

Sturen op Stikstof

Regionale aanpak stikstofproblematiek NHN



6 november '19

1. Aanleiding

De uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) heeft ertoe geleid dat veel projecten zijn vertraagd omdat geen besluiten worden genomen en vergunningen niet of lastig kunnen worden verleend. Het PAS kan niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening van activiteiten die stikstofemissie veroorzaken (in de buurt van) Natura 2000-gebieden die soorten herbergen die op stikstofarme grond gedijen.

Overigens betekent de uitspraak niet dat in het geheel geen planologische besluiten kunnen worden genomen of vergunningen kunnen worden verleend. Dat dient van geval tot geval te worden bekeken waarbij met name de onderbouwing van de besluiten dient te worden gezien.

Dat neemt niet weg dat de druk steeds meer toeneemt om te komen met maatregelen om de besluitvorming en vergunningverlening voor projecten weer op gang te brengen. Het stilvallen van die besluitvorming heeft grote impact op de woningbouw, agrarische sector, industrie, mkb en de overheid. Beleidsprogramma's van de overheid vallen stil (bijvoorbeeld ten aanzien van de woningmarkt) maar er zijn nu ook aanwijzingen dat de werkgelegenheid onder druk komt te staan.

Kortom de urgentie is groot om op korte termijn te komen met oplossingen om de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Deze memo kan, na instemming vanuit het BAO binnen de regio Noord-Holland Noord, dienen als uitgangspunt voor de onderhandelingen met de provincie op weg naar een gebiedsgerichte aanpak.

2. Achtergrond

Adviescollege Stikstofproblematiek d.d. 25 september '19

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft op 17 juli van dit jaar het Adviescollege Stikstofproblematiek gevraagd advies uit te brengen over de stikstofproblematiek. Het Adviescollege heeft op 25 september een advies¹ uitgebracht waarin oplossingen worden aangedragen om uit de impasse te komen. In dit eerste advies doet de commissie aanbevelingen voor de korte termijn (periode sep 2019 tot en met eind 2020).

De belangrijkste conclusies uit het advies zijn:

1. Versneld herstel- en verbetermaatregelen uit te voeren in de kwetsbare Natura 2000 gebieden.
2. Er moeten maatregelen worden genomen gericht op emissiereductie en het uitvoeren van herstel- en verbetermaatregelen. Dit zijn randvoorwaarden voor de oplossing van knelpunten en daarmee voor nieuwe vergunningverlening. De maatregelen moeten worden getroffen in de veehouderij, mobiliteit, industrie en de bouwsector.
3. De gerealiseerde reductie mag slechts ten dele worden benut voor het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen. Er dient sprake te zijn van 'afoming'.
4. Intern- en extern salderen² behoort tot de mogelijkheden. Bij salderen dient ook te worden afgeroomd. Ook het benutten van de ADC-toets behoort tot de mogelijkheden, maar het Adviescollege waarschuwt voor te hoog gespannen verwachtingen. Niet alle vastgelopen projecten voldoen aan de criteria uit deze toets.
5. Er ligt een belangrijke rol bij de overheid en dan met name bij Rijk en provincies en in wat mindere mate bij gemeenten.

¹ Niet alles kan, Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek – aanbevelingen voor de korte termijn

² Voor een uitleg over de werking van intern- en extern salderen en de ADC-toets wordt verwezen naar het rapport 'Niet alles kan'.

6. Emissiereductie dient te worden bereikt via korte-termijn maatregelen, zowel gebiedsgericht (op voor depositie kwetsbare gebieden) als doelgericht (op grotere emissies).

Kamerbrief 'Aanpak stikstofproblematiek' d.d. 4 oktober '19

Op 4 oktober '19 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mede namens de bewindspersonen van de overige betrokken ministeries aan de voorzitter van de Tweede Kamer laten weten hoe het kabinet denkt tot een oplossing te komen voor de stikstofproblematiek.³

Het kabinet zet in haar reactie op het advies van de het Adviescollege Stikstofproblematiek duidelijk in op een gebiedsgerichte aanpak. De Commissarissen van de Koning als rijksorgaan (ook wel 'Rijksheren' genoemd) krijgen in dit proces een belangrijke rol.

In de kabinetsreactie wordt ook geschreven over extern salderen. Conditie voor het extern salderen moeten samen met gemeenten en provincie worden vormgegeven. Het kabinet neemt wel een voorschot op deze vormgeving door een generiek afromingspercentage van 30% te introduceren. Voor nu bestaat voor zo een generiek percentage nog geen (wettelijke)grondslag. Onze regio zal een keuze moeten maken hoe zij zich hiertoe wil verhouden.

Naast intern en extern salderen wordt in de kabinetsreactie een ecologische toets als andere mogelijkheid voor toestemmingverlening benoemd. Hierbij worden als mogelijke projecten die met een ecologische toets onderbouwd kunnen worden kleinschalige bouwprojecten op enige afstand van Natura 2000 benoemd, evenals projecten met tijdelijke depositie.

Provinciale beleidsregels d.d. 8 oktober 19

Op 8 oktober hebben de provincies gemeenschappelijke opgestelde beleidsregels⁴ gepubliceerd voor de vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). Over die beleidsregel is (voornamelijk binnen de agrarische sector) enige onrust ontstaan maar ziet in hoofdlijnen op:

1. Initiatiefnemers die aan kunnen tonen dat projecten per saldo geen stikstof uitstoten of aan kunnen tonen dat deze geen significante effecten op Natura 2000-gebieden hebben, kunnen ook weer vergund worden. Dit kan door de uitstoot te beperken met schonere technieken of door een beperkte stijging van de emissie te salderen met een grotere daling van een andere bron; het extern salderen.
2. Extern salderen is nog niet mogelijk met varkensrechten, pluimveerechten of fosfaatrechten. Dit in afwachting van nadere wetgeving.
3. De projecten die wel effect zouden hebben op de natuur kunnen als ze van groot maatschappelijk belang zijn en er geen alternatieven zijn, gebruik maken van de ADC-toets en de effecten compenseren.

³ Kamerbrief Aanpak stikstofproblematiek, 4-10-2019, C.J. Schouten, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

⁴ Artikelen en toelichting voor de provinciale beleidsregel intern en extern salderen, 8-10-2019, BII12

3. Regionale aanpak

De regionale aanpak is gebaseerd op twee kernbegrippen: Realiteit en Subsidiariteit. Onze regio kiest duidelijk niet voor grootschalige generieke plannen maar wel voor gebiedsgerichte en gemeentelijk gedragen oplossingen. Dit heeft tot gevolg dat het primaat van de keuze op welke manier gekomen wordt tot een Wnb vergunning steeds per project bij de gemeente en de lokale initiatiefnemer ligt.

Gemeenten hebben hierbij de keuze uit (een combinatie van) de volgende routes:

Geen significant negatieve gevolgen:

- Projecten die minder dan 0,00 mol depositie veroorzaken kunnen zonder NB Wet vergunning (voor stikstofdepositie) worden verleend en als er depositie plaatsvindt op habitatten die niet stikstofgevoelig zijn.
- Ecologische beoordeling waar vanuit significante gevolgen kunnen worden uitgesloten.

Voorkomen of verminderen van significante gevolgen via mitigerende maatregelen⁵:

- Intern salderen.
- Extern salderen (al dan niet via een depositiebank).

Compenseren van significante gevolgen:

- De ADC toets.

Om extern salderen te vereenvoudigen wordt voorgesteld een regionale depositiebank in te richten die bijvoorbeeld gevuld kan worden via onder meer de bestaande ruimte voor ruimte regeling. Het principe van een regionale depositiebank wordt in bijlage I nader uiteengezet. De regio doet het concrete voorstel tot instellen van een depositiebank aan het provinciale bestuur eventueel vergezeld gaan van een, zoals door de commissie Remkes aanbevolen, gebiedsgericht afromingspercentage⁶. De depositiebank wordt gebiedsgericht (naar effect op de beschermde soorten per gebied, zie hieronder) ingericht. Depositie wordt hierbij per hexagoon geregistreerd. Vrijkomende depositieruimte wordt door gemeenten ingezet om vergunningverlening weer op gang te brengen. De door de commissie Remkes aanbevolen versnelde uitvoering van herstel en beheersmaatregelen wenst de regio zo veel mogelijk gezamenlijk met het provinciaal bestuur op te pakken. De regio geeft daarbij aan dat door de voorgestelde manier van sanering (ruimte voor ruimte regeling eventueel met een voorschotsuitkering) er meer budget beschikbaar blijft voor deze versnelde uitvoering maar ook voor extra verduurzamingsmaatregelen in de agrarische sector. De regio acht het van belang hierbij aan te geven dat zij nadrukkelijk verder kijkt dan de agrarische sector waar het gaat om het verminderen van depositie en dat de regionale aanpak niet voorziet in verplichte sanering van agrarische bedrijven.

Situatie Natura 2000-gebieden

In het kader van inschatting van de effecten die een plan kan hebben, moet de significantie met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van

⁵ Naast intern en extern salderen zijn er nog meer mitigerende maatregelen te bedenken. Toepassing hiervan is echter vaak lastig nu de randvoorwaarden voor het betrekken van deze maatregelen in een passende beoordeling streng zijn.

⁶ Onderzocht wordt nog of toevoegen van in onderlinge afstemming bepaalde voorrangregel wenselijk en/of noodzakelijk is.

het gebied waarop het project betrekking heeft. Hierbij is relevant of de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in het gevaar worden gebracht. Om de effecten zo goed mogelijk te kunnen overzien is belangrijk dat de situatie van de verschillende N2000-gebieden beter in kaart worden gebracht. De regio vraagt de provincie, in afstemming met de betrokken gemeenten, hier zo snel mogelijk mee te beginnen.

4. Bestuurlijke planning

De implementatie van een regionale aanpak voor de stikstofproblematiek sluit aan bij de door het kabinet nagestreefde oplossingsrichting. Daarnaast heeft deze aanpak de kans in zich om de vergunningverlening op relatief korte termijn weer vlot te trekken.

Oktober/november	Formuleren gemeenschappelijke aanpak
November/december	Afstemming werkwijze depositiebank
November/december	Start inventarisatie N2000-gebieden
December/januari	Besluitvorming GS/PS

Bijlage I

Principe van een depositiebank

In het verleden bestond reeds de mogelijkheid tot extern salderen. Dat heeft ertoe geleid dat destijds een aantal provincies een depositiebank hebben opgericht. Door de inwerkingtreding van het PAS op 1 juli 2015 was de mogelijkheid om extern te salderen komen te vervallen. Hoewel de Afdeling de mogelijkheid van salderen via een depositiebank in eerdere uitspraken heeft aanvaard moet worden opgemerkt dat geen enkele depositiebank stand heeft gehouden voor de rechter. Het is dan ook van belang om in regionaal verband goed na te gaan of aan alle vereisten voor het oprichten van gebiedsgerichte depositiebanks wordt voldaan.

Nu het PAS niet meer geldt volgt uit artikel 5.5 van de Wet natuurbescherming dat extern salderen wel weer is toegestaan. In dit artikel staat namelijk dat het verbod tot extern salderen alleen geldt indien sprake is van een 'programma'. Nu het PAS niet meer geldt en er ook geen ander programma voor in de plaats is gesteld, is het verbod daarmee opgeheven.

Ook het Adviescollege Stikstofproblematiek gaat ervan uit dat salderen weer tot de mogelijkheden behoort.

Met saldering via een depositiebank wordt hetzelfde beoogd als met externe saldering. De manier waarop het saldo bij een depositiebank wordt verkregen verschilt wel enigszins van de situatie bij extern salderen.

Bij een depositiebank wordt niet gesaldeerd met het intrekken van een vergunning of een melding, maar met de door die intrekking vrijgevallen stikstofdeposities. Per Natura 2000-gebied wordt per habitatype het saldo dat afkomstig is van een ingetrokken vergunning of melding van een stoppend bedrijf geregistreerd. Een directe koppeling tussen de ingetrokken vergunning of melding van een stoppend bedrijf en het onttrokken saldo voor de nieuwe activiteit, zoals dat wel van toepassing bij externe saldering, is bij saldering op grond van een depositiebank niet van belang. Uit jurisprudentie blijkt dat bij saldering op grond van een depositiebank geen directe relatie hoeft te worden gelegd tussen het stoppende bedrijf en de nieuwe activiteit. Het volstaat dat kan worden aangetoond dat er 'depositieruimte' is. Gezien de uitspraak van de Afdeling dient de depositieruimte die is ontstaan op dezelfde hexagoon te worden ingezet, met andere woorden de weggenomen depositie sloeg op dezelfde habitat neer als waar de depositie neerslaat ten gevolge van de nieuwe activiteit.

Bestaande voorwaarden ten aanzien van extern salderen via een depositiebank

In het verleden is door de Raad van State bij de beoordeling van natuurvergunningen die zijn verleend met behulp van een depositiebank wel voorwaarden gesteld aan de (inrichting van de) depositiebank.

1. Registratie van depositiesaldo's dient plaats te vinden per habitatype, per locatie van voorkomen van het habitatype en aldus op hexagoonniveau.
2. Bij saldering moet worden uitgegaan van de vergunde situatie, daarnaast moet het bedrijf feitelijk nog aanwezig zijn. Dit wordt aangenomen ook als gestopte activiteiten zonder nieuwe vergunning weer kunnen worden opgestart.
3. Externe saldering is slechts mogelijk als er een directe samenhang bestaat tussen de intrekking van de ene vergunning en de verlening van de andere vergunning. Hiervoor is relevant dat er alleen saldo aan de depositiebank worden toegevoegd van stoppende bedrijven waarvan de

vergunning of melding wordt ingetrokken na de datum van het (concrete voornemen tot het) instellen van de depositiebank

4. Een belangrijke voorwaarde om te kunnen salderen is dat verzekerd is dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd.
5. Er kunnen uitsluitend vergunningen zijn opgenomen die zijn verleend voor de relevante referentiedatum van het betrokken Natura 2000-gebied. Wanneer dit niet is gewaarborgd, is het mogelijk dat saldo wordt gebruikt dat afkomstig is van een milieuvergunning voor een bedrijf dat na de relevante referentiedatum is opgericht of gewijzigd, zonder dat is gewaarborgd dat die oprichting of wijziging passend is beoordeeld als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dubbele inzet van stikstofdepositie is uitgesloten als externe saldering plaatsvindt met een bedrijf dat (i) op 1 juli 2015 geen stikstofdepositie meer veroorzaakte of (ii) op 1 juli 2018 nog stikstofdepositie veroorzaakte, of (iii) indien saldering plaatsvindt met een bedrijf dat binnen 1 km afstand van een Natura 2000-gebied staat. Alleen in die gevallen kan worden uitgesloten dat het saldo van een stoppend bedrijf meegenomen is in de passende beoordeling van het PAS

Nieuwe voorwaarden ten aanzien van extern salderen via een depositiebank

Zoals hiervoor bij de bespreking van het advies reeds is aangegeven, is het Adviescollege van mening dat - gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren – afroming dient plaats te vinden. Het Adviescollege adviseert om deze randvoorwaarde vast te leggen in beleid. Het advies geeft geen inzicht welke omvang deze afroming zou moeten krijgen. Inmiddels heeft het kabinet middels bovengenoemde kamerbrief van 4 okt 2019 een generiek afromingspercentage van 30% vastgelegd. Er moet van worden uitgegaan dat dit percentage ook als voorwaarde geldt bij het opzetten van een depositiebank.

Het Adviescollege stelt dat het realiseren van natuurdoelen essentieel is en om die reden differentiatie van de mate van afroming per Natura 2000-gebied daaraan kan bijdragen. Aangezien dat nader onderzoek vergt is het volgens het Adviescollege voor de korte termijn aan te bevelen uit te gaan van hetzelfde afromingspercentage in alle gebieden. In een later stadium kan invulling worden gegeven aan een gebiedsspecifieke afroming, waarbij de dan geldende overschrijding van de kritische depositiewaarde als maatstaf kan worden gehanteerd voor het percentage dat wordt afgeroomd.

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of voor een aantal Natura 2000-gebieden binnen en in de nabijheid van de regio een afwijkend afromingspercentage verantwoord is.

Schaalniveau depositiebank

Gezien de uitspraak van de Afdeling dient een depositiebank feitelijk te zien op hexagoon gebied. De regels kunnen wel generiek voor een groter gebied gelden. Gelet op de grote urgentie om op korte termijn de vergunningverlening weer op gang te brengen ligt het voor de hand om te kiezen voor het opzetten van een regionale depositiebank. Door binnen de regio Noord Holland Noord een dergelijke depositiebank op te zetten is sprake van voldoende schaalgrootte en de opzet en uitvoering kan worden neergelegd bij de Omgevingsdienst Noord Holland Noord. Onderzocht zal moeten worden of en met welke voorrangregels en afromingspercentages kan worden gewerkt.

Op dit moment vindt de advisering omtrent stikstof bij planologische besluiten al plaats door medewerkers van de omgevingsdienst of door bij de gemeente werkzame deskundige. Het bevoegd gezag voor het verlenen van een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming is

Gedeputeerde Staten. Zij hebben de uitvoering van de vergunningverlening echter neergelegd bij de omgevingsdienst. De kennis en expertise is reeds aanwezig.

Het spreekt voor zich dat het opzetten en uitwerken van een regionale depositiebank een nauwe samenwerking en instemming vraagt van de provincie Noord-Holland. Het provinciebestuur zal akkoord moeten gaan met het instellen van een (regionale) gebiedsgerichte depositiebank en daarvoor de beleidsmatige kaders moeten aangeven.

Stimuleringsmaatregel voor het vullen van de regionale depositiebank

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven is de urgentie groot om op korte termijn te de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Hiervoor is uiteengezet dat het instellen van een regionale gebiedsgerichte depositiebank relatief snel kan plaatsvinden en bewezen effectief is.

Voor het functioneren van een (regionale) gebiedsgerichte depositiebank is het essentieel dat vrijgevallen stikstofdeposities kunnen worden opgenomen. Anders gezegd: de pot moet worden gevuld.

Voor het verkrijgen van deze vrijgevallen stikstofdepositie ligt het voor de korte termijn voor de hand te kijken naar stoppende depositie veroorzakende bedrijven. Hierbij wordt nadrukkelijk breder gekeken dan alleen de agrarische sector, voorbeelden hiervan zijn onder meer saldering vanuit transport, industrie en verkeer. Stoppende agrarische bedrijven kunnen nu al gebruik maken van de 'Uitvoeringsregeling ruimte voor ruimte 2015'. Kern van deze regeling is dat storende agrarische bedrijfsbebouwing wordt gesloopt. In ruil hiervoor wordt het bouwen van één of meer compensatiewoningen in het buitengebied mogelijk gemaakt.

Hieraan zijn voorwaarden verbonden. Zo mogen niet meer woningen worden gebouwd dan noodzakelijk zijn om de kosten van verwijdering van de storende bebouwing te compenseren.

Om agrariërs die overwegen te stoppen met hun bedrijfsactiviteiten te stimuleren wordt onderzocht of de bestaande uitvoeringsregeling kan worden verruimd. De gedachte is om dergelijke bedrijven meer compensatie aan te bieden doordat het staken van de activiteiten ertoe leidt dat (onder andere) de stikstofemissie aanzienlijk wordt verminderd (een en ander afhankelijk welke activiteiten worden uitgevoerd na wijziging van de functie) en deze kan worden benut voor nieuwe projecten.

Het is daarbij denkbaar dergelijke extra compensatie afhankelijk te stellen van het positieve effect op de kwetsbare Natura 2000-gebieden en de hoeveelheid stikstofemissie die beschikbaar komt voor de regionale depositiebank. Extra compensatie kan bestaan uit een bedrag nodig voor de agrariër om te voorzien in haar/zijn toekomstige inkomen (lijfrenteregeling).

Om de snelheid van het vullen van de depositiebank te verhogen zou de provincie kunnen overwegen middels een fonds voorschotsuitkeringen uit te betalen aan agrariërs die hun bedrijfsvoering staken voordat de ruimte voor ruimte procedure is afgerond. Zo kunnen bestaande vergunningen eerder worden ingetrokken.

Bijkomend voordeel van het gebruik van de bestaande ruimte voor ruimte regeling is dat gelijk een oplossing is gevonden voor stallen die leeg komen te staan door de saldering. Leegstaande agrarische bebouwing is vanuit ruimtelijk oogpunt onwenselijk, daarnaast zorgt de ruimte voor ruimte regeling er voor dat van ongewenst niet agrarische vervolgebruik geen sprake kan zijn.