
* Daar bovenop willen de provincies voor de zomer binnen spoor 1 zowel nieuwe als bestaande opties voor vergunningverlening maximaal benutten. Dat is nodig om maatregelen in spoor 2 te kunnen vergunnen, zoals innovatie voor stikstofdaling. En ook om specifieke (typen) projecten een natuurvergunning te kunnen geven.
1. **Binnen spoor 1 willen de provincies de volgende opties toepassen** om voor de zomer van het vergunningenslot te komen:
* Toepassing van de wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jr. om schijnzekerheid bij depositieberekeningen te voorkomen, volgens het expertoordeel van prof. Arthur Petersen. Bijgevolg hebben initiatiefnemers van projecten met een depositie tot 1 mol dan geen natuurvergunning meer nodig. Voor de depositie onder de 1 mol wordt de overheid verantwoordelijk, zoals dat ook geldt voor de depositie op meer dan 25 km van emissiebronnen. Voor deze overheidsverantwoordelijkheid dient het maatregelpakket voor stikstofdaling en natuurherstel binnen spoor 2.
* Tijdelijke projecten – tot 4 maanden – uitzonderen van de natuurvergunningplicht. Deze uitzondering is mogelijk op basis van een wetenschappelijke onderbouwing. In het kort komt deze onderbouwing erop neer dat AERIUS Calculator rekent met een 10-jaars weergemiddelde, en dat de kans dat het weer en vooral de windrichting daar bij kortdurende projecten zodanig van afwijkt dat de depositieberekening onbetrouwbaar is wetenschappelijk gezien te groot is (zie bijlage 1).
* Projecten met een substantiële stikstofwinst aanmerken als passende maatregel. En waar mogelijk gebruik maken van de opties standaardonderdelen, voortzetting één en hetzelfde project en projecten aanmerken als beheermaatregel. Omdat de juridische houdbaarheid niet vaststaat zal hier experimenteerruimte moeten worden genomen, waarbij de provincies aan het Rijk vragen die te faciliteren met een stroppenpot.
* Een pro-actiever gebruik van de ecologische beoordeling en de ADC-procedure.
1. **Tot slot roepen de provincies de MCE&N op om binnen spoor 1 snel te starten met een systeemwijziging** voor de natuurvergunningverlening op middellange en langere termijn, gebaseerd op het milieuspoor. De provincies zien de volgende kernelementen van zo’n systeemwijziging (waarvoor de Vlaamse stikstofaanpak mede model kan staan):
* Van depositiesturing naar op emissiereductie gerichte doelsturing.
* Algemene regels als basis voor de regulering van activiteiten; natuurvergunningen alleen nog voor de grootste uitstoters van stikstof die er voor de natuur werkelijk toe doen.
* Het Rijk gaat uit van een emissiereductie van 50% in 2030 vergeleken met 2019.

***Toelichting hoofdboodschap inzet provincies spoor 1***

1. **De provincies willen dat de natuurvergunningverlening voor de zomer van 2025 weer breed en structureel op gang is gebracht en zien dat spoor 2 hiervoor doorslaggevend is.** Voor de zomer van het vergunningenslot lukt dus alleen als spoor 1 met spoor 2 wordt gecombineerd, met andere woorden: spoor 2 is randvoorwaardelijk. Daarom willen de provincies voor de zomer een geborgd maatregelpakket voor stikstofdaling en natuurherstel binnen spoor 2. Dat pakket moet geborgd en toereikend zijn voor doelbereik om additionaliteit te kunnen onderbouwen, want alleen dan kunnen er weer vergunningen worden verleend op basis van intern en extern salderen [[1]](#footnote-2). Overigens hoeft het effect van het maatregelpakket nog niet zichtbaar te zijn om weer vergunningen te kunnen verlenen, als maar vaststaat dat de maatregelen daadwerkelijk genomen worden – door juridische vastlegging met een stok achter de deur plus financiering – en zullen leiden tot doelbereik.
2. **De provincies willen voor de zomer binnen spoor 1 zowel nieuwe als bestaande opties voor vergunningverlening maximaal benutten**. Dat is nodig om maatregelen in spoor 2 te kunnen vergunnen, zoals innovatie voor stikstofdaling. En ook om specifieke (typen) projecten al een natuurvergunning te kunnen geven. Het gaat om de volgende opties:
* Toepassing van de wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jr. om schijnzekerheid bij depositieberekeningen te voorkomen, volgens het expertoordeel van prof. Arthur Petersen. Bijgevolg hebben initiatiefnemers van projecten met een depositie tot 1 mol – inclusief de PAS-melders – dan geen natuurvergunning meer nodig. Voor de depositie onder de 1 mol wordt de overheid verantwoordelijk, zoals dat ook geldt voor de depositie op meer dan 25 km van emissiebronnen. Voor deze overheidsverantwoordelijkheid dient het maatregelpakket voor stikstofdaling en natuurherstel binnen spoor 2.
* Tijdelijke projecten – tot 4 maanden – uitzonderen van de natuurvergunningplicht. Deze uitzondering is mogelijk op basis van een wetenschappelijke onderbouwing. In het kort komt deze onderbouwing erop neer dat AERIUS Calculator rekent met een 10-jaars weergemiddelde, en dat de kans dat het weer en vooral de windrichting daar bij kortdurende projecten zodanig van afwijkt dat de depositieberekening onbetrouwbaar is wetenschappelijk gezien te groot is. Uit de wetenschappelijke onderbouwing blijkt dat deposities als gevolg van emissies die korter duren dan 4 maanden, niet met voldoende zekerheid aan een bron kunnen worden toegewezen; de 95% onzekerheidsfactor is dan 2 of lager dan 2 (zie bijlage 1).
* Projecten met een substantiële stikstofwinst aanmerken als passende maatregel.
* Projecten met een substantiële stikstofreductie kunnen worden aangemerkt als passende maatregel van de overheid (Hrl art. 6.2). Voor de resterende activiteiten van deze projecten is er naar verwachting meestal wel een natuurvergunning nodig, maar daarbij hoeft additionaliteit niet te worden onderbouwd (terwijl dat nu hét struikelblok is). Deze optie achten de provincies in ieder geval houdbaar en willen zij inzetten voor de stoppersregelingen, waarbij 85% van de stikstofuitstoot van de intensieve veehouderij op een locatie wegvalt (de resterende 15% mag worden behouden voor een nieuwe activiteit op dezelfde locatie).
* De optie om projecten aan te merken als passende maatregel zouden de provincies verder willen proberen voor projecten met een substantiële stikstofwinst door innovatie, extensivering, omvorming, verduurzaming of verplaatsing. Hiervoor is het pro-actief nemen van een zekere experimenteerruimte noodzakelijk, omdat de juridische houdbaarheid niet op voorhand vaststaat maar via jurisprudentie zal moeten blijken. De provincies vragen het Rijk om de noodzakelijke experimenteerruimte te faciliteren met een stroppenpot.
* De optie van standaardonderdelen van een project, waardoor kan worden volstaan met een voortoets en er geen natuurvergunning nodig is. Toepassing van deze optie lijkt vooral mogelijk voor projecten die nodig zijn vanwege algemene wet- en regelgeving en mogelijk ook wijdverbreide praktijken[[2]](#footnote-3).
* De optie van voortzetting van één-en-het-zelfde-project, waarbij bepaalde projectwijzigingen zonder vergunning realiseerbaar zijn en niet noodzakelijkerwijs inhouden dat het complete project opnieuw moet worden beoordeeld. De identiteit en continuïteit van het project moeten hetzelfde blijven; er mag niets wijzigen in de aard, de plaats of de voorwaarden waaronder een project mag plaatsvinden;
* De optie om bepaalde projecten aan te merken als beheermaatregel voor N2000-gebieden of om de resterende activiteit mogelijk op te nemen in de gewenste eindsituatie van het gebied in het beheerplan.
* Een pro-actiever gebruik van de ecologische beoordeling (zeker als het gaat om activiteiten met een kleine en tijdelijke stikstofbijdrage) en de ADC-procedure.
1. **Tot slot roepen de provincies de MCE&N op om binnen spoor 1 snel te starten met een systeemwijziging** voor de natuurvergunningverlening op middellange en langere termijn, gebaseerd op het milieuspoor. De provincies zien dat belang uit het oogpunt van draagvlak voor het beleid en een effectieve en efficiënte uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving door de provincies als bevoegd gezag. De provincies lichten hierna toe waarom en van welke systeemwijziging we het belang zien.

Waarom een systeemwijziging?

* Een belangrijke achterliggende oorzaak dat de vergunningverlening in ons land op slot zit komt door de combinatie in ons huidige natuurvergunningenstelsel van:
* depositiesturing (bepaald is wat er aan stikstof op N2000 mag neerkomen);
* overbelaste natuur (wat er aan stikstof op N2000 mag neerkomen is vergeven); en
* voor onbepaalde tijd afgegeven natuurtoestemmingen zonder verplichting tot tussentijdse verschoning, waardoor de vergeven stikstofruimte vastzit bij bestaande vergun­ning­­houders en er geen stikstofruimte beschikbaar is voor nieuwe maatschappelijke initia­tieven – ook als er nauwelijks stikstof mee gepaard gaat – en het legaliseren van PAS-melders en meldingsvrije activiteiten.
* Bijkomend probleem van het huidige stelsel is bovendien dat de depositiesturing de bestaande vergunninghouders verantwoordelijk maakt voor depositieverlaging en het halen van de nationale stikstofdoelen (omgevingswaarde / KDW), terwijl zij zelf niet op depositie kunnen sturen. Daar komt bij dat de prikkel om betere technieken toe te passen voor emissiereductie ontbreekt, omdat vergunninghouders een vergunning voor onbepaalde tijd hebben (voor een activiteit met een bepaalde depositie). Betekenisvolle stikstofdaling is daarom nu vooral afhankelijk van kostbare (subsidiëring) en omstreden maatregelen (zoals opkoop of intrekking van vergunningen).
* Bijkomend probleem voor vergunningverleners en toezichthouders is dat zij nu vooral bezig zijn met micromanagement en non-problemen, dat wil zeggen: hun tijd gaat op aan vergunningaanvragen met nauwelijks stikstof die desondanks niet gehonoreerd kunnen worden. Zij werken in een sterk gejuridificeerde en gepolariseerde omgeving, wat leidt tot frustratie, demotivatie, personeelsverloop, uitval en vertrek.

Welke systeemwijziging?

* Binnen het milieuspoor kan prima vorm worden gegeven aan emissiesturing voor alle uitstoters van NH3 en NOx binnen alle sectoren, zodanig dat daarmee wordt voldaan aan de eisen van de Habitatrichtlijn. Doelsturing gericht op een verplicht en afrekenbaar emissieplafond dat bedrijven op termijn moeten bereiken kan hierbij als instrument worden benut. Dan is de noodzakelijke reductie juridisch geborgd, weten bedrijven waar ze aan toe zijn en kunnen ze zelf bepalen hoe ze hun emissieplafond bereiken. Zo’n nieuw stelsel biedt verder de mogelijkheid om de meeste bedrijven voortaan te reguleren met algemene regels (zoals het Besluit activiteiten leefomgeving, het Bal), en alleen nog te werken met (natuur)vergunningen voor de grootste uitstoters die er voor de natuur werkelijk toe doen. Dit maakt de vergunningverlening effectiever en efficiënter en leidt naar verwachting bovendien tot een meer ontspannen uitvoeringspraktijk voor overheid en bedrijfsleven. Toezicht en handhaving zullen een extra inspanning vereisen.
* Voor het uitwerken van de hiervoor bepleite systeemwijziging kan de Vlaamse stikstofaanpak goed model staan. Die aanpak gaat ook uit van een geborgde vorm van emissie- en doelsturing om de noodzakelijke natuurdoelen te (helpen) bereiken en te voldoen aan de Habitatrichtlijn, waarbij vergunningverlening weer mogelijk is geworden. Over de Vlaamse aanpak hebben de provincies een aparte factsheet opgesteld.
* De maatvoering van de nieuwe aanpak zien de provincies als een onderdeel van spoor 2 van de MCE&N, dat wil zeggen het zodanig vormgeven van doelsturing en door bedrijven te realiseren emissieplafonds, dat – samen met eventuele andere reductiemaatregelen voor stikstof binnen spoor 2 – geborgd is dat de stikstofemissie voldoende daalt om niet langer een knelpunt te vormen voor het halen van de natuurdoelen. De reductieopgave voor spoor 2 als geheel, volgt volgens de provincies uit de doorrekening door PBL, WUR en RIVM van wat vastgesteld en al concreet voorgenomen beleid oplevert. Met dat beleid neemt het areaal onder de KDW toe van 28% in 2021 naar 31% in 2030 [[3]](#footnote-4). De gemiddelde overschrijding van de KDW neemt met dat beleid af van ongeveer 515 naar circa 340 mol/ha/jr aan depositie. Als in de berekening als uitgangspunt wordt genomen dat 50% van het areaal in 2030 onder de KDW moet komen, dan leidt dit tot 50% emissiereductie nationaal in 2030 t.o.v. 2019.

**Bijlage 1 – Vrijstellen kortdurende emissies van vergunningplicht**

*Deze bijlage is ontvangen van Hans Erbrink die samen met Jan Duijzer het TNO-rapport schreef dat ten grondslag lag aan de onderbouwing van de maximale rekenafstand van 25 km. Erbrink en Duijzer waren ook betrokken bij de IPO-verkenning naar een rekenkundige ondergrens in 2024. Een vergelijkbare tekst is onderdeel van een artikel van Erbrink en Duijzer dat binnenkort verschijnt in het vakblad Lucht.*

Voor projecten waarbij sprake is van tijdelijke emissies is het van belang een goede schatting te maken van de onzekerheid die geldt voor een depositieberekening. Als korte periode geldt hier een periode die belangrijk korter is dan een jaar. Bij een emissie van een dag is het namelijk niet te voorspellen naar welk natuurgebied de pluim zal waaien, ook bij een emissie van een week is zeker niet goed te voorspellen waar de emissie terecht komt. De vraag is dan hoe lang een emissieperiode moet zijn om nog met voldoende zekerheid de berekende depositie te kunnen herleiden tot de bron.

Internationaal is een factor 2 nauwkeurigheid gangbaar om te bepalen of een model-uitkomst nog aanvaardbaar is. De factor 2 is ook de grondslag geweest bij de 25 km afstandsbegrenzing. De vraag is dan bij welke emissieduur de onnauwkeurigheid kleiner dan een factor 2 wordt. Om daar inzicht in te krijgen is voor een lage bron (5m hoog) met continue emissies ergens in het midden van Nederland met het verspreidingsmodel STACKS berekend wat de maandgemiddelde concentraties zijn ten noorden, westen, zuiden en oosten van deze bron (op 5 km afstand), over een periode van 10 jaar (2005-2014). De 120 maandgemiddelde concentraties zijn per receptorpunt (noord, west, zuid, oost) gesorteerd van laag naar hoog. Door de laagste 3 en de hoogste 3 te verwijderen, houd je 95% van de waarden over: dit is het 95% interval. Een factor 2 nauwkeurigheid komt in de statistiek ook overeen met (de helft van) het 95% interval van alle uitkomstwaarden. Wanneer je de hoogste en de laagste waarden uit deze 95% waarden op elkaar deelt, wordt het betrouwbaarheidsintervaI (BI) verkregen. Neem de helft ervan (de onnauwkeurigheid geldt immers voor beide kanten van de gemiddelde waarde) dan is dat de onnauwkeurigheidsfactor. Dit is gedaan voor de maandgemiddelden, maar ook voor 2- respectievelijk 3-, 4-, 5- en 6-maandgemiddelde concentraties op de 4 receptorpunten (glijdend gemiddeld of bloksgewijs gemiddeld, beide methoden geven vergelijkbare resultaten).

Wanneer deze waarden geplot worden (zie figuur) dan blijkt dat de correlatielijn vanaf 4-maand gemiddelden een onzekerheidsfactor heeft van 2 of minder. **Dat betekent dat deposities die het gevolg zijn van emissies die korter duren dan 4 maanden, niet met voldoende zekerheid aan een bron kunnen worden toegewezen.**



Kortdurende emissies zullen in praktijk vooral overdag plaatsvinden. Het betreft vaak emissies van projecten waar graafmachines, shovels, hijswerktuigen en dergelijke worden ingezet. Deze worden voornamelijk overdag ingezet gedurende enkele tot maximaal 8 uur per dag. De onzekerheid zal in praktijk dus wellicht nog wat groter zijn dan in de figuur aangegeven. Voor hogere bronnen dan waar hier mee gerekend is, zal de onzekerheid groter zijn; het is wellicht lastig om hier een voorschrift voor op te stellen, daarom is het uitgangspunt hier dat de volgende conclusie voor alle brontypen (mobiele en stationaire bronnen) geldt: **deposities ten gevolge van emissies die plaatsvinden binnen een tijdsbestek van 4 maanden kunnen niet met voldoende zekerheid naar de bron worden herleid.**

1. Wie voor het mogelijk maken van een project gebruik wil maken van eigen stikstofruimte (intern salderen) of stikstofruimte van een stoppende activiteit elders (extern salderen), moet aantonen dat die stikstofruimte aanvullend (additioneel) is op de stikstofruimte die al via reductiemaatregelen wordt vrijgemaakt voor natuurherstel. Zolang de natuur overbelast is en die reductiemaatregelen uitblijven is dit niet mogelijk en kan er niet intern of extern worden gesaldeerd. [↑](#footnote-ref-2)
2. Voorbeeld: een bedrijf vervangt twee oude ketels. Voor de nieuwe ketels gelden andere regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Als de ketels worden vervangen om te voldoen aan het Bal is de vervanging een standaardonderdeel en kan het project (de totale bedrijfsactiviteit incl. vervanging) worden beoordeeld in de voortoets. [↑](#footnote-ref-3)
3. PBL, WUR en RIVM (2024): met ingezet en voorgenomen beleid wordt gemiddeld 210 mol/ha/jr. reductie bereikt. Dit betreft: reductie van buitenlandse stikstofemissies (ca. 95 mol), ander beleid zoals de afschaffing van de derogatie, meer en effectievere emissiearme stallen en schonere motoren in het wegverkeer (ca. 65 mol), het Programma Stikstof en Natuurverbetering (ca. 25 mol dankzij stoppersregelingen Srv, MGA/MGB en LBV en de LBV-plus regeling (ca. 30 mol). [↑](#footnote-ref-4)