

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
29 oktober 2019

Kenmerk
TLE/U201900826
Lbr. 19/082

Telefoon
070-3738393

Bijlage(n)
1

Onderwerp
Aanpak stikstofproblematiek

Samenvatting

Nadat de Raad van State oordeelde dat het Programma Aanpak Stikstof niet voldeed, is de toestemmingsverlening voor projecten tijdelijk stilgelegd. Inmiddels is een aantal besluiten genomen waardoor het sinds 11 oktober weer mogelijk is om, onder voorwaarden, natuurvergunningen te verlenen. Dat betekent dat projecten weer op gang kunnen worden gebracht. In een aantal provincies zijn de aangepast beleidsregels weer ingetrokken. Het Rijk en de provincies werken er aan om uiterlijk 1 december met eenduidige regels te komen.

Nu wordt interbestuurlijk gewerkt aan een plan voor de lange termijn. Een belangrijk onderdeel daarvan is een gebiedsgerichte aanpak voor natuurherstel, bronmaatregelen en ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. De VNG vindt het belangrijk dat gemeenten actief aan die processen deelnemen. Daarnaast hebben we gepleit voor het instellen van een 'drempelwaarde', zodat projecten (bijvoorbeeld woningbouw) met een beperkte uitstoot snel doorgang kunnen vinden. Om dat in te kunnen stellen is het eerst nodig om bronmaatregelen te nemen.

Aan de leden**Datum**

29 oktober 2019

Kenmerk

TLE/U201900826

Lbr. 19/082

Telefoonnummer

070 3738393

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Aanpak stikstofproblematiek

Geacht college en gemeenteraad,

In deze brief geven wij u de stand van zaken van de ontwikkelingen rondom de aanpak van de stikstofproblematiek. Nadat de Raad van State oordeelde dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet voldeed, is de toestemmingsverlening voor projecten tijdelijk stilgelegd. Uit een enquête van de VNG kwam naar voren dat in vrijwel alle gemeenten één of meerdere projecten stilliggen. Dit veroorzaakt ernstige stagnatie in de bouw van woningen en bij projecten van bedrijven, de landbouw, wegenbouw, recreatie, evenementen en de energietransitie.

De problematiek vraagt om structurele oplossingen door bronmaatregelen en natuurherstel. De VNG is in gesprek met departementen, provincies en waterschappen om zo spoedig mogelijk de vergunningverlening weer op gang te krijgen, zodat gemeenten kunnen werken aan hun maatschappelijke opgaven. Inmiddels is de toestemmingverlening, onder voorwaarden, weer hervat. Dit betekent dat gemeenten weer aan de slag kunnen met projecten die eerder stil werden gelegd.

Uitspraak adviescollege

Het kabinet heeft een adviescollege Stikstofproblematiek, o.l.v. Johan Remkes, ingesteld met de opdracht om dit najaar te komen met een advies om op korte termijn de impasse in de vergunningverlening te doorbreken en voor de zomer 2020 met structurele adviezen voor de langere termijn te komen. Het Adviescollege presenteerde op 25 september haar eerste advies. De rode draad is helder: om uit de huidige impasse te komen, moeten maatregelen worden genomen die gericht zijn op emissiereductie. Herstelmaatregelen in de kwetsbare Natura 2000-gebieden moeten versneld worden uitgevoerd, gericht op aantoonbaar herstel van de gebieden. Reductie van emissies en deposities, en versneld natuurherstel zijn randvoorwaarden voor de oplossing van de gerezen knelpunten en voor toekomstige toestemmingverlening.

De VNG ziet in het advies een mogelijkheid dat vergunningverlening op korte termijn weer mogelijk wordt en dat tegelijk recht doet aan de noodzaak om de stikstofuitstoot te beperken. Dit betekent dat er maatregelen moeten worden genomen om stikstofdepositie te verminderen en dat de vergunningverlening weer op gang kan komen voor projecten die:

- een beperkte depositie hebben en ecologisch kunnen worden onderbouwd
- gebruik kunnen maken van intern salderen
- in beperkte mate gebruik kunnen maken van extern salderen

Oplossingen voor de lange termijn; gebiedsgerichte aanpak

Het adviescollege komt in mei 2020 met een rapport met aanbevelingen voor de lange termijn. Het is evident dat een nieuwe stikstofaanpak nodig is om weer perspectief te creëren voor nieuwe ontwikkelingen; door reductie van de depositie ontstaat ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Het kabinet wil hiertoe landelijke maatregelen nemen die gebiedsgericht worden uitgewerkt. Hierbij wordt inzichtelijk gemaakt wat nodig is voor natuurherstel, welke (bron)maatregelen daarvoor in dat gebied mogelijk zijn, maar ook welke ruimte nodig is om activiteiten in dat gebied te kunnen ontplooiën. In de beginfase van dit proces worden de Commissarissen van de Koning gevraagd om te zorgen voor een zorgvuldig proces.

Oplossingen voor de korte termijn

Na oplevering van het advies is in interbestuurlijk verband een aantal besluiten genomen over de voorwaarden waaronder toestemmingsverlening weer op gang kan komen. Als geen sprake is van stikstofdepositie op een Natura2000 gebied, is geen natuurvergunning nodig en kan een project doorgaan. Een beslisboom (bijlage 1) maakt duidelijk welke stappen doorlopen moeten worden als wel depositie plaatsvindt.

Intern salderen

Door intern te salderen kunnen binnen een project de huidige en toekomstige depositie worden verrekend. Bij intern salderen mag worden uitgegaan van de ruimte die, binnen de vergunning, daadwerkelijk is gebruikt. De nog niet gebruikte ruimte mag bij salderen niet worden toegepast.

Extern salderen

Bij extern salderen (verrekening tussen verschillende activiteiten) wordt uitgegaan van de vergunde ruimte die werkelijk is gebruikt, inclusief een afomingspercentage van 30%. Als peildatum is 4 oktober 2019 vastgelegd. Het doel van afomen is dat een reductie van de stikstofdepositie plaatsvindt. De spelregels voor extern salderen worden nog nader uitgewerkt.

Ecologische onderbouwing

Voor projecten waar sprake is van een tijdelijke emissie in de aanlegfase, is het mogelijk een ecologische onderbouwing te leveren waaruit blijkt dat de emissies niet leiden tot aantasting van Natura 2000-gebieden. In dat geval kan toestemming worden verleend. Het is aannemelijk dat kleinschalige bouwprojecten op een redelijke afstand van Natura 2000-gebieden via deze weg door kunnen gaan.

ADC-toets

Ook de ADC-toets blijft mogelijk. Met de toets moet worden aangetoond dat er geen alternatieven zijn met minder schadelijke effecten in Natura 2000-gebied, en dat de activiteit een dwingende

reden dient van groot openbaar belang. Daarbij moet de schade aan de natuur gecompenseerd worden. Woningbouwprojecten lijken, op basis van jurisprudentie in deze categorie te kunnen vallen.

Meldingen

De ruimte die vrijkomt door het nemen van (bron)maatregelen, wordt met prioriteit ingezet voor het legaliseren van activiteiten waarvoor onder het PAS een melding is gedaan. Deze meldingen zijn te goeder trouw gedaan, maar moeten na het wegvallen van het PAS gelegaliseerd worden.

Provincies

De provincies (als bevoegd gezag wet natuurbescherming) hebben de voorwaarden voor salderen vastgelegd in beleidsregels. Deze regels wijken af van de beleidsbrief van het Rijk. Het verschil zit tussen de feitelijk gerealiseerde (Rijk) dan wel feitelijk benutte capaciteit (provincies.) Een aantal provinciale besturen heeft dit besluit nu geheel of gedeeltelijk teruggedraaid, waardoor verschillende regels gelden. Het Rijk en de provincies komen uiterlijk op 1 december met uitsluitel hierover.

Inzet VNG

Het adviescollege is duidelijk in haar advies: alleen gebiedsgerichte bronmaatregelen gaan op lange termijn werken om uit de impasse te komen. Hiermee houdt het advies rekening met onze inwoners, de volksgezondheid, de natuur, het klimaat. Dat is een positieve ontwikkeling. Uiteraard is het belangrijk dat het invoeren van deze maatregelen zorgvuldig gebeurt, met aandacht voor de specifieke gebieden en hun inwoners.

Intern salderen

De VNG vindt het een zorgelijke en onduidelijke situatie, dat de regels voor intern salderen nu per provincie verschillen. Hierdoor blijft de vergunningverlening alsnog in een impasse. Tijdens het debat in de Tweede Kamer van 17 oktober vraagt de VNG de minister om hierop regie te nemen.

Gebiedsgerichte aanpak

Bij de gebiedsgerichte benadering moet een afweging gemaakt worden tussen alle belangen. De VNG heeft ervoor gepleit dat gemeenten actief betrokken worden bij deze processen. Er liggen kansen om slimme combinaties te maken met andere ruimtelijke opgaven, zoals woningbouw, het Klimaatakkoord en het interbestuurlijke programma Vitaal Platteland. Gemeenten spelen een sleutelrol in het vinden van een nieuwe balans in de fysieke leefomgeving, zoals de omgevingswet van ons vraagt.

Drempelwaarde

Het uitgangspunt in de huidige aanpak is dat activiteiten alleen mogelijk gemaakt kunnen worden, als aangetoond kan worden dat de depositie gelijk blijft of minder wordt. Sommige nieuwe projecten hebben wel een kleine depositie, bijvoorbeeld woningbouw. De VNG heeft ervoor gepleit om een drempelwaarde in te stellen waardoor projecten met een beperkte depositie vrijgesteld worden van een natuurvergunningplicht. Zo'n drempelwaarde kan alleen worden ingesteld, als daar een reductie van depositie tegenover staat. Samen met het Rijk werken we aan een voorstel hiervoor, inclusief de benodigde (bron)maatregelen.

Financiële middelen

In het Klimaatakkoord is €100 miljoen gereserveerd voor veehouderij rondom Natura 2000-gebieden. Voor een saneringsregeling voor de varkenshouderij heeft het kabinet €180 miljoen vrijgemaakt. Ook wil het kabinet de extra middelen voor de woningmarkt uit de Miljoenennota 2020 (€ 1 miljard) gebruiken om de potentiële gevolgen van de stikstofproblematiek voor de woningbouw

op te vangen. De VNG vindt dat geen goed voorstel; deze middelen zijn immers hard nodig voor stimulering van de woningbouw. Inzet van deze middelen voor vermindering van de stikstofdepositie gaat ten koste van de ambitie om de woningbouw te versnellen en betaalbare woningen te bouwen en is dus geen win-win.

Advies en ondersteuning

De VNG werkt samen met het Rijk, de provincies en waterschappen aan de aanpak van de stikstofproblematiek. Daarbij worden we ondersteund door de interbestuurlijke programmadirectie van het ministerie van LNV. Samen met gemeenten participeren we in diverse werkgroepen om mee te denken over bronmaatregelen, drempelwaarde, gebiedsgerichte aanpak en monitoring. Binnen deze interbestuurlijk programmatische aanpak werken we aan de ontwikkeling van ondersteunende middelen voor gemeenten, zoals de beslisboom, infographics en animaties.

Helpdesk en webinar

Voor hulp en advies bij de vergunningaanvragen is www.bij12.nl het centrale informatiepunt voor overheden, en sinds kort ook voor inwoners en ondernemers. Op forum.vng.nl is een forum aangemaakt waar gemeenten vragen en ideeën kunnen posten. Daarnaast organiseert de VNG op 7 en 12 november webinars voor ambtenaren over dit onderwerp. Via het forum zullen we gemeenten nader informeren en kunnen gemeenten zich aanmelden.

Bestuurlijk netwerk

In overleg met de provinciale VNG-afdelingen is een bestuurlijk netwerk ingericht met daarin een vertegenwoordiger namens de gemeenten in die provincie. In dit netwerk wordt de inzet van de VNG afgestemd. Via dit netwerk en onze website informeren wij gemeenten over de voortgang. Voor alle bestuurders wordt op de buitengewone ALV van 29 november een informatiesessie georganiseerd.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

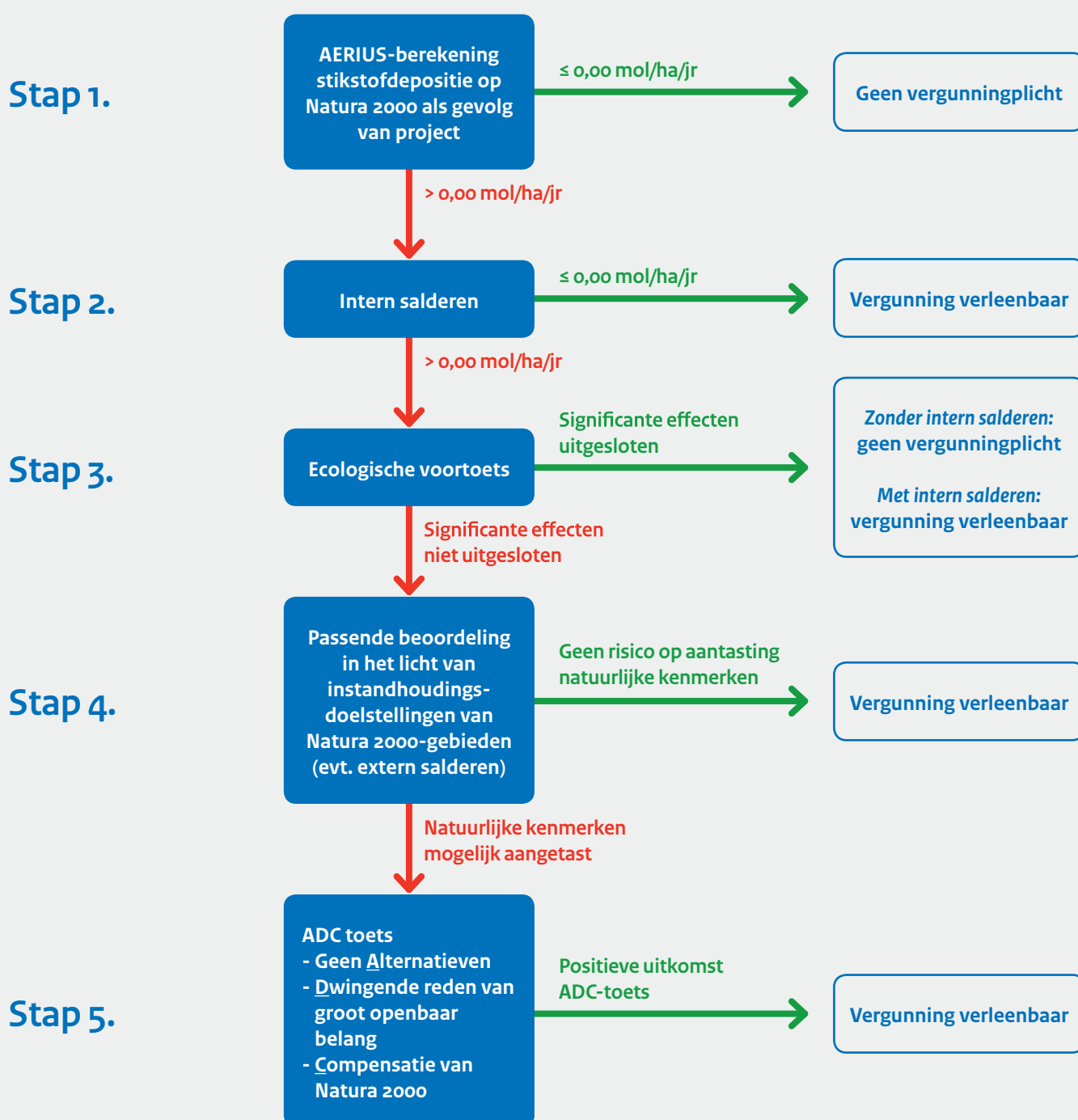


J. Kriens
Algemeen directeur



Toestemmingverlening stikstofdepositie bij nieuwe activiteiten

Aan de hand van onderstaand stappenplan kunt u vaststellen of u vergunningplichtig bent onder de Wet natuurbescherming en welke instrumenten u kunt inzetten om voor een natuurvergunning in aanmerking te komen.



Toelichting

Stap 1 - AERIUS-berekening stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van een project

Verzamel informatie over de stikstofemissies per bron, bijvoorbeeld werkverkeer of mobiele werktuigen. Omdat de aanleg/bouw- en gebruiksfase beide deel uitmaken van een project, moet er voor beide fases worden bepaald hoeveel stikstofemissies hierbij vrijkomen en dienen er twee aparte AERIUS-berekeningen te worden gemaakt. Om de kans op een toename van stikstofdepositie zo klein mogelijk te maken, is het nodig om na te denken over (technische) mogelijkheden om de emissies zo laag mogelijk te houden. Denk hierbij aan het gebruiken van mobiele werktuigen met een zuinigere stage klasse¹. Bereken vervolgens met behulp van de AERIUS Calculator of de emissies resulteren in stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden. Als de uitkomst is dat er geen sprake is van stikstofdepositie, dus kleiner of gelijk aan 0,00 mol/ha/jaar, dan is er geen natuurvergunning nodig. Is er wel sprake van stikstofdepositie door de nieuwe activiteit maar kunt u intern salderen, ga dan naar stap 2. Ook kunt u voor sommige gevallen middels een voortoets uitsluiten dat een toename van depositie tot significant negatieve effecten leidt, zie hiervoor stap 3. Als u na stap 1 al zeker weet dat significant negatieve effecten niet bij voorbaat kunnen worden uitgesloten, en u kunt ook niet intern salderen, dan kunt u de voortoets overslaan en gelijk beginnen met stap 4.

Stap 2 – intern salderen

Bij 'intern salderen' leidt de nieuwe situatie niet tot een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de huidige situatie. Bij woningbouw kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de bouw van een woonwijk op industriële of agrarische grond. Om te bepalen of de nieuwe situatie tot een toename van stikstofdepositie leidt, wordt een verschilberekening gemaakt tussen de huidige feitelijke stikstofdepositie (in zoverre deze vergund is) in de bestaande situatie en de stikstofdepositie in de nieuwe situatie. Bij het bepalen van de feitelijke depositie mag rekening worden gehouden met fluctuaties in uw bedrijfsvoering en aantoonbaar voorgenomen investeringen. Daarnaast zijn er bepaalde type projecten, en plannen ten behoeve van dergelijke projecten, waarvoor de vergunde depositieruimte geldt als uitgangspunt voor intern salderen, namelijk: wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart, woningbouw, duurzame energieopwekking en energieprojecten van nationaal belang, projecten noodzakelijk in het kader van de nationale veiligheid en militaire activiteiten. Intern salderen mag worden meegewogen in de voortoets fase die is beschreven onder stap 3. De conclusie kan dan zijn dat door intern salderen er geen toename is van stikstofdepositie binnen het project of de locatie waardoor significante effecten bij voorbaat kunnen worden uitgesloten. U moet dan echter wel een natuurvergunning aanvragen bij het bevoegd gezag (vaak de provincie).²

Stap 3 – Ecologische voortoets

Als de AERIUS-berekening aantoont dat uw project leidt tot tijdelijke en/of zeer geringe stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebied, kan het toch zo zijn dat significante negatieve effecten via een ecologische voortoets kunnen worden uitgesloten. Hierbij

wordt rekening gehouden met de staat van instandhouding van de betrokken habitatype. Als er sprake is van stikstofdepositie op reeds overbelaste natuur zal een voortoets in de meeste gevallen niet voldoende zijn omdat effecten niet bij voorbaat kunnen worden uitgesloten. Het advies is om hierover contact op te nemen met het bevoegd gezag. Voor nieuwe projecten waarvoor via een voortoets significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten is geen natuurvergunning nodig, tenzij u in de voortoets rekening houdt met intern salderen. Dan is wel een natuurvergunning vereist. Is het niet mogelijk om via de voortoets negatieve effecten bij voorbaat uit te sluiten, ga dan naar stap 4

Stap 4 - Passende beoordeling in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden (evt. rekening houdend met extern salderen)

Als significant negatieve effecten door stikstofdepositie niet kunnen worden uitgesloten, moet er getoetst worden of de kans bestaat op aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden. Hierbij moet beoordeeld worden of de stikstofdeposities een risico vormen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen zoals deze voor elk Natura 2000-gebied zijn bepaald. Hiervoor wordt een ecologische 'passende beoordeling' opgesteld. Als de conclusie van de passende beoordeling is dat er geen risico bestaat op aantasting van natuurwaarden, kan de natuurvergunning door het bevoegd gezag (vaak de provincie) worden verleend.

Extern salderen meewegen in de passende beoordeling

Het is ook mogelijk om de negatieve effecten van een project te salderen met de positieve effecten van het (gedeeltelijk) intrekken van de vergunning van een ander project. Omdat hier de vergunning voor een activiteit buiten het project bij de passende beoordeling wordt betrokken, heet dit 'extern salderen'. Hier zijn wel strenge voorwaarden aan verbonden en hiervoor moet getoetst worden aan de beleidsregels van het bevoegd gezag zoals deze gelden voor extern salderen. Luidt de conclusie van de passende beoordeling dat er toch nog risico bestaat op schade aan Natura 2000-gebieden, dan is er voor sommige projecten nog de mogelijkheid van het succesvol doorlopen van de ADC-toets onder stap 5.

Stap 5 – ADC-toets

Als schade aan kwetsbare Natura 2000-gebieden en habitatype niet kan worden voorkomen, is er voor sommige projecten de mogelijkheid van het succesvol doorlopen van de ADC-toets. De drempel ligt hiervoor echter hoog. Er moet namelijk sprake zijn van:

- Het ontbreken van Alternatieven;
- Het bestaan van een Dwingende reden van groot openbaar belang om het project doorgang te verlenen (werkgelegenheid, volkshuisvesting, volksgezondheid, nationale economische belangen, verkeersveiligheid, duurzaamheid);
- De schade aan kwetsbare habitatype moet geCompenseerd worden door de aanleg van nieuwe natuur binnen of buiten de huidige Natura 2000 gebieden.

Bij het succesvol doorlopen van de ADC-toets kan de natuurvergunning worden verleend.

¹ <https://www.aerius.nl/nl/handleiding/sectoren/1-stage-klasse>.

² Kijk op de website van Bllh2 en/of uw provincie voor de beleidsregels zoals deze gelden voor intern salderen.