



# WERKDOCUMENT BOUWSTENEN 'STRUCTURELE TOESTEMMINGSVERLENING STIKSTOFDEPOSITIE' (STV)

# Werkdocument bouwstenen 'Structurele toestemmingsverlening stikstofdepositie' (STV)

## identificatie

projectnummer:

119809

auteurs:

Berend Hoekstra - TAUW  
Henk Smit - Bureau Wing  
Patrycja Szostak - Witteveen+Bos  
Pieter Anne Faber - Witteveen+Bos  
Peter Bügel - BügelHajema  
Claudia Wenker - Rho adviseurs  
Ruud Louwes - Rho adviseurs

*Foto Eric van der Aa - Rho adviseurs  
H7120 Haaksbergerveen*

## planstatus

datum:

6 december 2021

opdrachtgever:

Ministerie LNV/DG Stikstof  
IPO

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1. Aanleiding	3
1.2. Scope van de stikstofproblematiek	3
1.2.1. Toestand van de natuur	3
1.2.2. Situatie van de toestemmingsverlening	4
1.3. Vraagstelling en onderzoeksmethodiek	6
1.4. Leeswijzer	7
<b>2. Kader voor structurele toestemmingsverlening STV</b>	<b>9</b>
2.1. Omgeving van de STV: 'het groter plaatje'	9
2.2. Juridische randvoorwaarden voor STV	12
2.3. Strategie voor STV in de tijd	14
2.4. Conclusie	15
<b>3. Bouwstenen korte termijn: managen van schaarste</b>	<b>17</b>
3.1. Schuiven met stikstofrechten: ontzorgen projecten met beperkte bijdrage	17
3.2. Bestaande bouwstenen: salderen	18
3.3. Benutten bestaande stikstofruimte in vergunningen en aanscherping van mogelijkheden van salderen	19
3.3.1. Stikstofruimte in bestaande vergunningen en reduceren latente ruimte in bestaande vergunningen	19
3.3.2. Afromen stikstofruimte	20
3.3.3. Smalle of brede toepassing saldering	21
3.3.4. Gebiedsprogramma	22
3.3.5. Drempelwaardes en afkappen afstanden	22
3.3.6. Toetsing aan vier criteria uit paragraaf 1.3	23
3.4. Financiële bouwstenen	25
3.4.1. Opkopen	25
3.4.2. Subsidies en heffingen	26
3.4.3. Handel	28
3.4.4. Toetsing aan vier criteria uit paragraaf 1.3	28
<b>4. Bouwstenen middellange termijn: verdergaande stikstofreductie</b>	<b>31</b>
4.1. Stikstofruimte creëren voor projecten	31
4.2. Bestaande bouwsteen: actualisatie vergunningen	33
4.3. Beperk stikstofruimte in bestaande vergunningen met verdergaande technieken en innovatie	34
4.4. Toetsing aan vier criteria uit paragraaf 1.3	37
<b>5. Bouwstenen lange termijn: borgen maatschappelijke ontwikkelingen</b>	<b>39</b>
5.1. Verder vereenvoudigen	39
5.2. Gebieden centraal	39
5.2.1. Bouwstenen	40
5.2.2. Toetsing aan vier criteria uit paragraaf 1.3	41
5.3. Streef-, richt- en grenswaarden	42
5.4. Samenvatting bouwstenen	42
<b>6. Beschouwing en vervolg</b>	<b>45</b>
6.1. Beschouwing	45
6.2. Het vervolg	46

---

**Bijlage:**

- 1    Verplichtingen Habitatrichtlijn en Wet natuurbescherming

## 1.1. Aanleiding

### Structureel systeem van toestemmingsverlening

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn, sinds het wegvallen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), op zoek naar een structureel systeem van toestemmingsverlening (STV) voor projecten met stikstofdepositie. Het gaat om een juridisch houdbaar systeem dat inspeelt op de balans tussen natuurbehoud c.q. natuurverbetering en economische, ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Een systeem dat, zo mogelijk tevens bijdraagt aan de emissiereductie van stikstof en huidige en nieuwe 'stikstof-uitstoters' prikkelt om de stikstofdepositie te beperken.

### Verkennen van bouwstenen

Het programma-directoraat-generaal Stikstof (DGS) van LNV en het IPO willen middels deze eerste verkenning zicht op het verkrijgen van de mogelijke 'bouwstenen' om aan deze structurele toestemmingsverlening invulling te kunnen geven.

De voorliggende verkenning betreft een 'werkdocument' met een schets van de bouwstenen en enkele achtergronden. Als vervolg op deze verkenning vindt uitwerking van bouwstenen met bijbehorende onderbouwing van keuzes door DGS en IPO plaats.

## 1.2. Scope van de stikstofproblematiek

### 1.2.1. Toestand van de natuur

#### Urgentie van de stikstofopgave

Eerst lichten we de urgentie van de stikstofopgave toe.

- In Nederland hebben we natuur die we willen behouden. Sommige natuur is zo bijzonder dat Europese wetgeving specifieke eisen stelt om de natuur in de betreffende gebieden te beschermen. Het betreft circa 160 gebieden die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. De bescherming van deze Natura 2000-gebieden richt zich op het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de specifieke natuurlijke habitats (leefomgevingen) en de wilde flora en fauna in de betreffende Natura 2000-gebieden.
- Luchtverontreiniging, en dan met name stikstofdepositie, kan een negatief significant effect op de natuur tot gevolg hebben. Het gaat om het neerslaan van de stoffen stikstofoxide (NO<sub>x</sub>) en ammoniak (NH<sub>3</sub>). NO<sub>x</sub> komt met name van de verbrandingsprocessen van industrie en verkeer en NH<sub>3</sub> van de agrarische sector.

Bij een te hoge stikstofbelasting komt de instandhouding van deze kwetsbare natuur in gevaar.

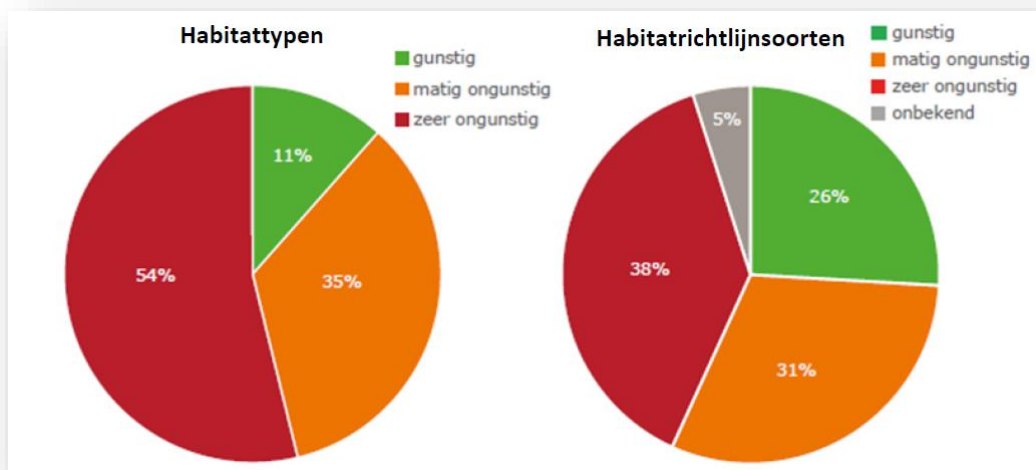
Nederland kent al decennia een hoge stikstofdepositie op een groot aantal Natura 2000-gebieden die bestaan uit stikstof gevoelige habitats. De stikstofdepositie is op veel plekken zo hoog dat de natuur door stikstofdepositie is overbelast. Deze overbelaste habitattypen en soorten voldoen niet aan het

vereiste van een “gunstige staat van instandhouding” zoals in Europese wetgeving is voorgeschreven (zie figuur 1).

#### Afname stikstofdepositie noodzakelijk

Deze overbelaste habitattypen en soorten staan onder druk en er zijn maatregelen nodig om verdere verslechtering te beëindigen en een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Dit moet resulteren in een sterke afname van de bestaande stikstofdepositie. Tegelijkertijd moet een toename van stikstofdepositie als gevolg van realisering van nieuwe ontwikkelingen, worden voorkomen. Vanuit dat oogpunt heeft een nieuw STV-systeem dat ook een strategie bevat om de stikstofdepositie omlaag te brengen een voordeel. Bij een dalende achtergronddepositie ontstaan meer ruimte en mogelijkheden voor een nieuw systeem van STV en kunnen op basis daarvan gegeven toestemmingen in procedures beter stand houden.

Het Rijk is reeds begonnen met het verlagen van de stikstofdepositie in Nederland. De stikstofgevoelige natuur dient aantoonbaar te verbeteren. Dat betekent dat alleen als is verzekerd dat de stikstofdepositie de komende jaren blijft afneemt, er ruimte kan ontstaan voor nieuwe toestemmingen ofwel nieuwe economische, ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit komt het best tot uitdrukking in de metafoor van ‘**het huis op orde krijgen**’.



Figuur 1 Percentage van habitattypen en habitatrictlijnsoorten in een gunstige, matig ongunstige en zeer ongunstige staat van instandhouding in Nederland in de periode 2013-2018 [WUR 2019]

#### 1.2.2. Situatie van de toestemmingsverlening

##### Toestemmingsverlening voor nieuwe projecten ligt stil

De toestemmingsverlening voor (nieuwe) projecten stagneert of ligt momenteel voor een groot aantal projecten stil. Deze situatie wordt als volgt toegelicht.

- Voor elk nieuw project met een toename van stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied met stikstof gevoelige natuur, moet in de meeste gevallen toestemming worden gevraagd. In de praktijk blijkt dat voor zo'n project in de meeste situaties de benodigde toestemming niet kan worden verleend.
- Iedere toename van stikstofdepositie kan namelijk een negatief significant effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende Natura 2000-gebied afhankelijk van de staat van het gebied. Voor een project dat negatieve significante gevolgen kan hebben, is een vergunning nodig. Die wordt alleen gegeven als de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast of de ADC-toets (zie hoofdstuk 2) succesvol wordt doorlopen.
- Via de Habitatrictlijn heeft Nederland zich als EU-lidstaat gecommitted aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, die betrekking hebben op soorten en habitats. De instandhoudingsdoelstellingen zelf zijn niet gekwantificeerd. Het maximale depositieniveau voor

stikstofdepositie dat voor habitats veilig is, is wel wetenschappelijk gekwantificeerd. Hiervoor wordt als maatstaf de Kritische Depositie Waarde (KDW) gehanteerd.

- De huidige stikstofdepositie ligt in het geval van een overbelast Natura 2000-gebied hoger dan op grond van de KDW - de maximaal veilige maatstaf - is toegestaan. Een verdergaande toename van stikstofdepositie en daarmee een vergroting van de overschrijding heeft tot gevolg dat het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen nog (ernstiger) meer in gevaar is. Voor deze overbelaste gebieden kan om die reden geen enkele toename van stikstofdepositie worden toegestaan. Een zeer groot aantal projecten met een beperkte toename van stikstofdepositie, bijvoorbeeld 0,01 mol/ha/ja, kan dan ook niet worden gerealiseerd, omdat ook voor deze projecten met een beperkte toename geen toestemming kan worden verleend.

Daarmee zijn we feitelijk weer terug bij de situatie van voor het PAS (de periode voor 1 juli 2015).

### **PAS heeft geen stand gehouden**

In de periode 2015-2019 (tijdens het PAS) werden aanzienlijk meer toestemmingen verleend via het PAS. Dit was mogelijk doordat in het PAS werd uitgegaan van het treffen van extra maatregelen gedurende de looptijd van het PAS. Daardoor zou ruimte ontstaan voor nieuwe projecten, waarvoor een zogenoemde passende beoordeling was opgesteld, die aan het PAS ten grondslag lag.

In de passende beoordeling werd ervan uitgegaan dat de afname van de stikstofdepositie zou plaatsvinden door te treffen maatregelen en door autonoom beleid en enkele aanvullende landbouwmaatregelen. Toestemming op basis van het PAS werd echter al uitgegeven voordat deze afname plaatsvond. De Europese en Nederlandse rechters hebben geoordeeld dat het uitgeven van toestemming vooruitlopend op toekomstig positieve gevolgen in strijd is met de Habitatrichtlijn en het PAS om deze reden niet als basis mag worden gebruikt voor toestemmingsverlening.<sup>1</sup> In de praktijk is de uitstoot tijdens de looptijd van het PAS ook niet afgenomen.

### **Passende beoordeling per project en beperkte toename van 0,01mol/ha/ja**

Concreet betekent dit dat we thans weer aangewezen zijn op het opstellen van een passende beoordeling bij ieder individueel project dat een toename van stikstofdepositie heeft op overbelaste Natura 2000-gebieden. De juridische praktijk laat vervolgens zien dat in overbelaste situaties ook bij een beperkte toename (0,01 mol/ha/jaar) een significant effect niet zonder meer is uit te sluiten, waarbij het ook niet mogelijk is die toename ecologisch te onderbouwen, te mitigeren of salderen. Dus kan niet voor alle projecten toestemming worden verleend. Het gevolg is dat nieuwe projecten stagneren of dat de toestemmingsverlening voor nieuwe projecten stilvalt, waardoor de groei, innovatie en verduurzaming van de economie stagneert of zelfs stilvalt.

### **Salderen en SSRS**

Het huidige systeem van toestemmingsverlening biedt wel enige ruimte voor toestemmingsverlening. Die ruimte kan worden gevonden door te schuiven met stikstofruimte in bestaande toestemmingen in de vorm van bijvoorbeeld intern of extern salderen en door het gebruik van het Stikstofregistratiesysteem (SSRS). Het SSRS biedt ruimte voor toestemmingsverlening door eerst stikstofruimte te creëren door maatregelen die de stikstofneerslag verminderen. Vervolgens kan een deel van die ruimte (maximaal 70%) worden besteed aan economische ontwikkelingen. De overige 30% valt toe aan de reductie van stikstof en daarmee aan natuur.

Het registratiesysteem zorgt er voor dat voor ieder Natura 2000- gebied in beeld komt welke beschikbare depositieruimte verdeeld kan worden bij de vergunningverlening, in eerste instantie voor woningbouw en een beperkt aantal grote wegenprojecten. Deze ruimte is echter ontoereikend om de toestemmingsverlening voor een groot aantal projecten weer vlot te trekken.

Voor een systeem op de lange termijn is een aanpak nodig met wezenlijke afname van stikstofemissie en afname van stikstofdeposities door inzet van maatregelen. Dit is bepalend voor het weer vlot trekken van toestemmingsverlening.

---

<sup>1</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603; HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

### 1.3. Vraagstelling en onderzoeksmethodiek

#### Vraagstelling

Afgeleid uit de probleemschets over de toestemmingsverlening is in afstemming met de opdrachtgevers de *hoofdvraag* in dit onderzoek:

- Hoe kan structurele toestemmingsverlening (STV) voor stikstofdepositie worden vormgegeven.

Daarbij is van belang dat bestaande stikstofdeposities afnemen in het kader van 'het huis op orde krijgen'. Alleen dan kan ruimte ontstaan voor toestemmingsverlening.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden worden de volgende drie *deelvragen* geformuleerd:

- Aan welke juridische vereisten moet toestemmingverlening (minimaal) voldoen?
- Welke bouwstenen kunnen worden ingezet bij de structurele toestemmingsverlening?
- Hoe kan structurele toestemmingsverlening eruit zien uitgezet in de tijd?

Bij beantwoording van de eerste vraag worden de randvoorwaarden voor de STV geformuleerd. Inzicht in de wijze waarop vervolgens binnen STV aan de 'knoppen kan worden gedraaid' is het resultaat van de tweede vraag. Het antwoord op de derde vraag geeft de route van de situatie met veel KDW-overschrijdingen naar de situatie met minder KDW-overschrijdingen aan.

#### Methodiek en beoordeling

Voor het beantwoorden van de vragen is het volgende gedaan:

- een deskonderzoek in de vorm van een analyse van het huidige stelsel en ruimte voor oplossingen;
- kennistafels waar met stakeholders en ervaringsdeskundigen de problematiek en oplossingsrichtingen vanuit diverse disciplines en overheden zijn verkend;
- inzetten van kennis en ervaring met de werkpraktijk van de betrokken bureaus.

#### Redeneerlijn

De voorliggende verkenning resulteert in een redeneerlijn voor een samenhangende inzet en fasering van mogelijke bouwstenen voor structurele toestemmingsverlening. Deze redeneerlijn is in een interactief proces met verschillende groepen mensen vanuit DGS en IPO opgesteld en aan de hand van de discussies verder aangescherpt. De mogelijke bouwstenen en fasering vanuit deze redeneerlijn vormen de basis van dit werkdocument.

#### Bouwstenen

De bouwstenen zijn feitelijk de instrumenten die voor de toestemmingsverlening kunnen worden ingezet. Het kan daarbij gaan om juridische instrumenten, financiële instrumenten (bijvoorbeeld subsidies en heffingen) en/of voorlichting/educatie. Dit onderzoek geeft daarbij het kader voor het kunnen laten functioneren van de structurele toestemmingsverlening.

#### Toetsing van resultaten van verkenning van oplossingen aan criteria

Dit onderzoek gaat om een verkenning. Veel oplossingen zijn met name bruikbare denkrichtingen en aanzetten die vervolgens keuzes, nadere onderbouwing en uitwerking behoeven. De resultaten van de verkenning worden getoetst aan vier criteria. Aan de hand daarvan worden de resultaten van de verkenningen verduidelijkt en wordt een eerste richting gegeven aan de beleidsmatige uitwerking.

##### 1. Randvoorwaardelijkheid.

- Welke randvoorwaarden moeten in acht worden genomen voor een nieuw systeem van structurele toestemmingsverlening (STV)?
- De randvoorwaardelijkheid richt zich op de (juridische) vereisten volgend uit de Habitatrictlijn (inclusief jurisprudentie) en de zekerheid/borging dat het systeem kan werken.

##### 2. Vereenvoudiging.

- Hoe kan STV ingericht worden zodat een eenvoudiger systeem ontstaat?



- Vereenvoudiging richt zich op de uitvoerbaarheid van de bouwstenen in de praktijk, de snelheid waarin de bouwstenen kunnen worden ingezet en het effect op (administratieve) lasten van de gebruikers.
3. **Toekomstbestendigheid.**
- Hoe kan STV ingericht worden zodat het ook aan toekomstige eisen voldoet?
  - Toekomstbestendigheid richt zich op mogelijkheden om STV aan te sluiten op methodes en werkwijzen uit andere vergunningenstelsels (bijvoorbeeld milieu) en de mogelijkheden om aan te sluiten bij belangen van andere maatschappelijke ontwikkelingen
4. **Emissiereductie.**
- In welke mate draagt de bouwsteen zelf bij aan emissiereductie en daarmee aan het doelbereik voor de natuur?

## 1.4. Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt het kader van de STV geschetst, worden bouwstenen voor verschillende termijnen uitgewerkt en bevat het slothoofdstuk een beschouwing van de bouwstenen aan de hand van de vier criteria zoals vermeld in paragraaf 1.3.

- **Hoofdstuk 2**  
Hoofdstuk 2 schetst het kader voor de STV.
  - In paragraaf 2.1 wordt de **STV** beschreven en de plek van STV waar het gaat om het faciliteren van plannen en projecten.
  - De **juridische randvoorwaarden** voor een STV komen in paragraaf 2.2 aan bod, volgend uit de Habitatrichtlijn. Daarbij worden ook benodigde randvoorwaarden beschreven voor de structurele aanpak stikstof om tot STV te komen. Daarmee wordt de deelvraag beantwoord: aan welke juridische vereisten moet toestemmingverlening (minimaal) voldoen?
  - In paragraaf 2.3 wordt een ruwe **tijdslijn** geschetst met de ontwikkeling en inzet van mogelijkheden bouwstenen op de korte, middellange en lange termijn.
- **Hoofdstuk 3, 4 en 5**  
In hoofdstuk 3, 4 en 5 worden achtereenvolgens mogelijke bouwstenen voor de **korte, middellange en lange termijn** beschreven en verkend. Elke paragraaf wordt afgesloten met een korte beschouwing aan de hand van de criteria uit paragraaf 1.3. Daarmee worden de deelvragen beantwoord:
  - Welke bouwstenen kunnen ingezet worden bij de structurele toestemmingsverlening?
  - Hoe kan structurele toestemmingsverlening eruit zien, uitgezet in de tijd?
- **Hoofdstuk 6**  
In hoofdstuk 6 worden de bouwstenen tenslotte gewogen aan de hand van de **vier criteria** uit paragraaf 1.3.



Het ontwikkelen van een vernieuwde STV dient in samenhang met andere oplossingen te worden gezien.

- De verkenning naar STV past in een **'groter plaatje'** van verkenningen en maatregelen gericht op afname van stikstofdepositie en het mogelijk maken van economische, ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. In paragraaf 2.1 wordt hieraan aandacht besteed.
- De bouwstenen die als onderdeel van STV worden verkend, moeten passen binnen de **kaders die de Habitatrichtlijn** stelt. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de harde juridische randvoorwaarden die uit de Habitatrichtlijn volgen en daarmee voor de STV en de afzonderlijke onderdelen hiervan, richtinggevend zijn.
- Het uitbouwen van STV is ook een **kwestie van tijd**. Naar gelang er meer afname van stikstofdepositie wordt bereikt, kunnen meer bouwstenen voor STV worden ingezet. Dan kan STV worden verruimd en vereenvoudigd. Daarop wordt in paragraaf 2.3 nader ingegaan.

### 2.1. Omgeving van de STV: 'het groter plaatje'

#### Wet stikstofreductie en natuurverbetering

De structurele aanpak is verankerd in de Wet natuurbescherming, aangepast door de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn). Met deze wetten wordt beoogd de stikstofuitstoot omlaag te brengen, zodat de natuur verbetert. Daarmee moet de ruimte worden verkregen om weer structureel economische activiteiten te kunnen ontplooiën. De Wsn bevat onder meer de resultaatsverplichting om stapsgewijs de stikstofbelasting in de Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) te krijgen. Hiertoe zijn in de wet een drietal omgevingswaarden opgenomen voor 2025, 2030 en 2035: op ten minste 40%, 50% respectievelijk 74% van het areaal stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is de stikstofdepositie minder dan de KDW.

#### Verkenningen voor de structurele aanpak

Voor de lange termijn zijn voor de structurele aanpak reeds diverse verkenningen uitgevoerd<sup>2</sup>. Deze verkenningen moeten bouwstenen leveren voor een structurele aanpak stikstof.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Stikstofruimte voor de toekomst; Langetermijnverkenning stikstofproblematiek: doel, integraliteit en regie; ministerie Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties; maart 2021. Normeren en bepalen van stikstofemissies; ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; maart 2021.

<sup>3</sup> Het betreft hier onder meer de structurele aanpak zoals die is vormgegeven in de Kabinetsbrief van 24 april 2020 en de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) inclusief AMvB. De structurele aanpak waartoe het kabinet heeft besloten, is een systeem met de volgende elementen:

- het opnemen in de wet van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden; bij het aannemen van de Wsn zijn het drie omgevingswaarden geworden;
- een programma stikstofreductie en natuurverbetering met bron- en natuurmaatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarde en om de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te verwezenlijken; wat betreft het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau is er een directe wisselwerking tussen het programma en de beheerplannen. In het programma worden inspanningsverplichtende tussendoelen opgenomen

Het gaat om een structurele aanpak om enerzijds te voldoen aan de wettelijke verplichtingen uit de Europese Habitatrictlijn en anderzijds de toestemmingsverlening weer op gang te krijgen. De structurele aanpak bestaat uit het treffen van (herstel)maatregelen in de Natura 2000-gebieden die nodig zijn voor:

- het bereiken van de instandhoudingsdoelen (effectgerichte aanpak);
- het treffen van bronmaatregelen om de stikstofbelasting te reduceren (brongerichte aanpak);
- een structurele toestemmingsverlening met betrekking tot het aspect stikstof (procedurele aanpak).

Al deze maatregelen dienen de stikstofgevoelige natuur onder de in hoofdstuk 1 genoemde KDW-waarden te krijgen waarmee een gunstige staat van instandhouding wordt gegarandeerd, voor zover dit door stikstofdepositie wordt bepaald.

### Toestemmingsverlening

De toestemmingsverlening voor een project of plan is feitelijk de laatste administratieve stap van een lang proces (van idee tot de toestemming voor de realisatie van een project of een plan). De invulling van de structurele aanpak stikstof bepaalt in sterke mate de mogelijkheden voor en effectiviteit van een systeem voor structurele toestemmingsverlening. Om invulling te geven aan STV is het dus van belang de context en samenhang met de structurele aanpak stikstof te bezien. Daarnaast kan afstemming met het milieuspoor (milieubeleid en omgevingsvergunningen) ruimte bieden voor invulling van de structurele toestemmingsverlening. In paragraaf 2.2 wordt hier nader op ingegaan.

In de structurele aanpak zullen verschillende instrumenten worden ingezet om uiteindelijk aan de instandhoudingsdoelen te voldoen. Deze verkenning bevat bouwstenen die hieraan een bijdrage leveren. Daarbij gaat het om inzet van verschillende juridische instrumenten, financiële instrumenten of instrumenten in de sfeer van innovatiesubsidies, voorlichting en educatie.

### Het 'groter plaatje'

In de volgende figuur is een schets opgenomen waarin 'het groter plaatje' wordt weergegeven:

- **De scope van de stikstofproblematiek**  
De scope van het onderzoek is uitgewerkt in de probleemstelling, juridisch kader, doel, beleid en aanpak.
- **De probleemschets**  
Bij de probleemschets zijn de voorgestelde bouwstenen enerzijds ingedeeld naar juridische, financiële en voorlichting/educatie. Anderzijds is aangegeven welke aanpak nodig is: effectgericht, brongericht of procedureel.
- **De analyse**  
De analyse geeft aan welke bouwstenen op korte, middellange en lange termijn effect zullen hebben en onder welke aanpak dit ressorteert. Bouwstenen kunnen al wel op korte termijn worden ingezet om op middellange en lange termijn effect te hebben.

Deze verkenning met bouwstenen is onderdeel van een grotere aanpak ('het groter plaatje'). In rood is aangegeven waar deze verkenning op inzoomt. Daarnaast zijn nog tal van andere maatregelen die van de structurele aanpak deel uitmaken.

---

met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarde en met het oog op de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen;

- periodieke monitoring en bijsturing van de maatregelen en het programma in zijn integraliteit en rapportage daarover;
  - een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector.
-

PROBLEEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Slechte natuurkwaliteit in Natura 2000 gebieden en verplichting tot natuurverbetering</li> <li>Stagnerende toestemmingsverlening</li> </ul>				SCOPE
JURIDISCH KADER	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vogel- en Habitatrichtlijn met uitwerking in Wet natuurbescherming</li> </ul>				
DOEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voldoen aan art 6-1/6-2 Habitatrichtlijn: instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen. Voldoen aan artikel 6-3-maatregelen Habitatrichtlijn: <b>ontwikkeling systeem voor structurele toestemmingsverlening plannen en projecten</b></li> </ul>				
BELEID	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het weloverwogen streven om bepaalde doelen betreffende natuur in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken.</li> <li>Het kiezen van de doelen en het bepalen van de prioriteiten daarin, én het kiezen van de instrumenten daarvoor.</li> </ul>				
AANPAK		EFFECTGERICHTE AANPAK	BRONGERICHTE AANPAK	PROCEDURELE AANPAK	
		Gericht op natuurherstel: natuurspoor	Gericht op emissie-reductie: milieuspoor	Gericht op besluitvorming over plannen en projecten: procedurele spoor	
INSTRUMENTARIUM	VOORBEELDEN	EFFECTGERICHTE AANPAK	BRONGERICHTE AANPAK	PROCEDURELE AANPAK	PROBLEMSCHETS
Juridisch	Planning/programmering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beheerplan of programma</li> <li>Gebiedsaanpak interne werking</li> <li>Ruimtelijke inrichting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EU-NEC / SLA</li> <li>Gebiedsaanpak (externe werking / bronnen)</li> </ul>		Grotere geheel instrumenten en plek Structurele Toestemmingsverlening (STV) daarin
	Normering	KDW	Emissienormen / BBT		
	Vergunning	Prikkels in systeem vergunning?	Prikkels in systeem vergunning? (handel, KE,...)	Structurele toestemmingsverlening projecten (natuur) salderen / vrijstelling / drempelwaarde / rekenafstand / actualisatie	
	Handhaving	Controle / monitoring	Controle / monitoring		
Financieel	Subsidie		Stimuleren innovatie		
	Heffing		Stimuleren innovatie		
	Schadevergoeding	Opkopen piekbelasters	Opkopen piekbelasters		
Voorlichting/ educatie			Opleiding/ training		
MOGELIJKE BOUWSTENEN STV EN INZET MIDDELEN IN TIJDSLIJN	EFFECTGERICHTE AANPAK	BRONGERICHTE AANPAK	PROCEDURELE AANPAK	ANALYSE	
Korte termijn: managen van schaarste		Doorontwikkeling SSRS/RSRS		<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen juridische speelruimte</li> <li>Bouwstenen en prikkels ruimtinen in tijd</li> <li>Raakvlakken/ samen hang inzet ander instrumentarium</li> <li>Mogelijke uitvoeringsvormen</li> </ul>	
Middellange termijn: brongericht spoor	Emissiereductie: BBT, actualiseren vergunning, innovatie				
Lange termijn: effect- en brongericht spoor	Afwegingsruimte- maatschappelijke belangen binnen STV				

Figuur 2 Schets van de scope van de stikstofproblematiek, de plek van structurele toestemmingsverlening in de structurele aanpak stikstof inclusief de samenhang met mogelijk in te zetten instrumentarium op de verschillende sporen (natuur, milieu en procedureel) en een invulling van de aanpak op korte, middellange en lange termijn gebaseerd op de problemschets m.b.t. toestemmingsverlening. In rood is de primaire afbakening voor dit project aangegeven

## 2.2. Juridische randvoorwaarden voor STV

### Habitatrichtlijn als kader voor STV

De Habitatrichtlijn vormt het Europees juridisch kader voor het opzetten van een nieuw STV-systeem.<sup>4</sup> Dat betekent dat de bouwstenen uit 'het groter plaatje' moeten passen binnen de Habitatrichtlijn. In deze paragraaf krijgen de hierbij aan de orde zijnde juridische randvoorwaarden aandacht. De relevante randvoorwaarden zijn opgenomen in artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

#### Artikel 6 Habitatrichtlijn en bijbehorende maatregelen

*Artikel 6 uit de Habitatrichtlijn is in het kader van de toestemmingsverlening voor plannen of projecten in relatie tot stikstof van betekenis is.*

- *Op grond van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn (artikel 6-1) treffen de lidstaten maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de habitats en soorten in een gunstige staat van **instandhouding** (instandhoudingsmaatregelen). Dit kunnen bijvoorbeeld beheerplannen zijn.*
- *Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (artikel 6-2) schrijft voor dat lidstaten **passende maatregelen** nemen om ervoor te zorgen dat er **geen achteruitgang van natuurwaarden** in het beschermde gebied plaatsvindt. Dus geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats en de habitats van soorten in dat gebied en geen verstoring voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Het gaat hierbij niet om elke verslechtering of verstoring, maar alleen om significante effecten in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied.*
- *Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (artikel 6-3) stelt **bijzondere eisen aan plannen en projecten die negatieve significante gevolgen** kunnen hebben voor het beschermde gebied. Het gaat dan om plannen of projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000 gebied. In dat geval dient een passende beoordeling plaats te vinden van de gevolgen van een plan of project voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen die voor dat gebied gelden. Er mag alleen toestemming worden afgegeven als er zekerheid is dat het project of het plan de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het **voorzorgsbeginsel**.*
- *Artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (artikel 6-4) schrijft voor welke stappen worden genomen wanneer de passende beoordeling negatief is – dus wel significante maatregelen optreden -, er geen **alternatieven** zijn, en er **dwingende redenen** van groot openbaar belang (inclusief die van sociale of economische aard) zijn om het project of het plan toch te realiseren. In dat geval dienen de nodige **compenserende maatregelen** te worden genomen om de algehele samenhang van de Natura 2000-gebieden te waarborgen. Ingeval er prioritaire typen van natuurlijke habitats of een prioritaire soort in het geding is, tellen alleen de redenen mee: menselijke gezondheid, openbare veiligheid of het milieu en andere dwingende redenen van openbaar belang voor zover die eerst voor advies aan de Europese Commissie zijn voorgelegd. In bijlage 1 wordt uitvoeriger op de Habitatrichtlijn ingegaan.*

### Waarborgen instandhoudings- en passende maatregelen als randvoorwaarde voor STV

De stikstofdepositie op veel Natura 2000-gebieden is in de huidige situatie aanzienlijk en de natuur is overbelast. De instandhoudingsdoelen liggen dan ook nog ver weg: 'het huis is niet op orde' en er is nog tijd nodig om dat te bereiken.

Het verdient aanbeveling de nieuwe STV zo op te zetten dat de STV op de eerste plaats past binnen de juridische randvoorwaarden van de Habitatrichtlijn (artikel 6 Habitatrichtlijn) en op de tweede plaats voldoende invulling aan deze randvoorwaarden wordt gegeven (artikel 6-1/6-2 Habitatrichtlijn), dan is

<sup>4</sup> In bijlage 1 is de essentie van de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming samengevat evenals de 'PAS-uitspraak' van mei 2019.

het toekomstig STV-systeem houdbaar en kan het systeem in procedures overeind blijven. Het gaat hier om harde juridische randvoorwaarden.

Essentieel is 'het huis op orde krijgen' gedurende de komende jaren. Naar mate dit dichterbij komt, dan, is vaker toestemmingsverlening voor projecten mogelijk, ten opzichte van de huidige situatie met beperkte schuifruimte met stikstofdepositie voor projecten, en kunnen meer situaties buiten de vergunningplicht worden gebracht (drempelwaarden). De 'beslissers' over de structurele aanpak moeten zich van deze onvoorwaardelijke koppeling bewust zijn.

In dit onderzoek gaan we ervan uit dat de structurele aanpak stikstof, waaraan de overheid nu werkt, in deze invulling gaat voorzien. Het gaat daarbij om de uitvoering van alle benodigde instandhoudings- en passende maatregelen. Geborgd moet zijn dat deze maatregelen het effect sorteren dat ervan wordt verwacht en dat uitvoering van de maatregelen tijdig plaatsvindt, inclusief de noodzakelijke monitoring en eventuele bijsturing. Daarbij is een beoordeling per habitatype of habitatsoort nodig in plaats van een algemene beoordeling op gebiedsniveau.<sup>5</sup> Uit het voorgaande volgt dat er een reeks van waarborgen nodig is.

### Randvoorwaarden voor het verlenen van toestemming

Bij het verlenen van toestemming voor een project moet worden voldaan aan verplichtingen die zijn opgenomen in artikel 6-3 van de Habitatrichtlijn. Deze verplichtingen zijn vanuit de Habitatrichtlijn opgenomen - geïmplementeerd - in de Wet natuurbescherming (Wnb).<sup>6</sup> Het uitgangspunt is dat toestemming nodig is voor een project dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, indien een project (cumulatieve) significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.<sup>7</sup>

Bij een project dat een toename van stikstofdepositie meebrengt, zijn significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied niet op voorhand uit te sluiten als de KDW hiervan wordt overschreden.

- Voor zo'n project kan toestemming worden gegeven wanneer een passende beoordeling is gemaakt en uit die passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast en dat negatieve significante effecten (alsnog) zijn uitgesloten.
- In de passende beoordeling kunnen aanvullende (mitigerende of beschermende) maatregelen worden ingezet waardoor geen toename van stikstof plaatsvindt. Denkbaar is dat hiervoor bronmaatregelen bij het project worden getroffen. Het gaat dan om een maatregel die bij het project hoort. Zo'n maatregel wordt aangemerkt als een 6-3-maatregel.

### Onderscheid 6-1/6-2- en 6-3-maatregelen

De maatregelen die worden aangemerkt als 6-1/6-2-maatregelen zijn noodzakelijk om te voldoen aan het onderdeel 'het huis op orde krijgen' van de Habitatrichtlijn. Bij artikel 6-3-maatregelen gaat om maatregelen behorend bij het project. Voorwaarde is wel dat de te treffen 6-3-maatregelen niet al nodig zijn om verslechtering tegen te gaan en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen ook op een andere manier, met andere maatregelen, mogelijk is. Dat maakt het ook wel weer complex om de additionaliteit van maatregelen aan te tonen wanneer de KDW (fors) wordt overschreden.<sup>8</sup> Hiermee

---

<sup>5</sup> Het valt buiten de scope van dit onderzoek om vast te stellen of de structurele aanpak aan de door ons gestelde randvoorwaarden voldoet. Het is nadrukkelijk wel een wezenlijk uitgangspunt van dit onderzoek.

<sup>6</sup> De Omgevingswet die naar verwachting per 1 januari 2022 in werking treedt kent een vergelijkbaar toetsingskader als de Wnb, met dien verstande dat de benaming van de vergunning verandert naar 'omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit'. Operationeel kent de Wnb verschillende artikelen om tot nadere voorwaarden te komen. Bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het stellen aan voorschriften (artikel 5.3) en de mogelijkheid tot wijziging of intrekking van de vergunning (artikel 5.4). Onder de Omgevingswet bestaan soortgelijke mogelijkheden.

<sup>7</sup> Tenzij het project verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied.

<sup>8</sup> In de passende beoordeling mag het effect van mitigerende maatregelen worden meegewogen. Dit is anders voor instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen zoals bedoeld in artikel 6-1 en 6-2 van de Habitatrichtlijn. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State legt in de PAS uitspraak van mei 2019 (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603) kort gezegd de toepassing van maatregelen bij een passende beoordeling als volgt uit:

wordt bedoeld dat op de eerste plaats 6-1/6-2-maatregelen nodig zijn met 6-3-maatregelen als aanvulling hierop. De beoordeling of het om een aanvulling gaat –additionaliteit – is niet zo eenvoudig.

#### *Uitzonderlijke gevallen: ADC-toets uit artikel 6-4 Habitatrictlijn*

Het kan voorkomen dat bij een project geen zekerheid kan worden gegeven dat het project geen negatieve significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied heeft. In uitzonderlijke situaties kan met behulp van een ADC-toets toch toestemming worden verleend als wordt aangetoond dat er:

- A. geen **alternatieve oplossingen** zijn;
- D. een **dwingende reden** van groot openbaar belang en
- C. tijdige en volwaardige **compensatie** plaatsvindt.

Deze ADC-toets kan alleen in uitzonderingssituaties succesvol worden toegepast en dat gebeurt slechts bij hoge uitzondering (artikel 6-4 Habitatrictlijn).

Concluderend is het dus van wezenlijk belang dat er in formeel opzicht een strikt onderscheid wordt aangehouden in de maatregelen voortkomend uit:

- artikel 6-1/6-2: 'het huis op orde krijgen' door instandhoudings- en passende maatregelen;
- artikel 6-3: het toestaan van 'projecten' met mitigerende/beschermende maatregelen.

Of sprake is van een 6-1/6-2-maatregel of van een 6-3-maatregel is in de praktijk niet eenduidig aan te geven. Daarvoor is het een complexe materie. Als het mogelijk is dit voor de praktijk wel helder te krijgen, dan zou de praktijk daarmee zijn geholpen.

- Denkbaar is het beschikbaar stellen van overzichten waarin wordt aangegeven:
  - welke maatregelen voor welk Natura 2000-gebied noodzakelijk zijn om invulling te geven aan artikel 6-1/6-2 van de Habitatrictlijn;
  - welk effect zullen die maatregelen hebben;
  - is dat voldoende voor het op termijn behalen van de instandhoudingsdoelstellingen;
  - hoe is uitvoering hiervan verzekerd.
- Dan kan meer duidelijkheid ontstaan dat andere maatregelen, die zijn gekoppeld aan een afname van stikstofdepositie van een Natura 2000-gebied of enkele gebieden in een regio, als een 6-3-maatregel kunnen worden aangemerkt.

Bij de ADC-toets is dan overigens ook eerder duidelijk dat sprake is van artikel 6-4-maatregelen en niet van maatregelen volgend uit de andere artikelliden.

### **2.3. Strategie voor STV in de tijd**

#### **Huidige praktijk en de tussentijd tot het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen**

In de huidige praktijk zijn er beperkte mogelijkheden voor het verlenen van toestemmingen, de praktijk zit niet helemaal op slot. Op langere termijn kan de situatie worden bereikt dat stikstof niet langer knellend is<sup>9</sup>. Dan komen de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden binnen bereik, of is stikstof geen beperkende factor meer voor het behalen daarvan.

---

- positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die volgens art. 6-1 en 6-2 nodig zijn, kunnen:

- 1 niet worden betrokken bij de beoordeling of met het treffen van maatregelen eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd;
- 2 wel worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

- positieve gevolgen van mitigerende maatregelen kunnen worden betrokken bij de beoordeling of eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

<sup>9</sup> In die situatie zal geen sprake meer zijn van een mogelijk significant effect, waardoor geen toestemming meer nodig is.



In de tussentijd zal het treffen van maatregelen er voor moeten zorgen dat de stikstofproblematiek in de Natura 2000-gebieden voor projecten minder knellend wordt ten opzichte van de huidige situatie. Naarmate stikstof minder knellend wordt kan het systeem van toestemmingsverlening stapsgewijs worden verruimd en vereenvoudigd.

Verkend is welke mogelijke bouwstenen een bijdrage kunnen leveren aan de mogelijkheden voor verruiming en vereenvoudiging. In de loop der tijd kan het aantal in te zetten bouwstenen toenemen, naarmate door inzet van maatregelen meer stikstofruimte ontstaat. Hiermee ontstaat in feite een 'groeimodel' voor de toestemmingsverlening.

### Termijnen

Er wordt in dit onderzoek voor mogelijke bouwstenen daarom uitgegaan van bouwstenen voor de korte, middellange en lange termijn.

- **Korte termijn**  
Op de korte termijn gaat het vooral om het 'managen van de stikstofschaarste' en de inzet van bouwstenen die daaraan bijdragen. Het betreft vooral mogelijkheden voor een bredere inzet van bestaande instrumenten gebaseerd op salderen en instrumenten die daarmee nauw samenhangen, zoals vormen van handel zoals salderen of verlesen.
- **Middellange termijn**  
De strategie op de middellange termijn richt zich op het brongerichte spoor om meer depositieruimte te krijgen voor projecten door het 'stimuleren van stikstofreducties'. Het gaat om inzet van verdergaande (BBT) maatregelen en het stimuleren van innovaties die tot daadwerkelijke afname van stikstof leiden. (Een deel van) de stikstofreductie kan worden ingezet voor projecten zodat voor steeds meer projecten ruimte ontstaat en er mogelijk ook ruimte ontstaat voor een drempelwaarde of afkappen van de rekenafstand bij stikstofberekeningen.
- **Lange termijn**  
Op de lange termijn moet een invulling van structurele toestemmingsverlening resulteren in het 'waarborgen van een duurzame invulling van de ecologische, maatschappelijke en economische functies'. De strategie richt zich dan ook op de inzet van bouwstenen gericht op afweging tussen functies en het behoud van de balans van die functies.

Diverse bouwstenen met een effect op de middellange of lange termijn kunnen of moeten al eerder worden ontwikkeld of ingezet om op die termijn effect te sorteren.

## 2.4. Conclusie

### Juridisch kader voor STV

Op basis van de analyses in dit hoofdstuk ziet het juridische kader voor STV er als volgt uit.

- **Algemeen (artikel 6-1/6-2 Habitatrichtlijn):**  
Uit artikel 6-1/6-2 Habitatrichtlijn volgt de opgave om ervoor te zorgen dat de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden worden gerealiseerd dan wel in ieder geval het bereik daarvan niet verder weg komt te liggen. Dit kan door middel van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen. Als wordt aangetoond dat het 'huis op orde komt' en tevens dat het project niet kan afdoen aan de realisering hiervan, dan kan toestemmingsverlening voor projecten plaatsvinden.
- **Toestemmingsverlening projecten (artikel 6-3 Habitatrichtlijn):**  
Artikel 6-3 geeft aan dat er aanvullende (mitigerende) maatregelen kunnen worden getroffen zodat er stikstofruimte ontstaat, waarvan projecten gebruik kunnen maken op het moment dat voor projecten mogelijke significante gevolgen niet zijn uit te sluiten.  
Het gaat dan om nieuwe projecten of om grotere verandering van bestaande projecten waarbij het niet mogelijk is de benodigde stikstofreductie te bereiken binnen het project en te voorkomen dat de stikstofdepositie toeneemt. Het effect kan worden gebruikt voor de genoemde projecten, omdat dan kan worden aangetoond dat het project geen negatieve significante effecten heeft. Op het moment dat er geen sprake meer is van overbelaste Natura 2000-gebieden en het project ook niet voor overbelasting kan zorgen, dan zijn 6-3-maatregelen niet meer nodig.

Naarmate de depositieruimte in dit 'potje' groter is, worden de mogelijkheden voor toestemmingsverlening ruimer. Daarmee ontstaat de mogelijkheid voor het vereenvoudigen van het systeem, omdat bijvoorbeeld minder toestemmingverlening nodig is. Als uiteindelijk de instandhoudingsdoelen zijn bereikt, op lange termijn, is er geen 'potje' meer nodig. Tenzij zich bijvoorbeeld bij een groot project zich alsnog een overschrijding van de KDW voordoet.

De 'weg uit de huidige situatie' vraagt om een samenhangende stapsgewijze aanpak voor de lange termijn om de toestemmingsverlening weer los te krijgen.

#### **Verkenning van bouwstenen**

De verkenning van bouwstenen voor de STV maakt deel uit van de opzet van een vernieuwde structurele aanpak en van het gepresenteerde 'groter plaatje' dat is gericht op afname van stikstofdepositie, versterking van natuur en het geven van toestemming voor projecten.

- Bouwstenen kunnen succesvol zijn wanneer projecten worden gecombineerd met maatregelen die enkel en alleen kunnen worden toegerekend aan artikel 6-3 Habitatrichtlijn.
- Er kunnen steeds meer bouwstenen succesvol worden ingezet als gaandeweg 'het huis op orde komt', zodat er ook meer ruimte ontstaat voor inzet van steeds meer bouwstenen en vereenvoudiging van de STV.

Essentieel is dat wordt uitgegaan van afname van stikstofdepositie in de komende jaren.

In de rapportage worden bouwstenen gerangschikt gepresenteerd aan de hand van de effecten van bouwstenen op de korte, middellange en lange termijn. Ook de bouwstenen die op middellange en lange termijn effect hebben, moeten wellicht al op korte termijn worden ontwikkeld of ingezet.

---

Het omgaan met schaarste aan stikstofruimte is bepalend voor projecten op de korte termijn.

- In paragraaf 3.1 wordt beschreven dat dit mogelijk is door te **schuiven met stikstofruimte**, zodat de realisatie van kleine projecten eenvoudiger wordt.
- Vervolgens worden voorbeelden van **bestaande bouwstenen** genoemd die invulling geven aan het schuiven met stikstofruimte of het verkrijgen van stikstofruimte (paragraaf 3.2).
- Daarna wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden om **stikstofruimte te winnen of afname van stikstofdepositie te bereiken** door aanscherping van salderingsmogelijkheden (paragraaf 3.3).
- De verkenning van suggesties voor optimalisering van bouwstenen voor de korte termijn wordt afgesloten met een beschouwing over in te zetten **financiële bouwstenen** (paragraaf 3.4).

Deze bouwstenen zijn op de korte termijn inzetbaar en kunnen ook op korte termijn effect sorteren. Bouwstenen die op de middellange en lange termijn effect hebben, komen in de opvolgende hoofdstukken aan bod. Met de voorbereiding van enkele van die bouwstenen kan of moet op korte termijn al worden begonnen.

#### 3.1. Schuiven met stikstofrechten: ontzorgen projecten met beperkte bijdrage

##### Managen van stikstofschaarste

De strategie voor de korte termijn richt zich op het 'managen van de stikstofschaarste' en inzet van bouwstenen die daaraan bijdragen. Immers, de KDW-waarden zijn voor de overbelaste natuur overschreden en verbetering dient primair ten goede te komen aan natuurherstel. Het gaat hier om het gebruik van instrumenten waarmee met stikstofruimte binnen bestaande vergunningen kan worden geschoven van project A naar project B of binnen hetzelfde project/locatie (salderen).

##### Stikstofschaarste voor de korte termijn

Voor de korte termijn gaat het bij structurele toestemmingsverlening om het zo goed mogelijk gebruiken van de beschikbare schaarse depositieruimte voor projecten. Hiermee kunnen zoveel mogelijk projecten of juist specifieke projecten worden geholpen. Dit is een bestuurlijke keuze die moet worden genomen, waarbij de specifieke projecten nader geduid moeten worden. In de huidige impasse van toestemmingsverlening gaat het vooral om het weer op gang krijgen van toestemming voor het grote aantal projecten die een beperkte toename van stikstofdepositie hebben (in de range van 0,01-0,05 mol/ha/jaar) en om het 'legaliseren' van de eerdere PAS-meldingen. Voor de korte termijn kan worden overwogen stikstofruimte toe te kennen aan projecten die om specifieke redenen als wenselijk/noodzakelijk worden beschouwd, zoals specifieke infrastructurele projecten of een specifiek regionaal project.

##### Verruiming en vereenvoudiging toestemmingsverlening

Met een stevig en toereikend pakket aan aanvullende maatregelen en onder zeer strikte voorwaarden van bijvoorbeeld monitoring van cumulatie van onder een drempelwaarde geaccepteerde activiteiten, kan voor de korte termijn onderzocht worden of er een mogelijkheid ontstaat tot vrijstelling van projecten met een beperkte toename van stikstofdepositie, bijvoorbeeld projecten die bijdragen op het

niveau van de modelon nauwkeurigheid (ondergrens zinvolle effectbepaling.<sup>10</sup> Er moet daarvoor als mitigatie voldoende stikstofruimte beschikbaar zijn gesteld of beschikbaar komen met de zekerheid dat dit niet tot een verslechtering van de natuur leidt.

### 3.2. Bestaande bouwstenen: salderen

#### Beschrijving van de bouwstenen

Voor de korte termijn ofwel in de huidige situatie zijn bouwstenen beschikbaar die ook op middellange en lange termijn blijvend kunnen worden ingezet. De huidige bouwstenen, die Rijk en provincies hebben ingericht, zijn gebaseerd op een vorm van saldering, al dan niet gecombineerd met te maken financiële afspraken.

- **Intern en extern salderen**  
Wanneer voor het realiseren van een nieuwe of het wijzigen van een bestaande activiteit stikstofruimte nodig is, kan dit soms binnen het project of op dezelfde locatie worden opgelost. Als er geen mogelijkheden zijn binnen het eigen project, bestaat er de mogelijkheid tot extern salderen, waarbij in de huidige systematiek 70% van de extern te salderen stikstofruimte opnieuw mag worden gebruikt.
- **Verleasen**  
Verleasen is een vorm van extern salderen. Bij verleasen wordt bij de saldo-gevende activiteit de feitelijk gerealiseerde capaciteit tijdelijk geheel of gedeeltelijk aantoonbaar buiten gebruik gesteld voor het verlenen van toestemming voor de saldo-ontvangende activiteit. De saldo-ontvangende activiteit mag tijdelijk 70% van de stikstofruimte gebruiken. Na de verleastermijn mag de saldo-gevende activiteit weer 100% van de stikstofruimte gebruiken.
- **Depositiebank (stikstofregistratiesysteem)**  
Ook de depositiebank is een vorm van extern salderen. Vanaf maart 2020 kan een natuurvergunning worden aangevraagd op basis van het Stikstofregistratiesysteem (SSRS) als onderdeel van de Spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur. Dit geldt in eerste instantie voor de woningbouw en zeven MIRT-projecten. In het SSRS is het effect van een getroffen bronmaatregel (snelheidsverlaging overdag naar 100 km/uur) opgenomen. Dit effect kan door de genoemde projecten tot 70% worden gebruikt; 30% komt ten goede aan de natuur.<sup>11</sup>

In de situatie dat de overheid betrokken is bij intern en extern salderen, verleasen of een depositiebank is de beoordeling van de additionaliteit aan de orde. Deze bouwstenen zijn voor een project inzetbaar als de bouwsteen als een 6-3-maatregel kan worden aangemerkt, aanvullen op 6-1/6-2-maatregelen.

#### Beschouwing van de bouwstenen

Bij extern salderen en verleasen moet elke initiatiefnemer van een project zelf op zoek gaan naar de benodigde stikstofruimte. Dat vraagt van de initiatiefnemer inspanning en expertise. Het vinden van de benodigde stikstofruimte is een zoektocht als daarvoor geen systeem beschikbaar is. Op dit moment worden initiatiefnemers hierin niet centraal gefaciliteerd, tenzij het specifieke projecten betreffen die vallen onder de Spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur.<sup>12</sup> Voor deze projecten is reeds stikstofruimte vrijgemaakt door maatregelen te treffen (snelheidsverlaging).

<sup>10</sup> Opvolging advies Commissie Hordijk

<sup>11</sup> De regels en voorwaarden omtrent het SSRS zijn opgenomen in de Regeling natuurbescherming. De juridische houdbaarheid van het SSRS staat echter niet vast. Zo blijkt uit de juridische literatuur dat discussie mogelijk is over de vraag of de Spoedaanpak voldoende onderbouwt dat de depositiereductie niet nodig is voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (6 lid 1/6 lid 2). Zie R.H.W. Frins, 'De Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur nader beschouwd', Tijdschrift voor Bouwrecht (TBR) 2020/64

<sup>12</sup> De provincie Noord-Brabant heeft een 'makelaarsfunctie' op zich genomen

### 3.3. Benutten bestaande stikstofruimte in vergunningen en aanscherping van mogelijkheden van salderen

In deze paragraaf worden bouwstenen verkend die zijn gericht op het benutten van stikstofruimte in bestaande vergunningen:

- stikstofruimte in bestaande vergunningen en reduceren latente ruimte;
- afnemen van stikstofruimte in bestaande vergunningen;
- smalle of brede toepassing van saldering;
- het instellen van depositiebanken: Stikstofregistratiesysteem (SSRS) en Stikstofdepositiebank (SDB));
- inzet van gebiedsprogramma's, zoals onder de Omgevingswet;
- drempelwaardes en afkappen van afstanden.

Met inzet van deze bouwstenen kan wellicht meer of op andere wijze stikstofruimte voor andere projecten worden gegenereerd. Aan het eind van de paragraaf worden de bouwstenen getoetst aan de vier criteria: randvoorwaardelijkheid, vereenvoudiging, toekomstbestendigheid en emissiereductie.

#### 3.3.1. Stikstofruimte in bestaande vergunningen en reduceren latente ruimte in bestaande vergunningen

##### Stikstofruimte in bestaande vergunningen

Schuiven met stikstofruimte binnen een project of tussen projecten mag alleen gebeuren als er voor die stikstofruimte uit een bestaande vergunning wordt ingezet. Het vaststellen van en het omgaan met stikstofruimte in bestaande vergunningen is in de praktijk complex.

Om te bepalen of er sprake is van toestemming voor een activiteit, moet worden vastgesteld of er voor de betreffende activiteit op grond van de Wet natuurbescherming, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verklaring van geen bedenking natuur) of andere wetgeving een stikstofruimte is toegekend.

- Soms gaat het om 'eenvoudige' projecten waarbij het project reeds over een vigerende natuurvergunning beschikt waaruit duidelijk blijkt dat hierin stikstofruimte is opgenomen.
- Meestal gaat het om 'complexe' situaties waar de stikstofruimte van een activiteit moet worden gereconstrueerd met beperkte informatie over de activiteit ten tijde van de aanwijzingsdatum van het Natura 2000-gebied waarop het project effect heeft. Dit gaat soms terug tot 1994 als referentiejaar.

In elk systeem van structurele toestemmingsverlening zal deze complexiteit van stikstofruimte in bestaande vergunningen aan de orde zijn. Alleen in toekomstige situatie dat zich bijvoorbeeld geen overschrijdingen van de KDW voordoen, kan dit aspect eenvoudiger worden gereguleerd. Dan kunnen veel projecten mogelijk al inasbaar als het gehele project wordt beoordeeld.

Het aspect van stikstofruimte in bestaande vergunningen speelt een belangrijke rol bij de toestemmingsverlening, salderen en verlesen. Voor toepassen van intern salderen geldt geen vergunningplicht (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over Logtsebaan; hierna uitspraak ABRvS Logtsebaan).<sup>13</sup> De controle vooraf ontbreekt, controle achteraf is wel op ieder moment mogelijk op de wijze waarop het intern salderen plaatsvindt. Aandachtspunten zijn bijvoorbeeld het gebruik van de juiste referentiesituatie en het niet gebruiken van niet-gerealiseerde capaciteit. Het is een keuze om ervoor te zorgen dat hierin inzicht wordt verkregen. Dit verdient aandacht in het systeem van STV (zie verder paragraaf 4.4, Toezicht en handhaving).

##### Latente ruimte binnen een bestaande vergunning

Er wordt bij projecten (nog) niet altijd volledig invulling gegeven aan beschikbare stikstofruimte in bestaande vergunningen. De stikstofruimte die in de vergunning van de activiteit beschikbaar is, maar nog niet gebruikt, wordt aangemerkt als latente ruimte.

<sup>13</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (uitspraak ABRvS Logtsebaan).

Een activiteit kan (soms zelfs na jaren) de latente ruimte gaan gebruiken waardoor feitelijk een toename van stikstofdepositie optreedt. Het kan daarnaast voorkomen dat een bedrijf in gebruik zijnde stikstofruimte beschikbaar te stellen voor extern salderen, zodat 70% hiervan voor een ander project kan worden ingezet, overeenkomstig de provinciale beleidsregels voor extern salderen. En dat het bedrijf na enige tijd de latente ruimte in de vergunning alsnog gaat gebruiken en uiteindelijk weer uitkomt op dezelfde stikstofruimte als voordat het extern salderen plaatsvond. Per saldo zal dan sprake zijn van een toename van stikstofdepositie.

Het is denkbaar ervoor te kiezen om regels te stellen voor het omgaan met latente ruimte binnen bestaande vergunningen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de volgende activiteiten:

- Het krijgen van inzicht en het systematisch registreren van de vergunde stikstofruimte en van de latente stikstofruimte binnen vergunningen per activiteit.
- De werkwijze dat bij het extern salderen door de activiteit geen gebruik mag worden gemaakt van de latente ruimte binnen een vergunning kan worden gecontinueerd. Hiermee wordt een belangrijk onderscheid zoals deze geldt bij intern salderen, weggenomen.
- Vervolgens zijn regels denkbaar waarin wordt bepaald dat na een bepaalde periode de latente ruimte binnen een vergunning wordt ingetrokken vanuit het gezichtspunt dat stikstofruimte een schaars goed is. Het effect hiervan is dat wordt voorkomen dat een feitelijk teveel aan vergunde stikstofruimte onbenut blijft en alsnog kan worden gebruikt, zodat een toename van stikstofdepositie niet alsnog en bij wijze van spreken ongemerkt mogelijk is.
- Tot slot kan ervoor worden gekozen regels op te stellen waarin wordt bepaald dat op termijn een heffing wordt opgelegd aan de latente ruimte binnen een vergunning. Hiermee ontstaan prikkels voor initiatiefnemers ter voorkoming van het alsnog gebruiken van latente ruimte met een toename van stikstofdepositie als gevolg. Andersom kan hierdoor een toename van stikstofdepositie worden veroorzaakt.

In paragraaf 3.3.2 wordt hier nader op ingegaan.

### 3.3.2. Afromen stikstofruimte

#### Stikstofdepositie blijft gelijk

De voorwaarde van salderen is dat de stikstofdepositie netto nergens mag toenemen, desgewenst in combinatie met andere maatregelen. Salderen is in principe het 'schuiven' met ruimte tussen maatregelen en projecten en geeft in principe een procedurele invulling in het proces van toestemmingsverlening. Ook zonder afromingspercentage blijft de stikstofdepositie gelijk, tenzij latente ruimte alsnog wordt aangewend zoals eerder is uiteengezet.

#### Afromen zorgt voor afname van stikstofdepositie

Voor het extern salderen en het SSRS wordt thans 30% van de stikstofdepositie afgeroomd dat niet meer beschikbaar wordt gesteld aan nieuwe projecten. Dat is een bestuurlijke keuze, maar strikt gezien niet juridisch vereist. Hierna worden twee opties verkend; de optie van het loslaten van afroming en de optie van behoud of verdergaande afroming.

Afoming legt beperkingen op aan de mogelijkheden voor nieuwe projecten ten opzichte van de situatie dat de gehele beschikbare stikstofruimte voor nieuwe projecten kan worden ingezet. Vanuit de gedachte van het omgaan met de huidige schaarste van stikstofruimte zou de keuze kunnen zijn niet af te romen. Daardoor kan van de beschikbare stikstofruimte - niet zijnde de latente stikstofruimte - effectiever gebruik worden gemaakt. Voorwaarde is dat 'het huis op orde krijgen' niet in gevaar komt.

Anderzijds is het wenselijk een prikkel in het systeem te hebben die tot vermindering van stikstofdepositie leidt, omdat dit direct ten goede komt aan de natuur. Bij extern salderen bestaat dan ook meer zekerheid dat de saldering niet onverhoopt leidt tot verslechtering van de natuur. Voor procedures is die zekerheid nuttig.

Het is te overwegen om nog verder te gaan, onder meer ten gunste van de natuur.

- Gekozen kan worden om ook bij verleasen permanent af te romen, dat de saldo-gevende activiteit na de verleastermijn niet 100% van het oorspronkelijke saldo mag gebruiken, maar 70% van het deel dat is verleasd.
- De keuze kan ook zijn het percentage van 30% te verhogen of dit op termijn te doen.

Het gaat hier om keuzemogelijkheden waarbij of een bijdrage wordt geleverd aan verbetering van de natuur met inzet van het aangepaste STV-systeem of waarbij het vlot trekken van de toestemmingsverlening verder onder druk komt te staan dan nu al het geval is.

### 3.3.3. Smalle of brede toepassing saldering

Bestuurlijk is thans gekozen voor vrijheid om tussen typen bronnen te salderen (hierbij geen onderscheid te maken tussen NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub>). Behoud van die vrijheid draagt bij aan de beschikbare ruimte voor toestemmingsverlening. Optimaal management van schaarste is gediend bij een zo breed mogelijke toepassing.

#### Stikstofdepositiebanken: SSRS en SDB

Salderen op projectniveau vraagt extra inspanning en expertise van de initiatiefnemer. Daarnaast is het veelal een zoektocht om passende saldogevende projecten te vinden, waarbij de zoektocht zich richt op hexagoonniveau. Dat leidt tot de vraag in hoeverre het systeem van salderen centraal georganiseerd moet zijn of niet, aanvullend op een systeem om vrijvallende ruimte bij extern salderen te registreren en uit te geven (SSRS en SDB).

- Centraal georganiseerd zijn van beschikbare depositieruimte is gebruikersvriendelijker voor initiatiefnemers en effectiever in het gebruik van de beschikbare ruimte voor projecten. Er wordt immers alleen afgeboekt uit het centrale systeem dat nodig is voor dat project.
- Bij salderen op projectniveau sluiten de emissies en de deposities geografisch doorgaans niet goed op elkaar aan. Dat precies voor hetzelfde Natura 2000-gebied en relevante hexagonen kan worden gesaldeerd ligt niet automatisch voor de hand. Stikstofdeposities komen ook vaak op andere Natura 2000-gebieden en in andere provincies neer. Het is mogelijk dat er dus voor een reeks aantal Natura 2000-gebieden saldering nodig is. De overschotten die bij het leggen van de puzzel ontstaan kunnen worden ondergebracht in de SDBen, en later weer gebruikt.

Het SSRS is een voorbeeld van een landelijke depositiebank gericht op het faciliteren van specifiek in de regelgeving genoemde projecten.

Belangrijke keuzes voor depositiebanken zijn:

- **Schaalniveau**  
Een depositiebank kan op verschillende schalen worden georganiseerd. Naast het landelijke SSRS kunnen ook regionale en lokale depositiebanken worden ontwikkeld. Er wordt thans gewerkt aan een regionale stikstofdepositiebank (SDB) en aan het opzetten van provinciale stikstofdepositiebanken. Regionale of lokale stikstofdepositiebanken kunnen als effect hebben dat er sterker gebiedsgericht wordt ingezet op afname van stikstofdepositie. De mogelijkheid tot lokaal herinvesteren van vrijkomende depositieruimte creëert een prikkel om actief naar vrijkomende ruimte op zoek te gaan en deze in te boeken in de SDB.
- **Projecten**  
Er is een keuze denkbaar dat bij de uitgifte van de stikstofruimte in stikstofdepositiebanken wordt bepaald voor welke projecten of doelgroepen de beschikbare stikstofruimte kan worden ingezet. Het kan gaan om ruimte te creëren voor bijvoorbeeld projecten met een beperkte toename van stikstofdepositie of inzet voor een specifieke sector die van betekenis is voor de economische ontwikkeling van een regio. Dit bouwt voort op de opzet van het SSRS, dat is gericht op het mogelijk maken van woningbouwprojecten en enkele MIRT-projecten.
- **Maatregelen**  
Een stikstofdepositiebank functioneert als er (voldoende) stikstofruimte in de stikstofdepositiebank is opgenomen. In de uitwerking is aandacht nodig voor het bepalen wie de stikstofdepositiebank met stikstofruimte kunnen vullen en wie controleert dat het om het vullen met toegestane stikstofruimte gaat.  
In procedureel opzicht is het van belang zekerheid te bieden dat de saldogevende maatregelen kunnen worden gezien als maatregelen in de zin van artikel 6-3 van de Habitatrichtlijn en niet van artikel 6-1/6-2-maatregelen. Als de overheid de stikstofdepositiebank vult, dan is dit niet op voorhand

zeker omdat de maatregelen die het Rijk treft ook 6-1/6-2-maatregelen kunnen zijn. Treedt de overheid alleen als facilitator op, dan komt de maatregelen duidelijker als 6-3-maatregel in beeld.

- **Gebruik stikstofruimte**

Er kunnen randvoorwaarden bij het gebruik van de depositiebank gelden, bijvoorbeeld dat een project een bepaalde maximale hoeveel ruimte mag gebruiken.

- **Kosten**

In paragraaf 3.3 wordt de optie verkend om, in afwijking van de huidige beleidslijn, een financiële bijdrage te verlangen van activiteiten die stikstofruimte uit de stikstofdepositiebank willen inzetten.

### 3.3.4. Gebiedsprogramma

Het is te overwegen voor een gebied een stikstofbank in te richten waarmee salderingsmaatregelen worden ingezet ten behoeve van projecten in het gebied. Uiteraard zodanig dat de natuurwaarden niet significante worden aangetast of er zelfs op vooruit gaan door bijbehorende afname van stikstofdepositie.

### Ruimtelijke plannen

Nederland kent een systeem van ruimtelijke planvorming (toelatingsplanologie op basis van bijvoorbeeld een bestemmingplan) gevolgd door verlening van toestemming voor projecten. Voor beide sporen gelden de vereisten van de Habitatrichtlijn.

Indien een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld met een passende beoordeling, heeft - sterk vereenvoudigd weergegeven - feitelijk een beoordeling van de toekomstige stikstofruimte voor de invulling van het gebied plaatsgevonden. Diverse gemeentelijke overheden bekijken in hoeverre de stikstofruimte binnen het bestemmingsplan kan worden opgenomen in een regionaal of zelfs lokaal stikstofregister (een soort mini-stikstofdepositiebank). Van daaruit kan de toestemmingsverlening voor de te realiseren projecten binnen het bestemmingsplan worden gefaciliteerd. De effecten van de projecten zijn dan reeds passend beoordeeld. Het uitwerken van een dergelijk systeem biedt veel overheden perspectief voor de projecten in de toestemmingsverlening<sup>14</sup>.

De Habitatrichtlijn lijkt ruimte te bieden om gebiedsprogramma's te ontwikkelen die in combinatie met 'het huis op orde krijgen', tot meer ruimte voor toestemmingsverlening kunnen leiden.

### 3.3.5. Drempelwaardes en afkappen afstanden

De huidige problematiek in vergunningverlening is dat bijna elke toename van stikstofdepositie in een project leidt tot een mogelijk negatieve significante effecten. Zelfs van ogenschijnlijk onbeduidend lijkende toename van stikstofdepositie zijn negatieve significante effecten volgens de regelgeving en jurisprudentie niet uitgesloten. Tot op grote afstanden van projecten worden zeer kleine deposities berekend.

### Focus van toestemmingsverlening

Op dit moment wordt veel energie en administratieve last geïnvesteerd in de toestemmingsverleningen die slechts zeer beperkt bijdragen aan de depositie. Per project is er de opgave om alle kleine bijdragen te voorkomen. Daaraan is voor een initiatiefnemer niet altijd te voldoen.

De wens van initiatiefnemers en toestemmingverleners is dat de focus van de besluitvorming zich richt op de grote deposities – 'de zaken die er voor het project echt toe doen' - en waar grote winst te

---

<sup>14</sup> De Habitatrichtlijn vereist toetsing en toestemmingverlening zowel op plan- als projectniveau. In de Wnb is geregeld dat een toets (Passende beoordeling) op projectniveau niet meer nodig is, indien het project al op planniveau is beoordeeld en "een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project" (art. 2.8, 2e lid). Lastig aspect in de praktijk is dat inzichten omtrent natuur en depositie voortdurend veranderen, bijvoorbeeld de achtergronddepositie die ieder jaar wijzigt, nieuwe gegevens over de staat van de natuur en veranderingen in de depositiemodellen. Projecten die niet snel na vaststelling van het plan worden gerealiseerd, voldoen daarmee niet altijd aan de wettelijke vereisten om te kunnen leunen op de beoordeling van het plan.



behalen is door het beperken van die grote stikstofdeposities. Daarmee worden ook de deposities op grotere afstand – hoe klein dan ook – beperkt. Initiatiefnemers en toestemmingsverleners zijn er bij geholpen als compensatie van de gecumuleerde kleine effecten of (kleine) effecten op grote afstand van projecten op centraal niveau worden beheerd en geborgd. Door een centraal georganiseerde compensatie met bijbehorende borging met name wat betreft tijdige uitvoering, worden de negatieve significante effecten van deze (gecumuleerde) effecten voorkomen. Die werkwijze moet passend worden gemaakt binnen de randvoorwaarden van de Habitatrictlijn en dit is een boeiende juridische opgave.

De verwachting is dat enerzijds initiatiefnemers en toestemmingsverleners op een eenvoudigere wijze projecten kunnen realiseren en anderzijds dat hiervoor wel een centraal opgezette organisatie nodig is. Het betekent een verschuiving van verantwoordelijkheden en lasten van initiatiefnemers naar een centrale organisatie. Vanuit de initiatiefnemers gezien leidt dit tot een eenvoudiger en efficiënter opgezette STV.

#### **Toestemmingverlening richten op relevante deposities**

Op dit moment worden effecten van projecten tot op grote afstand doorgerekend, waarbij vaak een toename van stikstofdepositie van 0,01 mol/ha/ja het resultaat is. Er kan onderzocht worden of onder strikte juridische voorwaarden mogelijkheden kunnen worden geboden voor het introduceren van drempelwaardes of rekenafstanden die kunnen worden afgekapt. Voorwaarde is dat er voldoende maatregelen tegenover staan om deze cumulatieve effecten daarvan op te heffen, zoals in voorgaande hoofdstukken ook is verkend. Het is wellicht mogelijk op korte termijn duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheden voor drempelwaardes en afkappen van afstanden. Daarbij is aandacht nodig voor de relatie van te treffen maatregelen met de onderscheidende artikelen 6-1/6-2 en 6-3 Habitatrictlijn. Zie voor een toelichting paragraaf 2.2.

Naarmate de natuur zich verbetert en er meer stikstofruimte met maatregelen ontstaat, kan bekeken worden of onder strikte voorwaarden deze drempels eventueel worden verhoogd of deze afstanden verder worden verkleind. Hierdoor ontstaat een systeem dat STV sterker wordt op de relevante stikstofdeposities en het hiervoor in te zetten bronbeleid zorgdraagt voor een afname van stikstofdepositie in het gehele land en daarmee de achtergrondconcentraties worden verminderd.

#### **Wensen vanuit initiatiefnemers en toestemmingverleners**

Het hanteren van drempelwaardes en het afkappen van afstanden zijn wensen van initiatiefnemers en toestemmingsverleners. De ruimte hiervoor moet eerst gecreëerd worden, zodanig dat het in het zicht komen van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet wordt verslechterd en bij voorkeur het zicht hierop wordt verbeterd.

#### **3.3.6. Toetsing aan vier criteria uit paragraaf 1.3**

De bouwstenen worden in de tabel tegen het licht gehouden van de vier criteria zoals opgenomen in paragraaf 1.3. Het is een eerste beschouwing waarvan in een volgende fase verdere uitwerking nodig is.

##### **Toetsing bouwstenen aan vier criteria**

De hiervoor genoemde bouwstenen worden in dit overzicht getoetst aan de vereisten van:

- randvoorwaardelijkheid
- vereenvoudiging
- toekomstbestendigheid
- emissiereductie

Daaraan gaan enkele algemene constatering vooraf.

##### **Algemeen**

Salderen is een belangrijke bouwsteen voor STV zolang de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden nog niet zijn gehaald. Naast de noodzakelijke maatregelen in de structurele aanpak

stikstof (artikel 6-1/6-2 Habitatrictlijn) zullen aanvullende maatregelen nodig zijn om depositieruimte te kunnen blijven bieden voor (nieuwe) projecten.

#### **Randvoorwaardelijkheid**

Voor het kunnen toepassen van de bouwstenen geldt als eerste dat zekerheid bestaat over 'het huis op orde krijgen' en dat duidelijkheid bestaat of een 6-3-maatregel niet als een 6-1/6-2-maatregel moet worden aangemerkt. Deze vraag is nadrukkelijker aan de orde bij meer algemene maatregelen, zoals het instellen van drempelwaarden of het afkappen van afstanden, ten opzichte van bijvoorbeeld intern salderen.

De voorgestelde maatregelen passen als bouwstenen binnen de vereisten van de Habitatrictlijn.

#### **Vereenvoudiging**

Onderzocht kan worden of er onder zeer strikte voorwaarden eventueel mogelijkheden kunnen worden geboden om met drempelwaardes te gaan werken in combinatie met het een benodigd en toereikend stevig maatregelpakket om de effecten te compenseren.. Dat zullen in het begin lage drempels zijn, bij meer depositieruimte wellicht hogere drempels. Het werken met drempelwaardes vereenvoudigt het systeem, omdat er veel minder toestemmingen nodig zijn. Het zal tot lastenverlichting leiden bij initiatiefnemers en vergunningverleners. Verhoogde inzet zal nodig zijn bij toezicht en handhaving.

#### **Toekomstbestendigheid**

Er bestaan veel verschillende mogelijkheden om stikstofruimte te creëren. Het is een keuze op welke manier die invulling wordt vormgegeven. Naarmate meer stikstofruimte beschikbaar komt en het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen steeds meer binnen bereik komt, zal de aanvaardbaarheid van enkele maatregelen (beperken bestaande vergunningen, afkomen), onder druk komen te staan. Het werken met stikstofdepositiebanken waarborgt het schuiven met stikstofruimte en dat zal ook in de toekomst nodig zijn. Gebiedsprogramma's zorgen voor een regionale aanpak van het stikstofvraagstuk en kan mogelijk worden gecombineerd met andere regionale programma's. Daarmee krijgt een gebiedsprogramma een belangrijke rol voor de toekomstige regionale ontwikkeling van een regio. Dat kan interessante perspectieven voor de regio opleveren.

#### **Emissiereductie**

Afhankelijk van welke keuzes er worden gemaakt ten aanzien van het omgaan met latente ruimte en de mate van afkomen bij salderen, leiden de bouwstenen tot een afname van stikstofdepositie.

Het creëren van stikstofruimte door het aanpakken van stikstofruimte in bestaande vergunningen en het reduceren van latente ruimte, zal met name effectief zijn als hieraan nieuwe projecten worden gekoppeld. Dat zorgt voor een extra dynamiek ten opzichte van een algemene aanpak van bestaande vergunningen.

De stikstofdepositiebanken resulteren direct in afname van stikstofdepositie. Van belang is wel dat het een complexe puzzel is om de juiste saldovogende en saldovragende partijen samen te brengen gelet op de noodzaak de stikstofdepositie op hexagoonniveau te beoordelen.

Het invoeren van drempelwaardes en het afkappen van afstanden is afhankelijk van het realiseren van stikstofruimte. Deze bouwsteen levert zelf geen afname van stikstofdepositie op.

### 3.4. Financiële bouwstenen

Ruimte voor ontwikkelingsmogelijkheden heeft een financiële component, maar wordt niet altijd in een concrete financiële waarde uitgedrukt. In de huidige situatie heeft stikstofruimte in een aantal gevallen een financiële component gekregen en wordt het in de praktijk ook vertaald in een financiële waarde. Als de stikstofruimte een financiële waarde krijgt, kan dit van betekenis zijn voor een verruiming van toestemmingsverleningen. Beschikbare stikstofruimte wordt dan verhandeld voor het mogelijk maken van projecten. Echter, op dit moment die financiële waarde niet in te zetten in de vorm van een verhandelbaar recht. Immers, de vergunning staat een activiteit toe en biedt daarmee ruimte voor ontwikkelingsmogelijkheden op die locatie.

In de verkenning in deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen financiële prikkels binnen de huidige situatie enerzijds en een situatie waarbij de overheid zou beslissen om aan het bezit van depositieruimte een vorm van een verhandelbaar recht te koppelen anderzijds. We gaan achtereenvolgens in op mogelijkheden voor het inzetten van opkopen, subsidies en heffingen en handel, gericht op het kunnen vormen of faciliteren van een 'potje' met stikstofruimte. De navolgende paragrafen hebben een verkennend karakter. Het vraagt verdere doordenking en uitwerking.

#### 3.4.1. Opkopen

Een stikstofdepositiebank kan met stikstofruimte worden gevuld door het opkopen van depositieruimte. Dat kan door of onder regie van de overheid plaatsvinden. Het voordeel daarvan kan zijn toezicht, regulering en inzet waar de nood het hoogst is (economisch of maatschappelijk gezien). Hiervoor worden SSRS en SDB ingezet. Hierna worden twee opties verkend die allebei een bijdrage kunnen leveren aan de beschikbaarheid van ontwikkelruimte.

##### Centraal opkopen stikstofruimte van een geheel bedrijf

Als sprake is van een vast bedrag per mol/ha/jaar stikstofdepositie, gerelateerd aan de afstand tot een Natura 2000-gebied of een hexagoon, kunnen vergunningplichtige bedrijven dichtbij een Natura 2000-gebied eenvoudig het resultaat voor de bedrijfsvoering of toekomst van het bedrijf uitrekenen als de stikstofruimte wordt verkocht. De benodigde afname in emissie (bijvoorbeeld dieraantallen) bij een bedrijf nabij een Natura 2000-gebied is aanzienlijk kleiner dan de benodigde emissie die een bedrijf op grotere afstand moet inleveren voor hetzelfde effect op de stikstofdepositie. Mogelijk willen ondernemers dichtbij Natura 2000-gebieden hierop met de zekerheid van een vast bedrag eerder inspelen dan wanneer dit bedrag onbekend en in de tijd onzeker is. De beperking kan zijn dat het moet gaan om het opkopen van het gehele bedrijf; de optie van gedeeltelijk opkopen van een bedrijf komt hierna aan de orde. Dit biedt bijvoorbeeld extensiveringsmogelijkheden voor andere agrarische bedrijven in de regio, in de omvang van een voormalig agrarisch bedrijf.

##### Centraal opkopen fosfaat- en dierrechten

Een variant hierop is het opkopen van stikstofruimte in de vorm van een deel van de fosfaat- en dierrechten in de nabijheid van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Het kan zijn dat dit voor een agrarisch bedrijf aantrekkelijker is dan het opkopen van het complete bedrijf. Omdat het om opkoop van een kleinere hoeveelheid stikstofruimte gaat, is verkoop voor de verkoper minder belastend ten opzichte van het vrijkomen van zijn gehele agrarisch bedrijf. Een deel van de vrijkomende grond en gebouwen kan in de regio worden ingezet voor andere (agrarische) activiteiten voor zover er geen toename van stikstofdepositie optreedt. Dit kan bijdragen aan versterking van andere agrarische bedrijven.

##### Ongewenst gebruik

Hier geldt de waarschuwing dat deze route ook ongewenst gebruik van gebouwen kan uitlokken. Extensivering en buiten gebruik stellen van gebouwen vergt specifiek aandacht, zorg en regulering. Daarnaast kan dit een extra beslag op de handhavingcapaciteit van overheden tot gevolg hebben, zoals dit blijkt uit actuele voorbeelden van ondermijning.

Deze optie zou in dat licht interessanter kunnen worden wanneer dit wordt ingebed in een breder gebiedsplan met monitoring van het functioneel gebruik en het daadwerkelijk afnemen van stikstofdepositie bij bijvoorbeeld vermindering van dieraantallen (uitspraak ABRvS Logtsebaan).

### 3.4.2. Subsidies en heffingen

#### Subsidies en heffingen: investeringen in innovatie

Subsidies en heffingen worden algemeen aangewend om gewenste ontwikkelingen te stimuleren en ongewenste ontwikkelingen te ontmoedigen. Het zijn in principe breed inzetbare instrumenten waarvan verdere uitwerking interessant is.

Hierna worden de contouren van een bouwsteen geschetst waarbij subsidies worden ingezet voor investeringen in nieuwe technologie (voorlopers), en heffingen worden ingezet om achterblijvers te stimuleren tot afname van stikstofdepositie. De hiermee te verkrijgen stikstofruimte kan wellicht voor andere projecten worden ingezet. Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden is nader onderzoek nodig.

#### Innovatie

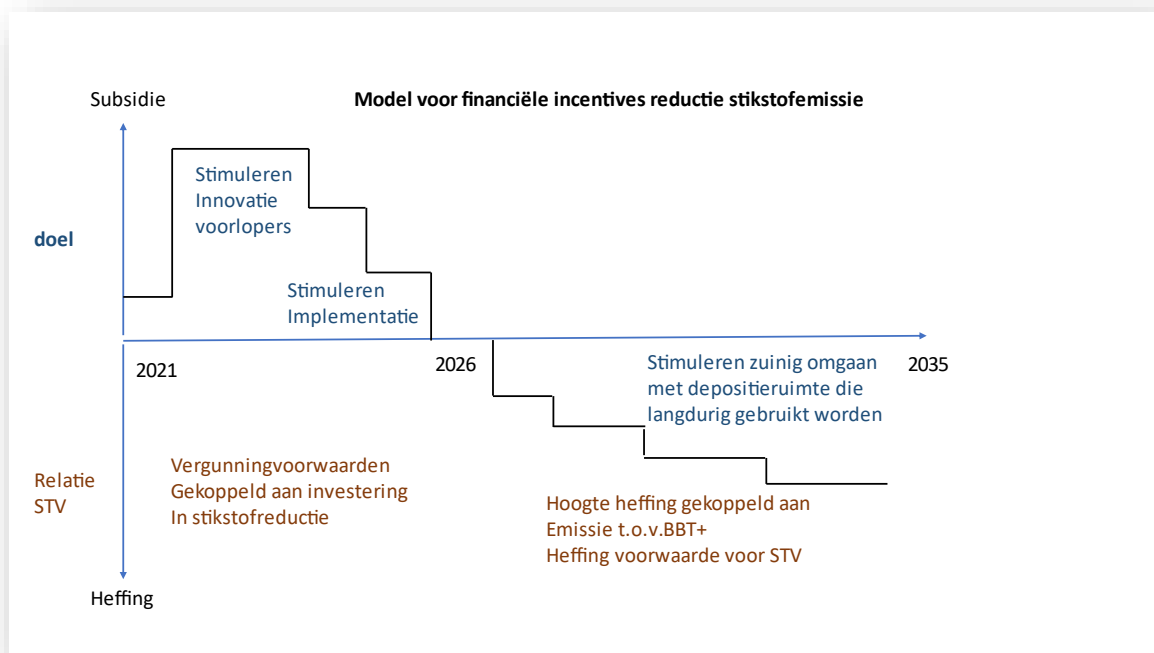
Inzetten op innovatie en andersoortige productieprocessen kan leiden tot aanzienlijke reductie in stikstofemissies bij gelijkblijvende bedrijfsomvang. Binnen het milieuspoor is bij het reduceren van milieugevaarlijke stoffen (Zeer Zorgwekkende Stoffen) uitgebreide ervaring opgedaan met het stapsgewijs introduceren van nieuwe technieken. Dit is gebeurd in overleg met het bedrijfsleven, waarbij bedrijven die voorop lopen subsidies kunnen ontvangen voor het toepassen van nieuwe technieken (BBT), en er heffingen worden opgelegd voor het blijven emitteren van milieugevaarlijke stoffen.

De systematiek van “subsidie aan de voorkant, heffingen aan de achterkant” kan worden toegepast voor het beheersbaar krijgen van de stikstofuitstoot in Nederland. Voor bedrijven is van belang dat het gaat om structurele maatregelen die in verhouding staan tot het te bereiken resultaat. De overheid zal zich in dit opzicht inspannen voorspelbaar en redelijk te handelen. Vandaar dat een keuze mogelijk is uit te gaan van fasering van inzet van deze maatregelen.

- In het eerste stadium extra subsidies voor toepassing van technieken die zorgen voor afname van stikstofdepositie.
- Afname van het subsidiepercentage tot het moment in de toekomst waarop de techniek geacht wordt BBT te zijn.
- Daarna kunnen heffingen van toepassing worden op stikstofdepositie die met toepassing BBT hadden kunnen worden voorkomen.

Het vorenstaande is in het figuur gevisualiseerd.

---



Figuur 3 Model voor financiële incentives reductie stikstofemissie

#### Latente ruimte binnen vergunningen opkopen

Ondernemers kunnen in de huidige praktijk ervoor kiezen stikstofruimte die is vergund en in gebruik is, te verkopen, zoals bij extern salderen, zodat een project mogelijk wordt gemaakt. Het is in de praktijk vervolgens denkbaar dat de ondernemer enige tijd later de nog bestaande latente, ongebruikte ruimte in de vergunning alsnog in gebruik neemt. Als ondernemers de beschikbare latente ruimte binnen de vergunning, gelijk aan de verkochte stikstofruimte, gaan benutten, dan heeft dit uiteindelijk een toename van stikstofdepositie tot gevolg, terwijl alle maatregelen zijn gericht op afname van stikstofdepositie. De STV komt hierdoor onder druk te staan, omdat de effectiviteit van maatregelen wordt beperkt of teniet gedaan. Dat is nadelig voor de STV.

Verkend kan worden of de stabiliteit van de STV wordt versterkt wanneer de latente stikstofruimte in de vergunning op korte termijn geld waard is doordat die stikstofruimte ook wordt opgekocht zoals de gebruikte stikstofruimte binnen een vergunning, maar op termijn onderhevig wordt aan een heffing. Hiervoor kunnen als volgt financiële prikkels worden ingezet.

- Binnen een korte periode van 1 tot 2 jaar wordt latente ruimte opgekocht door middel van subsidies.
- Na een periode van 1 tot 2 jaar wordt een systeem van heffing geïntroduceerd die ondernemers raakt door het bezit van overtollige latente stikstofruimte.
- Voor de langere termijn zou de opbrengst van deze heffingen binnen de sector opnieuw geïnvesteerd kunnen worden, zodat ook via dit spoor dynamiek in de sector en risico's op toename van stikstofdeposities wordt beperkt.

De overheid vermindert daarmee het risico van een ongewenste toename van stikstofdepositie. Maatschappelijk is dit te rechtvaardigen met het argument dat op deze manier geen onnodig beslag wordt gelegd op schaarse maatschappelijke ruimte.

Deze optie is nog conceptueel van aard en vraagt nader onderzoek of en hoe dit binnen de Wnb of andere wetgeving kan worden geregeld. Het kan wel een bijdrage leveren aan de robuustheid van STV op de langere termijn, omdat de lucht die hoe dan ook in het systeem zit en op termijn alsnog een toename van stikstofdepositie tot gevolg kan hebben, eruit wordt gehaald. In onderzoek naar de kansen

en mogelijkheden en ook de effecten van deze bouwsteen is aandacht nodig voor de vragen of zicht bestaat op de latente ruimte en welke inspanningen nodig zijn dit inzicht te krijgen en of deze bouwsteen het versneld omzetten van latente ruimte naar gebruikte stikstofruimte tot gevolg heeft of dat het meer voordelen heeft het de voorkeur heeft de eventualiteit dat latente ruimte op langere termijn alsnog in kan worden genomen in stand te laten.

### 3.4.3. Handel

De derde mogelijkheid betreft de vrije handel van depositieruimte tussen ondernemers. Of het verkrijgen van meer handelsvolume en daarmee een groter potentieel voor projecten op korte termijn en dus toestemmingsverlening opweegt tegen de nadelen op langere termijn, vergt nader onderzoek. De verkenning over normeren en beprijzen van stikstofemissies (ministerie LNV, maart 2021). behandelt op een uitgebreide manier welke opties er zijn voor handel in stikstofruimte.

### 3.4.4. Toetsing aan vier criteria uit paragraaf 1.3

De bouwstenen worden in de tabel tegen het licht gehouden van de vier criteria zoals opgenomen in paragraaf 1.3. Het is een eerste beschouwing waarvan in een volgende fase verdere uitwerking nodig is.

#### Toetsing bouwstenen aan vier criteria

De hiervoor genoemde bouwstenen worden in dit overzicht getoetst aan de vereisten van:

- randvoorwaardelijkheid;
- vereenvoudiging
- toekomstbestendigheid
- emissiereductie

Daaraan gaan enkele algemene constatering vooraf.

#### Algemeen

Financiële prikkels leiden op korte termijn tot beïnvloeding van het gedrag van ondernemers en de beschikbaarheid van stikstofruimte: voor dalende trend (artikel 6-1/6-2) en/of plannen en projecten (artikel 6-3).

In grote lijnen is het effect dat meer dynamiek wordt gecreëerd om economische, ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken en afname van stikstofdepositie plaatsvindt.

#### Randvoorwaardelijkheid

Voor het kunnen toepassen van de bouwstenen geldt als eerste dat zekerheid bestaat over 'het huis op orde krijgen' en dat duidelijkheid bestaat of een 6-3-maatregel niet als een 6-1/6-2-maatregel moet worden aangemerkt. Deze vraag is nadrukkelijker aan de orde bij meer algemene maatregelen, zoals opkoopregelingen, ten opzichte van bijvoorbeeld intern salderen.

Het opkopen van stikstofruimte, subsidies op innovatie en heffingen op het in bezit houden van latente ruimte en handel lijken te passen binnen de Habitatrichtlijn-randvoorwaarden. Het betekent wel dat aanpassing van bestaande instrumenten nodig is. Het kunnen toepassen van deze bouwstenen blijkt uit vergelijkbare voorbeelden.

#### Vereenvoudiging

Het introduceren van nieuwe financiële instrumenten, binnen of naast de Wnb, zorgt in het algemeen voor verschuiving van inzet van menskracht en middelen, bijvoorbeeld van overheid naar marktpartijen. Invoering van subsidie- en heffingssystemen zal wel door de overheid moeten worden gefaciliteerd.

Bij het opkopen van bedrijven of delen hiervan zal extra inzet nodig zijn voor toezicht en handhaving ter voorkoming van ondermijning.

#### Toekomstbestendigheid

Als er (ruimere) mogelijkheden worden geboden voor bijvoorbeeld het gedeeltelijk opkopen van een agrarisch bedrijf, kan dit resulteren in meer extensiveringsmogelijkheden voor andere bedrijven. Hiermee kan de ontwikkeling van een regio een impuls krijgen. Mede omdat het realiseren van andere beleidsdoelen dan wellicht eerder binnen handbereik komen en zo meer dynamiek in een regio ontstaat. De regio kan hierdoor toekomstbestendiger worden ingericht.

De toekomstbestendigheid van subsidies en heffingen is mede afhankelijk van de opbrengsten of tekorten. Bij dit laatste zal het draagvlak voor continuering ervan onder druk komen te staan. Mocht het systeem juist goed werken door nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken in combinatie met verbetering van de natuur, dan is dit gunstig voor de toekomstbestendigheid.

Handel lijkt op het eerste gezicht een toekomstbestendige bouwsteen gezien de andere, hiermee vergelijkbare handelssystemen. Aan diverse relevante aspecten is in de Verkenning normeren en beprijzen van stikstofemissies (ministerie LNV, maart 2021) aandacht besteed.

#### **Emissiereductie**

Opkoopregelingen, een systeem van subsidie en heffingen en handel zorgen voor het beschikbaar komen van stikstofruimte in combinatie met inzet voor nieuwe projecten. Wanneer daarbij ook stikstofruimte of financiële middelen beschikbaar komen voor afname van stikstofdepositie, dan is emissiereductie mogelijk. Wordt stikstofruimte uitsluitend in dezelfde hoeveelheden aan- en verkocht, ofwel in volle omvang geschoven, dan zal zich geen emissiereductie voordoen.





## 4. Bouwstenen middellange termijn: verdergaande stikstofreductie

Op de middellange termijn zijn er maatregelen denkbaar die zorgen voor het verder op gang brengen van toestemmingsverlening en vereenvoudiging van het systeem. Het resultaat is dat voor projecten meer stikstofruimte ontstaat en toestemmingsverlening eenvoudiger kan worden. In dit hoofdstuk worden voor de middellange termijn de bouwstenen verkend, waarbij met nadruk wordt gesteld dat de voorbereidingen al eerder kunnen starten.

### Stikstofruimte creëren voor projecten (paragraaf 4.1)

Allereerst wordt aandacht besteed aan het creëren van structurele stikstofruimte voor projecten. Dat kan via drempelwaarden of het afkappen van bepaalde afstandsmaten in de berekeningen. Hiervoor dient voldoende depositieruimte beschikbaar te zijn gekomen. Verkend is vervolgens op welke wijze het actualiseren van vergunningen kan bijdragen aan het verkrijgen van stikstofruimte.

### Bestaande vergunningen, BBT en innovatie (paragrafen 4.2 en 4.3)

In het milieuspoor is het gebruikelijk uit te gaan van toepassing van de Best Beschikbare Technieken (BBT). Het invoeren van toepassing van dit principe ten behoeve van natuurvergunningen biedt mogelijkheden. Om de ontwikkeling van BBT te bevorderen kunnen bijvoorbeeld innovatiesubsidies voor ondersteuning zorgen. Het gaat hier om het beperken van stikstofruimte in bestaande vergunningen en dit is mogelijk door toepassing van verdergaande technieken, mogelijk in combinatie met innovatie of garantstellingen voor leningen bij banken. Er ontstaan daarmee prikkels die zorgen voor afname van stikstofdepositie en zorgen voor stikstofruimte voor projecten. Aansluitend is ingegaan op de optie van aanscherping van toezicht en handhaving. Op middellange termijn is het opzetten van een stikstofdepositiebank een mogelijke bouwsteen voor de STV.

### Toetsing aan criteria (paragraaf 4.4)

Tot slot worden de genoemde bouwstenen getoetst aan de vereisten van randvoorwaardelijkheid, vereenvoudiging, toekomstbestendigheid en emissiereductie zoals in paragraaf 1.3 is aangekondigd.

#### 4.1. Stikstofruimte creëren voor projecten

In de voorgaande hoofdstukken is betoogd dat in een systeem van structurele toestemmingsverlening het van belang is dat er een 'potje' met stikstofruimte ontstaat voor projecten, zolang er nog overschrijdingen van de KDW zijn. Om dit 'potje' te vullen zijn extra bronmaatregelen nodig. Naar mate de stikstofruimte in dit 'potje' groter is, zijn er meer mogelijkheden voor de invulling van de toestemmingsverlening en om dit systeem te vereenvoudigen.

#### 6-1/6-2-maatregelen en 6-3-maatregelen

In paragraaf 2.2 is stilgestaan bij het onderscheid of een maatregel wordt aangemerkt als 6-1/6-2-maatregel of als 6-3-maatregel. Voorstellen zijn gedaan om hierin inzicht te bieden in het belang van de robuustheid van STV. Ook voor de middellange termijn kan dat inzicht bijdragen aan versterking van de

STV-systematiek. Tegelijkertijd is het ook mogelijk in STV 6-1/6-2-maatregelen op te nemen, ter voorkoming van onnodige procedures hierover.

#### **Prikkels gericht op afname stikstofdepositie en verkrijgen van stikstofruimte voor projecten**

In de huidige vergunningverlening zijn prikkels ingebouwd gericht op verdergaande afname van stikstofdepositie. Voorbeelden hiervan zijn extern salderen, SRSS en BDS. Echter, als een ondernemer over een vergunning met stikstofruimte beschikt, dan kan de stikstofruimte in lengte van jaren worden behouden en vindt geen afname van stikstofdepositie plaats. Als de stikstofruimte van dergelijke vergunningen afneemt, kan meer stikstofruimte worden verkregen voor projecten en meer ruimte voor toestemmingsverlening.

Het creëren van structurele stikstofruimte kan zorgen voor een toename van het aantal toestemmingsverleningen.

- Op de middellange termijn zou dat kunnen door aanscherping van het bronbeleid. Hierbij kan worden gedacht aan het in de vergunningprocedure van initiatiefnemers verlangen dat zij zich maximaal inspannen om hun stikstofdepositie te verlagen. De Habitatrichtlijn staat dat niet in de weg.
- De vergunningsprocedure moet duidelijkheid bieden welke stikstofruimte de vergunninghouder overhoudt en blijft gebruiken, zodat de resterende effecten op het Natura 2000-gebied helder zijn.
- Dit kan in de praktijk door vergunningen te actualiseren, zoals de Wnb dit nu al mogelijk maakt. De Habitatrichtlijn laat ruimte aan een Lidstaat in welke wet zo'n inspanningsverplichting wordt geregeld. Dat leidt dus tot de conclusie dat er dus ruimte lijkt te zijn om een koppeling te leggen tussen de regelgeving rondom de BBT in het milieuspoor (Wabo en Omgevingswet) en de vergunningsystematiek in het natuurspoor (Wnb).

Het is een optie om de verkregen stikstofruimte op termijn toe te delen aan projecten. Uitvoering van maatregelen bij bedrijven vergt doorgaans tijd. Van het effect van deze maatregelen kan dan ook pas op middellange termijn gebruik worden gemaakt. Er is vooral zaak hiermee op korte termijn te starten.

#### **Mogelijk resultaat voor toestemmingsverlening**

Met voldoende afname van stikstofdepositie kan het resultaat van de voorgestelde maatregelen zijn dat onderzocht kan worden of het onder strikte voorwaarden mogelijk wordt vrijstelling te geven voor projecten met een beperkte depositiebijdrage (drempelwaarde).

- Eventueel kan ervoor worden gekozen om een differentiatie toe te passen, waarbij verschillende drempelwaarden worden gehanteerd voor verschillende gebieden, afhankelijk van de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen al dan niet voor die gebieden zijn bereikt.
- Voorwaarde is dat, daarvoor bij overbelaste Natura 2000-gebieden voldoende depositieruimte beschikbaar is gekomen en dat dit nergens tot een verslechtering leidt. Anders raken de verbeter- en behoudsdoelstellingen in het kader van artikel 6-1/6-2 Habitatrichtlijn verder weg.
- Mocht de situatie zijn bereikt dat de depositiewaarde onder de KDW ligt en bij uitvoering van het project dit zo blijft, dan is geen drempelwaarde nodig en kan met een eenvoudige berekening worden volstaan.

Wanneer voldoende stikstofruimte is verkregen kan onderzocht worden of vereenvoudiging van de toestemmingsverlening mogelijk is door effectberekeningen na een bepaalde afstand af te kappen. Ook hierbij is een zorgvuldige analyse nodig van de wijze waarop dit wordt ingepast binnen de randvoorwaarden van de Habitatrichtlijn.

In paragraaf 3.3.6 is op het invoeren van drempelwaardes en afkappen van afstanden als bouwsteen voor de korte termijn specifiek ingegaan.

## 4.2. Bestaande bouwsteen: actualisatie vergunningen

### Opties voor actualisatie vergunningen

Op dit moment vindt geen actualisatie van vergunningen plaats vanuit het vraagstuk van stikstofdepositie. Het is mogelijk sterker in te zetten op afname van stikstofdepositie door (periodiek) vergunningen te actualiseren. Hiervoor zijn diverse mogelijkheden te noemen.

- In het systeem van STV kan een actualiseringsplicht worden ingebouwd in analogie met omgevingsvergunningen.
- De mogelijkheid bestaat om meer met tijdelijke vergunningen te werken, waarna de stikstofeffecten opnieuw worden afgewogen.
- Een andere optie is om de actualisatie mee te laten lopen met de actualisatieplicht behorend bij vergunningen van milieubelastende activiteiten. Dat zou eventueel kunnen door in de Omgevingswet het verplicht aanhaken voor te schrijven. Aanscherpingen vanuit het milieuspoor kunnen dan direct effect hebben in het natuurspoor.

In de afweging om al dan niet een actualisatieplicht in te voeren is het aan te bevelen ook de consequenties voor de bedrijfsvoering en financiële zekerheid van bedrijven daarin mee te nemen. Dit aspect, evenals de kenmerken waarop kan worden geactualiseerd, wat partijen moeten doen met de uitkomst van actualisatieplicht, wie de actualisatieplicht uitvoert etc vragen om een nadere uitwerking en zijn nu niet meegenomen in dit onderdeel.

### Artikel 5.4 lid 1 onder d Wnb

In de toestemmingsverlening kan invulling worden gegeven aan artikel 5.4 lid 1 onder d Wnb. Dit artikel bepaalt dat een verleende vergunning *kan* worden ingetrokken of gewijzigd indien de omstandigheden sinds het tijdstip waarop de vergunning is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze:

- niet,
- niet zonder beperkingen of voorwaarden, of
- onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend,

indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zouden hebben bestaan.

Voor het beroepen op dit artikellid geeft de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak ABRvS Logtsebaan een uiteenzetting hoe moet worden omgegaan met het al dan niet intrekken van een vergunning op grond van dit artikellid. Gezien de huidige problematiek met stikstof zou dat voor veel vergunningen kunnen opgaan. Het is geen verplichting, maar wel een mogelijkheid voor de vergunningverlener hier op de korte termijn al invulling aan te geven.

Inzet van deze bouwsteen kan op de middellange termijn noodzakelijk worden in de situatie dat de vergunningverlener, tot een dergelijke intrekking moet overgaan omdat er nauwelijks nog sprake is van een keuze, bijvoorbeeld als het bereiken van de natuurdoelen verder weg raakt.<sup>15</sup> Het betreft wel een vergaande optie met verstrekkende gevolgen voor het bedrijf.

### Artikel 5.4 lid 2 Wnb

Ook voor de middellange termijn is het mogelijk in het kader van vergunningverlening specifiek te kijken naar de mogelijkheden van artikel 5.4 lid 2 van de Wnb in relatie tot de structurele aanpak stikstof.

---

<sup>15</sup> De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de Logtsebaan-uitspraak tevens bepaald dat indien de voorgenoemde d-grond van toepassing is en uit de herbeoordeling van de vergunde activiteit volgt dat deze, anders dan ten tijde van de vergunningverlening werd verondersteld, leidt tot een (dreigende) verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden, ook het tweede lid van artikel 5.4 van toepassing is. Het college kan dan niet volstaan met een afweging van de belangen, maar moet tevens beoordelen of de intrekking of wijziging van de vergunning nodig is om verslechteringen of significante verstoringen te voorkomen.

- Dit artikel verplicht tot het treffen van passende maatregelen indien de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied in de omgeving achteruit (dreigen te) gaan en de vergunde activiteit invloed heeft op die natuurwaarden.
- Intrekking of wijziging van een vergunning is verplicht indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn en er geen nadere maatregelen mogelijk zijn om de verslechtering van de natuur te voorkomen.
- Mochten er wel andere maatregelen mogelijk zijn en zou de provincie er op basis van de discretionaire bevoegdheid voor kiezen om andere maatregelen toe te passen, moet de provincie dit nader onderbouwen met een toelichting. Namelijk een toelichting welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Dit is nader uiteengezet in de recente uitspraak ABRvS Logtsebaan.<sup>16</sup>

Door het gebruik van de zinssnede 'in elk geval' in die uitspraak, kan worden afgeleid dat artikel 5.4, lid 2 Wnb ook van toepassing kan zijn op andere gevallen dan hiervoor beschreven. Dit is in de genoemde uitspraak bevestigd.

### 4.3. Beperk stikstofruimte in bestaande vergunningen met verdergaande technieken en innovatie

#### Investeringen in verdergaande afname van stikstofdepositie

Knellend in de huidige situatie zijn de stikstofruimte in bestaande vergunningen inclusief de latente ruimte met betrekking tot stikstof (zie paragraaf 3.2.1). Het aanpakken hiervan kan ruimte bieden voor de huidige impasse rondom de vergunningverlening.

Het is te overwegen de toestemmingsverlening zodanig in te richten dat een nieuwe toestemmingsverlening wordt gekoppeld aan een verplichting tot investeringen in verdergaande maatregelen om zodoende een afname van stikstofdepositie te bewerkstelligen. Eventuele financiële knelpunten met betrekking tot deze verdergaande maatregelen kunnen worden ondersteund met innovatiesubsidies en garantstellingen voor leningen bij de bank. Voor bedrijven die investeringsbeslissingen nemen voor de middellange en de langere termijn, zal het van belang zijn dat de verleende toestemming houdbaar is voor die termijnen, inclusief mogelijke verdere groei van het bedrijf. Het gaat daarbij om duidelijke en toekomstbestendige regels. Dat stelt ook eisen aan het structurele karakter van innovatiesubsidies.

#### Best Beschikbare Technieken

##### *BBT en activiteiten*

Het milieuspoor bepaalt dat milieuvergunningplichtige activiteiten (onder de Omgevingswet milieubelastende activiteiten) tenminste de "Best Beschikbare Technieken" (BBT) moeten toepassen. BBT staat voor de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn, om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een activiteit te voorkomen<sup>17</sup>. Uitgangspunt is het beperken van emissies. Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning bepaalt het bevoegd gezag of de aanvraag voldoet aan BBT. Het milieuspoor biedt ook instrumentarium voor de afweging van BBT. Belangrijke onderdelen daarvan en mogelijk ook inzetbaar in STV zijn:

<sup>16</sup> ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan).

<sup>17</sup> BBT definitie in de Wabo: Voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld.

- **Range in emissiegrenswaarde: toepassen van tenminste onderkant BBT range**  
De BBT kent vaak een range in de emissiegrenswaarden waaraan tenminste moet worden voldaan. In omgevingsvergunningen wordt door verschillende bevoegd gezagen (bijvoorbeeld provincie Groningen) in beleidsregels uitgegaan van het voorschrijven van de 'onderkant' van BBT ofwel de minimale emissiegrenswaarde. In het Schone Lucht Akkoord (SLA) is dit ook als uitgangspunt opgenomen. De reductie die daarmee wordt bereikt is dan geen 'recht' meer van het bedrijf. Immers, als in het milieuspoor het recht op die manier is ingeperkt, is dat recht er niet meer in het natuurspoor.
- **Verdergaand dan BBT (1): meewegen van de ruimtelijke kenmerken van de omgeving (KDW)**  
Het Activiteitenbesluit bevat voor het bevoegd gezag de mogelijkheid de emissiegrenswaarden te wijzigen via maatwerkvoorschriften indien de geografische ligging, de plaatselijke milieumomstandigheden of de technische kenmerken van de betrokken installatie daartoe aanleiding geven. Een dergelijke omstandigheid is bijvoorbeeld de kwaliteit van de buitenlucht. Indien de milieukwaliteit niet op orde is, zijn verdergaande maatregelen verplicht om alsnog toestemming te verkrijgen. Naar analogie van plaatselijke milieumomstandigheden zou de overschrijding van de KDW een criterium kunnen zijn om tot verdergaande maatregelen te komen en daarmee inperking van de stikstofruimte.
- **Verdergaand dan BBT (2): toepassen van een minimalisatieverplichting voor stikstof**  
Het Activiteitenbesluit kent ook een minimalisatieverplichting voor Zeer Zorgwekkende Stoffen. Dit is een extra verplichting om verdergaande maatregelen te treffen als deze beschikbaar zijn met al dan niet het nastreven van een nulmissie. Stikstof zou vanuit oogpunt van natuur wellicht als een dergelijke stof kunnen worden beschouwd. Met toepassing van de minimalisatieverplichting worden maatregelen nog eerder als haalbaar beschouwd.
- **Kosteneffectiviteit (KE) van maatregelen: gebruik van referentiewaarden voor kosteneffectiviteit om maatregelen af te wegen**  
De methodiek kosteneffectiviteit voor (milieu)maatregelen, zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit, geeft met een kosteneffectiviteitsniveau (EUR/kg) aan wanneer maatregelen kosteneffectief zijn of niet. De KE-methodiek is een hulpmiddel om te bepalen wanneer een maatregel effectief is en kan worden voorgeschreven. In de methodiek wordt ook gewerkt met afschrijvingstermijnen (30 jaar bouwkundige investeringen, 10 jaar overige investeringen). Na die termijn kan BBT worden voorgeschreven ervan uitgaande dat in die periode inmiddels nieuwe technieken beschikbaar zijn gekomen en machines financieel gezien zijn afgeschreven. De methodiek zou ook in het kader van natuurvergunningen kunnen worden toegepast voor de afweging van NOx- en NH<sub>3</sub>-maatregelen. Voor het bepalen van een specifieke KE-referentiewaarde is nader onderzoek nodig.

#### *BBT en veehouderijen*

Er is momenteel onderscheid tussen agrarische activiteiten en andere milieubelastende activiteiten. Bij andere milieubelastende activiteiten, zoals industriële activiteiten, zien we dat het instrumentarium zodanig functioneert dat via BBT steeds strengere eisen worden gesteld aan alle activiteiten en installaties en zodoende lagere emissies van stoffen worden bereikt. Bij veehouderijen is dat gedeeltelijk anders geregeld. Hierna wordt eerst het toetsingskader voor veehouderij met betrekking tot BBT weergegeven. Aansluitend is de beschouwing opgenomen:

- **Besluit emissiearme huisvesting**  
Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een bedrijf in de referentiesituatie uit van de maximale emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting. Het stalsysteem moet dan ook voldoen aan de maximale emissiewaarden voor ammoniak en fijnstof van het Besluit emissiearme huisvesting (als die van toepassing zijn). De maximale emissiewaarden zijn gebaseerd op BBT. Als uit de BBT-beoordeling volgt dat een bestaand stalsysteem niet BBT is vanwege een te hoge ammoniakemissie, dan is het toch nog mogelijk dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning milieu kan verlenen terwijl de maximale emissiewaarde wordt overschreden. Namelijk doordat de veehouder intern gaat salderen. De veehouder is bij intern salderen niet in overtreding met het Besluit emissiearme huisvesting, ondanks dat, zoals aangegeven, de maximale emissiewaarde niet wordt gehaald. Interne saldering biedt de mogelijkheid binnen een veehouderij in (een deel van) de bestaande huisvestingssystemen geen beste beschikbare technieken (BBT) toe te

passen. Voorwaarde is wel dat de veehouder de gemiste ammoniakreductie compenseert door het toepassen van verdergaande technieken dan BBT in de overige huisvestingssystemen. Intern salderen kan alleen bij huisvestingssystemen in stallen die zijn opgericht vóór 1 januari 2007.

- **Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij**  
De Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij is een ander Nederlands informatiedocument dat moet worden gebruikt. Het bevoegd gezag kan daarmee bepalen of en in welke mate, het nodig is om vanwege de lokale milieusituatie, strengere emissie-eisen te stellen dan bij toepassing van BBT. Deze omgevingstoetsing is van toepassing op omgevingsvergunningen milieu voor alle veehouderijen, maar omdat de toetsing alleen ingaat op IPPC-veehouderijen, is de toetsing in de praktijk alleen bruikbaar voor die IPPC-veehouderijen.
- **BREF's**  
Bij IPPC-veehouderijen moet een veehouderij rekening houden met de BREF's (BAT Reference Documents). Voor veehouderijen gaat het in ieder geval om de BREF Intensieve pluimvee- en varkenshouderij en daarnaast, afhankelijk van de activiteiten bij de veehouderij, ook om andere BREFs, zoals de BREF op- en overslag.

Op basis van het hiervoor geschetste toetsingskader worden stapsgewijs de overwegingen weergegeven voor het toepassen van BBT voor veehouderijen.

- Bij veehouderijen zijn de emissies gekoppeld aan een stalsysteem. Er bestaat geen verplichting om na een na een redelijke levensduur de betreffende stal te vervangen door een stal met een lagere emissie per dierplaats, ondanks dat er stalsystemen komen met minder emissie per dierplaats. Daarmee behoudt een veehouderij bij behoud van bestaande stal de bestaande ruimte, het bestaande aantal dieren en de bestaande emissierechten.
- Als voor een nieuw stalsysteem wordt gekozen en daarmee voor nieuwe technologie, heeft dit – kort gezegd - in de praktijk tot gevolg dat stikstofruimte wordt ingeleverd en dit betekent verlies van mogelijke uitbreiding van het aantal dieren en/of verkoop van emissierechten.
- In de huidige praktijk ontbreekt een verplichting om in de loop van de tijd bestaande stallen te vervangen door nieuwe stallen met een lagere emissie per dierplaats. Hierdoor is er sprake van een gebrek aan een prikkel voor veehouders voor het kiezen van een nieuw stalsysteem met de bijbehorende afname van stikstofdepositie. Waardoor stappen gericht op reductie uitblijven. Aanvulling van regelgeving kan hierin verandering brengen.
- Gereguleerd kan worden dat deze specifieke vorm van intern salderen niet meer is toegestaan. De maatregel is ingrijpend, maar door het hanteren van een voldoende overgangstermijn en het bieden van langdurige (financiële) bedrijfsperspectieven voor veehouderijen (innovatiesubsidies) ontstaat perspectief op uitvoerbaarheid van deze aanpassing.

Geconstateerd wordt dat veehouderijen en andere milieubelastende activiteiten verschillend worden beoordeeld. De regels bieden voor veehouderijen meer ruimte voor emissies, terwijl niet elke activiteit/installatie BBT toepast. Afstemming van regelgeving voor veehouderij-activiteiten op regelgeving voor andere activiteiten kan bijdragen aan het verkrijgen van stikstofruimte. Hiervoor is al genoemd dat deze afstemming kan worden gecombineerd met bijvoorbeeld innovatiesubsidies.

#### *BBT en opties voor invulling in regelgeving*

Natuurvergunningen en milieuvergunningen hebben doorgaans betrekking op dezelfde activiteiten. Het afstemmen/coördineren van deze twee tot nog toe gescheiden vergunningensporen biedt perspectief om depositieruimte te creëren doordat stikstofruimte in bestaande vergunningen wordt ingeperkt. Er zijn verschillende opties die kunnen worden ingezet om deze verankering van (verdergaande) BBT in te vullen:

- Nadere invulling geven aan de mogelijkheid om voorschriften aan de vergunning te verbinden omtrent toepassen van (verdergaande) BBT, bijvoorbeeld via artikel 5.3 Wnb).
- Aanpassing van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav). De Wav is een bestaand instrument dat milieuaspecten van veehouderij gericht op natuureffecten regelt.
- Onderbrengen van de vergunningverlening in het milieuspoor met sluitende juridische verbinding naar de Wnb. In het milieuspoor kunnen alle instrumenten beschikbaar worden gesteld om

stapsgewijs emissiereductie te realiseren. Dit vraagt om een sluitende systematiek in de huidige wetgeving en in de toekomst onder de Omgevingswet. Alvorens voor deze opties wordt gekozen, is meer inzicht nodig in de voor- en nadelen en effectiviteit van de opties.

#### *Opties en invulling in regelgeving*

In het milieuspoor is reeds ervaring opgedaan met toepassing van BBT, invulling van de minimalisatieverplichting en het gebruik van de methodiek van kosteneffectiviteit. Ook in de structurele toestemmingsverlening kunnen deze bouwstenen worden ingezet. Het is zinvol nader te verkennen of dit onderdeel van de toestemmingsverlening 'onderdeel natuur' kan worden of dat dit wordt ingebouwd in het 'onderdeel milieu'. Ook hier geldt: de reductie die daarmee wordt bereikt is dan geen 'recht' meer van het bedrijf.

#### **Toezicht en handhaving**

Vanuit de werkpraktijk komen signalen die aangeven dat bij veehouderijen een afname van stikstofdepositie is te realiseren als de vergunningen op papier en de gerealiseerde praktijk goed op elkaar aansluiten. Voor deze verscherpte controle die specifieke inspanning vraagt, moeten in de toestemmingsverlening mogelijkheden worden ingebouwd.

#### **Stikstofdepositiebank**

Toepassing van BBT is gericht op het op middellange termijn creëren van stikstofruimte voor projecten. Ook op de middellange termijn een systeem nodig waarbinnen stikstofruimte beschikbaar kan worden gesteld voor nieuwe projecten. Om de bereikte afname van stikstofdepositie ook in te zetten voor nieuwe projecten, kan de stikstofruimte die wordt gewonnen met toepassing van BBT voor een stikstofdepositiebank beschikbaar worden gesteld, inclusief de randvoorwaarden die daarvoor gelden (zie hoofdstuk 3). Hierbij kan wel de vraag opspelen of de BBT-maatregel een 6-1/6-2-maatregel is of een 6-3-maatregel. Zie voor een toelichting paragraaf 2.2.

De termijn waarop deze bouwsteen kan worden ingezet wordt bepaald door de tijdsperiode die nodig is voor het opzetten hiervan en de termijn waarop de bouwsteen daadwerkelijk effect sorteert. Als dit op korte termijn mogelijk blijkt te zijn, dan kan deze bouwsteen, na nadere beoordeling in de uitwerking, als een korte termijn-maatregel worden aangemerkt.

#### **4.4. Toetsing aan vier criteria uit paragraaf 1.3**

De bouwstenen worden in de tabel tegen het licht gehouden van de vier criteria zoals opgenomen in paragraaf 1.3. Het is een eerste beschouwing waarvan in een volgende fase verdere uitwerking nodig is.

##### **Toetsing bouwstenen aan vier criteria**

De hiervoor genoemde bouwstenen worden in dit overzicht getoetst aan de vereisten van:

- randvoorwaardelijkheid
- vereenvoudiging
- toekomstbestendigheid
- emissiereductie

Daaraan gaan enkele algemene constatering vooraf.

##### **Algemeen**

Op korte termijn kunnen de mogelijkheden en het invulling geven van deze bouwsteen om op middellange en lange termijn resultaat te hebben van deze bouwsteen, worden verkend.

##### **Randvoorwaardelijkheid**

De Habitatrictlijn biedt ruimte om bij toestemmingsverlening te verlangen dat zij zich maximaal inspannen om hun stikstofemissie te verlagen. De Habitatrictlijn geeft een Lidstaat een

keuzemogelijkheid voor het regelen van een inspanningsverplichting. Er lijkt dus ruimte te zijn om een koppeling te leggen tussen de regelgeving rondom de BBT in het milieuspoor (Wabo en Omgevingswet) en de toestemmingsverleningen in het natuurspoor of in het kader van de Omgevingswet.

Bij het verder uitwerken hiervan is tegelijkertijd aandacht nodig voor de consequenties voor de bedrijven en het al dan niet oplossen van knelpunten of de wenselijkheid van het inzetten van stimuleringsmaatregelen zoals innovatiesubsidies.

#### **Vereenvoudiging**

De vereenvoudiging van de toestemmingsverlening kan worden bereikt door een systeem vorm te geven waarmee door inzet van maatregelen stikstofruimte wordt gecreëerd. Hierdoor kunnen meer toestemmingen worden verleend en ontstaan er mogelijkheden om, bij voldoende ruimte en onderbouwing, te komen tot drempelwaarden of afkappen van rekenafstanden. De vereenvoudiging zou er vervolgens voor kunnen zorgen dat niet alle projecten meer vergunningplichtig zijn vanuit oogpunt van natuur.

#### **Toekomstbestendigheid**

Aansluiten bij het milieuspoor of Omgevingswetspoor verhoogt de samenhang in de toestemmingsverlening en biedt mogelijkheden om effectief gebruik te maken van reeds bestaande instrumenten. Het geeft invulling aan de algemene milieu- en natuurgedachte om emissies en effecten van projecten zo beperkt mogelijk te houden. Het vergt wel extra toezicht en handhaving; dit kan door omstandigheden onder druk komen te staan, waardoor de toekomstbestendigheid ook nadelig wordt beïnvloed. Op stikstofdepositiebanken is in hoofdstuk 3 al ingegaan.

#### **Emissiereductie**

Het actualiseren van verleende toestemmingen kan bijdragen aan een sterkere bewustwording van de noodzaak stikstofdepositie te laten afnemen en de bijdragen die ieder hieraan kan leveren. Tegelijkertijd kan dit het alsnog en langer vasthouden van stikstofruimte tot gevolg hebben, zodat er geen afname van stikstofdepositie plaatsvindt.

Door een koppeling te maken met toepassing van (verdergaande) BBT vindt reductie plaats van stikstofemissies. Een deel van deze reducties kan worden opgenomen in een depositiebank en vervolgens worden ingezet voor nieuwe projecten.

Emissiereductie door het loslaten van de mogelijkheden om bij veehouderijen te salderen tussen 'BBT systemen' zal resulteren in een substantiële hoeveelheid potentiële stikstofruimte. De maatregel heeft vergaande consequenties in de vorm van het loslaten van 'het recht van stikstofemissie' en het reduceren van stikstofemissie door een veehouderij. Veehouderijen en andere milieubelastende activiteiten worden hierdoor op een zelfde wijze beoordeeld. Overigens kunnen niet alle activiteiten van veehouderijen aan het BBT-principe voldoen.



## 5. Bouwstenen lange termijn: borgen maatschappelijke ontwikkelingen

De uitvoering van de structurele aanpak stikstof zal naar verwachting op de lange termijn tot resultaten leiden zodat de stikstofdepositie steeds lager wordt, de natuur zich zal gaan herstellen en de instandhoudingsdoelen in zicht gaan komen.

In dit hoofdstuk worden bouwstenen verkend voor het verder vormgeven van STV en het laten aansluiten van STV op de maatschappelijke wensen en ontwikkelingen. Het zijn bouwstenen die aan de orde zijn gekomen bij de kennistafels en passen in ontwikkelingen in het natuur- en milieubeleid. Sommige bouwstenen kunnen al op de korte termijn invulling krijgen en op de langere termijn steeds meer ruimte bieden.

### 5.1. Verder vereenvoudigen

#### Van vergunningen naar algemene regels

Een algemene beleidsontwikkeling is de overgang van vergunningen naar steeds meer algemene regels. Deze ontwikkeling heeft zich in het milieuspoor al voorgedaan. Met de Omgevingswet wordt die ontwikkeling verder ingezet voor de fysieke leefomgeving, waartoe ook natuur en stikstof behoren.

Het is denkbaar dat in bijvoorbeeld omgevingsplannen algemene regels worden opgenomen waaraan een activiteit moet voldoen, zonder vergunnings- of meldingsplicht. Dit heeft als resultaat dat meer projecten zonder benodigde toestemming kunnen worden gerealiseerd. De keuze voor algemene regels biedt perspectief als voldaan wordt aan de instandhoudingsdoelen. Vanuit de toestemmingverleners komen pleidooien om in elk geval de kleine emissiebronnen hieronder te scharen.

Algemene regels leggen meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers van projecten. Binnen de overheid zal een verschuiving plaatsvinden van toestemmingverlening naar toezicht en handhaving. Het is goed denkbaar dat de ervaringen in het milieuspoor hierbij worden betrokken. Daarnaast kunnen experimenten worden opgezet om voor een gebied een dergelijke regeling op te zetten en met name de uitvoerbaarheid ervan te beoordelen.

### 5.2. Gebieden centraal

Provincies en regio's zetten zich in voor het opstellen van gebiedsplannen in het kader van de Wnb. Dit zijn activiteiten die al in de huidige situatie zijn ingezet. Het is de verwachting dat deze gebiedsplannen stikstofruimte opleveren voor de STV op de lange termijn. Er is echter nog een stevige ontwikkeling nodig gebiedsplannen in handzame en toepasbare instrumenten te verankeren en de effecten hiervan te waarborgen. De resultaten worden dus ook op termijn verwacht.

### 5.2.1. Bouwstenen

#### Traditie van ruimtelijke planvorming

Nederland kent een systeem van ruimtelijke planvorming (toelatingsplanologie op basis van bijvoorbeeld een bestemmingplan) gevolgd door de toestemmingsverlening voor projecten. Voor beide sporen gelden de vereisten van de Habitatrichtlijn. In de aanpak van stikstof en ook in de aanpak van milieu staan gebieden vaak centraal om het effect van de omgeving op een gebied te bepalen dan wel het effect van het betreffende gebied op de omgeving.

- De eerste situatie betreft het bijvoorbeeld een Natura 2000-gebied dat beïnvloed wordt door allerlei bronnen buiten het gebied. Er zijn en worden beheerplannen of gebiedsprogramma's gemaakt ter bescherming van dat gebied.
- De tweede situatie betreft bijvoorbeeld een industriegebied dat invloed heeft op de omgeving (natuur en mensen). Er worden plannen gemaakt om de effecten vanuit het industriegebied binnen bepaalde grenzen en normeringen te houden.

Het koppelen van STV aan gebieden kan de planvorming en besluitvorming omtrent die gebieden faciliteren door het vastleggen van de minimale bescherming van de waarden in het gebied (natuur) en het vastleggen van de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het gebied (emissies).

#### Gebiedsplan of gebiedsprogramma Natura 2000-gebied

Programma's zijn interessant als schakel tussen beleidsregels enerzijds en de vergunningverlening anderzijds. Gebiedsgericht kan een programma worden opgesteld voor enerzijds reducties van bronnen en anderzijds het toelaten van nieuwe activiteiten, maar ook voor een betere rangschikking van activiteiten rond Natura 2000-gebieden.

- Programma's kunnen inspelen op investeringsmomenten, bijvoorbeeld van infrastructuur, industrie of woningbouw. Er kunnen middelen beschikbaar worden gesteld om direct de rangschikking van stikstofbelastende activiteiten te herordenen.
- Van belang is dat in een programma duidelijk wordt aangegeven hoe de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, in lijn met artikel 6-1/6-2 van de Habitatrichtlijn. Er zijn mogelijkheden om een gebiedsprogramma vorm te geven als een programma met aanvullende bronmaatregelen (6-3-maatregelen).

In de Omgevingswet is het programma als één van de vier kerninstrumenten voor de gemeente opgenomen, naast de omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsverordening. Het programma is bij uitstek een geschikt instrument om gewenste en noodzakelijke ontwikkelingen in een gebied bij elkaar te brengen, te agenderen welke ontwikkeling en welke maatregelen worden getroffen met een taakverdeling welke partij hiervoor zorgdraagt. Vervolgens kan worden gezien in het programma, welke andere instrumenten, zoals omgevingsplannen, om aanpassing vragen om een en ander te faciliteren.

Het is belangrijk de relatie te leggen met de landelijke omgevingswaarde voor stikstofdepositie en een juiste samenhang met de bestaande beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden.

#### Gebiedsvergunningen

In het Rotterdams Havengebied is het instrument koepelvergunning ontwikkeld. Het idee daarachter is dat alle activiteiten samen in één vergunning worden gebundeld en de totale effecten op de omgeving worden beoordeeld. Het garandeert ruimte voor de bedrijven en borgt de totale stikstofdepositie aan de voorkant. Zolang de activiteiten binnen de kaders van de koepelvergunning blijven is gewaarborgd dat de effecten passend blijven. Er ontstaat flexibiliteit en ruimte binnen de koepel zolang aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Bekend is dat het instrument van koepelvergunningen zich niet zo eenvoudig laat toepassen. Onderzocht kan worden in hoeverre de systematiek van geluidszone van bedrijven- of haventerreinen oplossingen kan bieden voor de gesignaleerde uitdagingen in het Rotterdamse havengebied.

Momenteel worden gebiedsplannen voor regio's opgesteld. Op basis van zo'n gebiedsplan kan wellicht een gebiedsvergunning worden opgesteld. Binnen de restricties van de Habitatrichtlijn is een gebiedsvergunning inzetbaar voor STV. Daarbij wordt gedacht aan het bundelen van projecten in een gebied, samengebracht in een plan, waarvoor toestemming wordt verleend middels een

gebiedsvergunning, op basis van één passende beoordeling. Het legt de partijen binnen de verleende toestemming de plicht op hun activiteiten onderling af te stemmen om binnen de totale vergunde stikstofruimte te blijven. Aanvullend kunnen eisen worden gesteld aan toepassing van BBT waarmee ook de totale afname van stikstofdepositie vanuit het gebied stapsgewijs tot stand komt en de belasting op de natuur afneemt. Er is veel voor te zeggen dit instrument te koppelen aan de gebiedsplannen, omdat de gebiedsplannen dan ook voor de STV van betekenis kunnen zijn.

### 5.2.2. Toetsing aan vier criteria uit paragraaf 1.3

De bouwstenen worden in de tabel tegen het licht gehouden van de vier criteria zoals opgenomen in paragraaf 1.3. Het is een eerste beschouwing waarvan in een volgende fase verdere uitwerking nodig is.

#### Toetsing bouwstenen aan vier criteria

De hiervoor genoemde bouwstenen worden in dit overzicht getoetst aan de vereisten van:

- randvoorwaardelijkheid
- vereenvoudiging
- toekomstbestendigheid
- emissiereductie

Daaraan gaan enkele algemene constatering vooraf.

#### Algemeen

Het werken met gebiedsplannen en gebiedsprogramma's vloeit voort uit de historie van de planvorming in Nederland. De Omgevingswet versterkt dit met het kerninstrument Programma. Gebiedsvergunningen sluiten hier goed op aan.

#### Randvoorwaardelijkheid

Gebiedsprogramma's passen als bouwsteen binnen de vereisten van de Habitatrichtlijn, voor zover wordt ingezet op maatregelen die behoren tot artikel 6-3 Habitatrichtlijn en binnen de Wbn. Ook een gebiedsvergunning past hierbinnen als rekening wordt gehouden met de strekking van artikel 6-3 en het onderscheid ten opzichte van artikel 6-1/6-2 Habitatrichtlijn.

#### Vereenvoudiging

Door economische, ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen en inzet van op afname van stikstofdepositie gerichte maatregelen in een gebied aan elkaar te verknopen ontstaan er eenvoudigere mogelijkheden ten opzichte van individuele projecten die hun eigen stikstofruimte en afname van stikstofdepositie moeten genereren.

Het werken met gebiedsprogramma's en gebiedsvergunningen vereenvoudigt het systeem, omdat er veel minder afzonderlijke toestemmingen nodig zijn. Het zal tot lastenverlichting leiden bij initiatiefnemers en vergunningverleners. Verhoogde inzet zal nodig zijn bij toezicht en handhaving. Het is wel zo dat voor gebiedsvergunningen nog het nodige moet worden uitgezocht wat betreft opzet, verantwoordelijkheden en dergelijke. Daarbij kunnen ervaringen voor het havengebied van Rotterdam en de gebruikelijke geluidzoneringsprogramma's met elkaar worden gecombineerd.

#### Toekomstbestendigheid

Er bestaan veel verschillende mogelijkheden om in een gebied en binnen een gebiedsvergunning stikstofruimte te creëren. Het is een keuze op welke manier die invulling wordt vormgegeven.

Steeds meer vragen maatschappelijke opgaven om een regionale aanpak, waarbij zo integraal mogelijk wordt gewerkt en ook door meerdere partijen wordt samengewerkt. De Omgevingswet versterkt naar verwachting het op gang brengen van de ontwikkeling dat het gebruikelijker is gebiedsprogramma's op te zetten, daarbinnen afspraken te maken over maatregelen en daaraan een toepasselijk monitoringssysteem te koppelen.

**Emissiereductie**

Afhankelijk van de keuzes die bij gebiedsprogramma's en in gebiedsvergunningen worden gemaakt, leidt deze bouwsteen tot een afname van stikstofdepositie. Allereerst is bepalend of de gebiedsprogramma's en gebiedsvergunningen gericht zijn op afname van stikstofruimte of dat deze instrumenten zijn bedoeld om met behoud van de huidige stikstofruimte alleen dynamiek binnen het gebied te bereiken. Zodat bedrijven op een eenvoudige manier elkaars stikstofruimte volledig kunnen gebruiken.

Gebiedsprogramma's die mede gericht zijn op natuurversterking, landbouwtransitie en duurzaamheid zullen eerder resulteren in afname van stikstofruimte. Dergelijke ontwikkelingen kunnen ook aan gebiedsvergunningen worden gekoppeld.

De huidige overbelasting van Natura 2000-gebieden binnen het gebied kan een positieve invloed hebben op de benodigde afname, omdat het door bedrijven of initiatiefnemers scherper als een maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt gezien dit voor elkaar te krijgen dan rondom Natura 2000-gebieden waar de KDW niet wordt overschreden.

De sturende kracht van het Rijk of van provincies ten aanzien van gebiedsprogramma's en gebiedsvergunningen kan ook een (extra) bijdrage leveren aan de afname van stikstofdepositie.

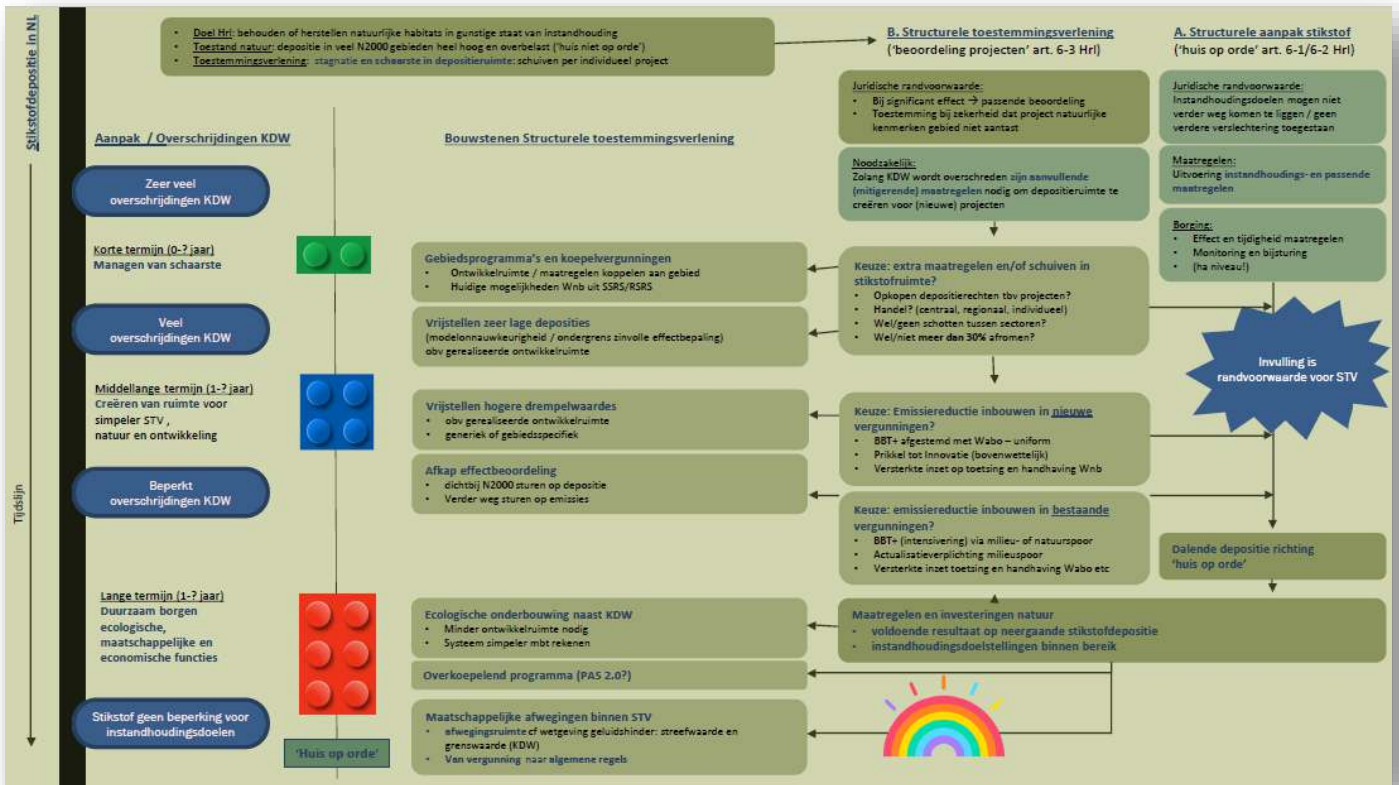
**5.3. Streef-, richt- en grenswaarden**

Als het 'huis op orde' is (voldoen aan de instandhoudingsdoelen) ontstaat er een situatie waarmee natuur meer een afwegingsaspect kan worden in de besluitvorming. Dat gebeurt al bij diverse milieuaspecten, zoals geluid, geur en externe veiligheid. Er gelden eisen waaraan tenminste moet worden voldaan (grenswaarde). Daarnaast kunnen streef- of richtwaarden bestaan waaraan bij de toestemmingsverlening wordt getoetst.

In gebiedsprogramma's kunnen keuzes en afwegingen worden gemaakt en de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen worden beschreven. Natuur is dan geen knelpunt meer, maar wel een belangrijke parameter voor de inrichting en toedeling van functies van gebieden, zoals in de Omgevingswet bedoeld.

**5.4. Samenvatting bouwstenen**

In het volgende figuur is een samenvatting weergegeven met de scope van de stikstofproblematiek (paragraaf 1.2), de juridische randvoorwaarden voor STV (paragraaf 2.2), de strategie voor STV in de tijd en een samenhangende invulling in de tijd met mogelijke bouwstenen.





### 6.1. Beschouwing

#### De vier criteria uit paragraaf 1.3

In hoofdstuk 1 zijn de criteria geformuleerd aan de hand waarvan bouwstenen zijn getoetst.

##### 1. Randvoorwaardelijkheid

- Welke randvoorwaarden moeten in acht worden genomen voor een nieuw systeem van structurele toestemmingsverlening (STV)?
- Randvoorwaardelijkheid richt zich op de (juridische) vereisten volgend uit de Habitatrichtlijn (inclusief jurisprudentie) en de zekerheid/borging dat het systeem kan werken.

##### 2. Vereenvoudiging

- Hoe kan STV ingericht worden zodat een eenvoudiger systeem ontstaat?
- Vereenvoudiging richt zich op de uitvoerbaarheid van de bouwstenen in de praktijk, de snelheid waarin de bouwstenen kunnen worden ingezet en het effect op (administratieve) lasten van de gebruikers.

##### 3. Toekomstbestendigheid

- Hoe kan STV ingericht worden zodat het ook aan toekomstige eisen voldoet?
- Toekomstbestendigheid richt zich op mogelijkheden om STV aan te sluiten op methodes en werkwijzen uit andere vergunningstelsels (bijvoorbeeld milieu) en de mogelijkheden om aan te sluiten bij belangen van andere maatschappelijke ontwikkelingen.

##### 4. Emissiereductie

- In welke mate draagt de bouwsteen zelf bij aan emissiereductie en daarmee aan het doelbereik voor de natuur?

Hieronder leggen we de bouwstenen langs deze vier sturingsvragen uit paragraaf 1.3.

#### Randvoorwaardelijkheid

De belangrijkste randvoorwaarden worden gedefinieerd vanuit het juridisch kader. In het hele rapport zijn we uitgegaan van een behoedzame toepassing van de harde juridische randvoorwaarden, zodat nieuwe onaangename 'verrassingen' in rechtszaken worden vermeden. Dat betekent:

- Maatregelen ter uitvoering van artikel 6-1/6-2 moeten geborgd zijn. Dat betekent in termen van stikstof minimaal dat de depositie dermate gereduceerd wordt, dat Natura 2000-habitats er met zekerheid niet door verslechteren.
- Alleen stikstofruimte met maatregelen uit artikel 6-3 creëren die los staan van de maatregelen uit artikel 6-1/6-2 die beschikbaar zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen en het ook niet om autonome ontwikkelingen gaat. Dit zijn maatregelen die kunnen bijdragen aan het bereiken van de stip op de horizon (behalen instandhoudingsdoelstellingen).
- Alle ruimte die je wilt nemen voor een betere STV, moet aan de voorkant meer dan volledig gesaldeerd zijn.
- Korte termijn acties moeten zichtbaar in verband staan met de middellange termijn strategie tot vermindering van de overbelasting (6-1/6-2), en daar geen hypotheek op nemen.

#### Toekomstbestendig

Onder toekomstbestendigheid verstaan we hier de inrichting, vormgeving en ophanging van het instrumentarium zodanig dat het 10-15 jaar mee kan in de veranderende samenleving. De

benadering van stikstof reflecteert de maatschappelijke context rond deze stof. Er is sprake van een stikstofcrisis waardoor maatschappelijke en economische activiteiten worden belemmerd, en tegelijkertijd de natuurkwaliteit ernstig te lijden heeft onder te hoge deposities zonder dat voldoende zicht is op de oplossing hiervan.

STV nieuwe stijl zou uit moeten gaan van een duurzame oplossing van het genoemde vraagstuk, en daar eventueel ook aan bijdragen door zelf emissiereductie te genereren. Hiermee wordt voortgebouwd op bestaande instrumenten die wellicht wel vaker kunnen worden ingezet.

- STV draagt bij aan een rechtvaardige verdeling van de maatschappelijke schaarste die sinds 2019 manifest is geworden. Zie financiële prikkels. Het is denkbaar dat kortetermijnoplossingen deze schaarste oplossen.
- Stikstof blijft geen geïsoleerd vraagstuk, er is meer verbinding met andere omgevingsvraagstukken zoals energietransitie, landbouwtransitie. STV is ingebed in een afgestemde omgevingsvergunning. Dat betekent uniforme definities en uitleg van begrippen zoals BBT.
- Inzet van meerdere instrumenten werkt toe naar situatie waarin maatschappelijke afwegingen binnen toestemmingsverlening weer mogelijk zijn en blijven.

#### **Emissiereductie**

De koppeling tussen STV en emissiereductie werkt twee kanten op.

- Emissiereductie is een noodzakelijke randvoorwaarde voor een eenvoudiger werkend systeem waarin afwegingsruimte zit, mede omdat bij depositieafnames op termijn geen toestemming meer is vereist.
- Anderzijds draagt goed georganiseerde toestemmingsverlening inclusief toezicht en handhaving zeker bij aan emissiereductie.

De nadruk in ons advies ligt bij een veel sterkere verbinding met de Wabo vergunning voor milieubelastende activiteiten. Parallel daaraan adviseren we in te zetten op de beleidsmatige koers dat de "stikstoffen" NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub> anno 2021 als Zeer Zorgwekkende Stoffen worden aangemerkt en als zodanig worden benaderd. Als eerste stap bevelen we aan te gaan werken met een uniform BBT-begrip (Wabo en Besluit emissiearme Huisvesting) en te bekijken in welke wetgeving dit wordt verankerd. Tevens is veel winst te behalen bij het inzetten op versterkte toetsing en handhaving.

## **6.2. Het vervolg**

De verkenning heeft een overzicht van in te zetten bouwstenen opgeleverd. Iedere bouwsteen moet verder worden verkend en uitgewerkt. In deze paragraaf worden enkele 'rode draden' die voor de uitwerking van meerdere bouwstenen van belang zijn. Daarmee krijgen de afzonderlijke bouwstenen een meerwaarde voor de STV geheel.

#### **Bouwstenen uitwerking met verdiepingsslag vier criteria**

De eerste aanbeveling houdt in dat de bouwstenen verder worden uitgewerkt met in ieder geval een verdiepingsslag van aan de hand van de vier criteria randvoorwaardelijkheid, vereenvoudiging, toekomstbestendigheid en emissiereductie.

#### **Additionaliteit**

De inzetbaarheid van diverse bouwstenen voor projecten is in het bijzonder afhankelijk van de vraag of de bouwsteen als uitsluitend als een 6-3-maatregel kan worden aangemerkt en dus additioneel is ten opzichte van:

- 6-1-maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding of
- 6-2-maatregelen die ervoor zorgen dat er geen achteruitgang van natuurwaarden in het beschermde gebied plaatsvindt;



of dat de bouwsteen bij nadere beschouwing als een 6-1/6-2-maatregel moet worden aangemerkt. Daarbij is ook inzicht nodig in de effectiviteit van 6-1/6-2-maatregelen wat betreft de te verwachten en daadwerkelijk te realiseren redactie-omvang en de termijn waarop. Dit vraagstuk komt het sterkst naar voren als de overheid zelf verantwoordelijk is voor de invulling van de bouwsteen.

Hiervoor is een complex vraagstuk geschetst. Als hierover eenduidigheid kan worden geboden, kan dit zeer behulpzaam zijn bij het maken van keuzes voor bouwstenen en de praktische invulling hiervan.

#### **Inzicht in effectiviteit van bouwstenen voor projecten en voor stikstofdepositie**

Enkele bouwstenen kunnen het effect hebben dat hiermee voor projecten meer stikstofruimte beschikbaar komt. Tegelijkertijd kan worden verwacht dat inzet van zo'n bouwsteen als trigger werkt en een toename van de stikstofdepositie tot gevolg heeft. Een effect kan ook zijn dat het niet inzetten van een bouwsteen juist op termijn die toename van stikstofdepositie tot gevolg heeft. Welke verwachtingen realistisch zijn vergt nadere studie en helpt bij het kiezen van bouwstenen en het geven van een invulling hieraan.

#### **Verschuiving van verantwoordelijkheden en bijbehorende inzet menskracht en middelen**

Gekozen kan worden voor het centraal of regionaal organiseren van compensatie, registratie, monitoring, en anders inrichten van toezicht en handhaving. Voor initiatiefnemers en toestemmingsverleners kan de praktijk van de toestemmingsverlening daarmee wellicht worden vereenvoudigd. Daar staat tegenover dat extra inzet van middelen en menskracht nodig kan zijn. In ieder geval is het voor meerdere bouwstenen nodig te bekijken welke effecten het verschuiven van verantwoordelijkheden heeft voor de bijbehorende inzet van menskracht en middelen.

#### **Innovatie, toekomstperspectief en regio's**

Innovatie kan resulteren in beschikbaar komen van stikstofruimte en ook in afname van stikstofdepositie. Inzet hiervan kan worden gericht op het bedrijfsniveau, op de verleende toestemming voor stikstofruimte voor een activiteit, op sectorniveau of bijvoorbeeld op regionaal niveau. Daarbij is aandacht nodig voor het toekomstperspectief van de ondernemer, de sector en is het nuttig het toekomstperspectief voor een regio in beeld te brengen. Bij een integrale planvorming in regionaal verband ontstaan naar verwachting meerdere mogelijkheden om de stikstofdepositie te verminderen en de dynamiek in de regionale ontwikkeling te versterken. Het betrekken van ervaringen met bestaande regelgeving voor andere sectoren zal een meerwaarde hebben. Bezien kan worden of andere bestaande of toekomstige regelgeving kan bijdragen aan een verbeterde STV en afname van stikstofdepositie. De Omgevingswet biedt hiervoor diverse handreikingen. Daarnaast kan samenvoeging van enkele losse bouwstenen in een innovatief programma waarbij meerdere partijen bij het realiseren hiervan betrokken zijn, kan resulteren in een sterker toekomstperspectief voor initiatiefnemers, afzonderlijke partijen en voor het gezamenlijk belang in een regio.



## B1.1. Europese Habitatrichtlijn

De Europese Habitatrichtlijn geeft de minimale invulling aan omtrent verplichtingen voor lidstaten met betrekking tot de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied. Kort samengevat richt de Habitatrichtlijn zich op:

- De Habitatrichtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten (artikel 2).
- Om invulling te geven aan het doel wordt een netwerk van natuurgebieden van Europees belang gevormd, de zogenoemde Natura 2000 gebieden (artikel 3).
- Via een aanwijzingsprocedure worden de speciale beschermingszones aangewezen (artikel 4).
- Artikel 6 van de Habitatrichtlijn schrijft de wijze voor hoe Natura 2000-gebieden worden beschermd en op welke wijze dit wordt gewaarborgd:
  - Op grond van artikel 6, eerste lid, dienen de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen. Dit zijn maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding. Het richt zich daarbij zo nodig op beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen.
  - Artikel 6, tweede lid, schrijft voor dat lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er geen achteruitgang van natuurwaarden in het beschermd gebied plaatsvindt. Het gaat er hierbij om dat er geen verslechtering plaatsvindt van de kwaliteit van de habitats en de habitats van soorten in dat gebied, en dat er geen verstoring optreedt voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Het gaat hierbij niet om elke verslechtering of verstoring, maar alleen om significante effecten in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied.
  - Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn stelt bijzondere eisen aan plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor het beschermd gebied. Het gaat dan om plannen of projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000 gebied. In dat geval dient een passende beoordeling plaats te vinden van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen die voor dat gebied gelden. De toestemming mag slechts worden afgegeven als er zekerheid is dat het project of het plan de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het voorzorgsbeginsel
  - Artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn schrijft voor welke stappen worden genomen wanneer de passende beoordeling negatief is, er geen alternatieven zijn, en er dwingende redenen van groot openbaar belang (inclusief die van sociale of economische aard) zijn om het project of het plan toch te realiseren. In dat geval dienen de nodige compenserende maatregelen te worden genomen om de algehele samenhang van de Natura 2000-gebieden te waarborgen. Ingeval er prioritaire typen van natuurlijke habitats of een prioritaire soort in het geding is, tellen redenen mee als menselijke gezondheid, openbare veiligheid of het milieu en

andere dwingende redenen van openbaar belang voor zover die eerst voor advies aan de Europese Commissie zijn voorgelegd.

## B1.2. Wet natuurbescherming (Wnb)

De Habitatrichtlijn is in de Wet natuurbescherming geïmplementeerd. Artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb reguleren de toestemmingsverlening over projecten:

- Het is verboden zonder vergunning ... een project te realiseren dat ... significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied
- Gedeputeerde staten verlenen een vergunning ... uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8
- Voor ... een project als bedoeld in artikel 2.7 ... maakt ... de aanvrager van de vergunning een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied
- Gedeputeerde staten verlenen voor het project ... uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

## B1.3. PAS-uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (29 mei 2019)

### Passende beoordeling onvoldoende

In het kort komt de uitspraak van de Afdeling er op neer dat bij de aanvraag van nieuwe vergunningen geen gebruik kan worden gemaakt van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. Het is niet verzekerd dat door het gebruik van het PAS geen significant-negatieve effecten kunnen optreden op Natura 2000-gebieden. Er kan daardoor geen gebruik meer worden gemaakt van de op het PAS gebaseerde ontwikkelingsruimte voor het toestaan van nieuwe plannen en projecten die extra stikstofdepositie veroorzaken.

De rechter komt namelijk tot de conclusie dat in de passende beoordeling van het PAS gebruik is gemaakt van het positieve effect van zogenoemde instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die daarvoor niet gebruikt mogen worden. Voorts is bij de passende beoordeling het positieve effect van maatregelen betrokken, terwijl die positieve gevolgen (nog) niet zeker zijn. Dat mag niet.

### De uitspraak verdiepend over maatregelen

De kern van de uitspraak van de Afdeling draait om de beoordeling van de maatregelen in de passende beoordeling van het PAS en in hoeverre die maatregelen in de passende onderbouwing daadwerkelijk gebruikt mogen worden in de beoordeling. Hiertoe is enig begrip van de Habitatrichtlijn nodig, in het bijzonder artikel 6 lid 1-3.

- **Instandhoudingsmaatregelen**  
Maatregelen gericht op het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied is aangewezen. Art. 6-1 verplicht tot het treffen van deze maatregelen.
- **Passende maatregelen**  
Maatregelen gericht op het voorkomen van verslechtingen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op een Natura 2000-gebied. Art. 6-2 verplicht tot het treffen van deze maatregelen.
- **Beschermingsmaatregelen**  
Maatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen. Beschermingsmaatregelen kunnen betrokken worden in een passende beoordeling. De Afdeling noemt deze maatregelen ook *mitigerende maatregelen*.

De Afdeling legt in de uitspraak kort gezegd de toepassing van maatregelen bij een passende beoordeling als volgt uit:

- positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen die volgens art. 6-1 en 6-2 nodig zijn, kunnen:
  - 1 niet worden betrokken bij de beoordeling of met het treffen van maatregelen eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd;
  - 2 wel worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.
- positieve gevolgen van beschermingsmaatregelen kunnen worden betrokken bij de beoordeling of eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

De maatregelen in het PAS maken niet het onderscheid van type maatregelen volgens de Habitatrictlijn. In de passende beoordeling van het PAS worden maatregelen anders omschreven, namelijk:

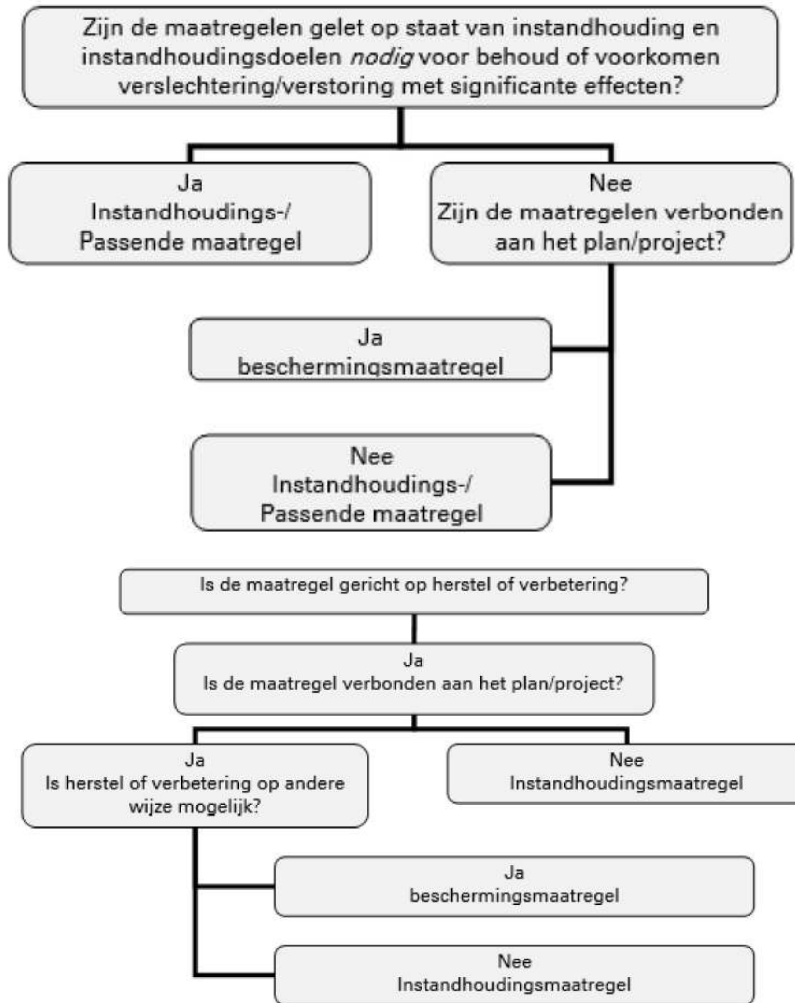
- **Herstelmaatregelen**  
Maatregelen die gericht zijn op het bestendiger maken van de natuur tegen een overbelasting van stikstof, zoals beheermaatregelen
- **PAS-bronmaatregelen:**  
Maatregelen waarmee beoogd wordt de emissie van stikstofbronnen te verminderen. Deze bestaan uit stalmaatregelen, maatregelen voor emissiearme bemesting en voer- en managementmaatregelen.

De Afdeling stelt vast dat de maatregelen in het PAS overeenkomen met de maatregelen uit de Habitatrictlijn, zoals hieronder weergegeven in figuur 1. De Afdeling beschouwt vervolgens de maatregelen uit het PAS en beoordeelt in hoeverre die maatregelen gebruikt kunnen worden in de passende beoordeling van het PAS. Hiervoor hanteert de Afdeling de stappenschema's uit figuur 2.

Na diepgaande en systematische analyse door de Afdeling wordt geconcludeerd dat in de passende beoordeling van het PAS ook de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen zijn betrokken bij de beoordeling of de negatieve gevolgen van de toedeling van de stikstofdepositie waarin het PAS voorziet kunnen worden voorkomen. De passende beoordeling van het PAS voldoet op dit punt niet aan de eisen die het Hof in het arrest daaraan stelt.

Habitatrictlijn/terminologie HvJ	PAS
Artikel 6, eerste lid, instandhoudingsmaatregelen	Herstelmaatregelen
Artikel 6, tweede lid, passende of preventieve maatregelen	PAS-bronmaatregelen
Artikel 6, derde lid, beschermingsmaatregelen/ mitigerende maatregelen	

Figuur 1 Indeling en vergelijking van de maatregelen overeenkomstig de Habitatrictlijn en het PAS



Figuur 2 Samenvattende stappenschema's voor het bepalen van de aard van de maatregel conform de Habitatrichtlijn