

Scenario's aanpassing beleidsregels intern- en extern salderen.

Op dit moment bevatten de beleidsregels salderen geen kader voor intern salderen. De behoefte voor de praktijk om dit wel te hebben is, na de Rendac-uitspraak, zeer groot. Daarnaast zijn er een aantal andere zaken die met nieuwe beleidsregels zouden kunnen regelen. Denk hierbij aan het regelen van beheer & onderhoud, salderen bij tijdelijke effecten, effectueren van wensen rondom latente ruimte en gehoor geven aan het verzoek van LVVN/RVO in het kader van de opkoopregelingen LVB/LVB+. Hiervoor zijn 5 scenario's uitgewerkt:

1. Beleidsregels niet aanpassen (huidige situatie).
2. In beleidsregels opnemen dat een vergunning "moet voldoen aan het additionaliteitsbeginsel".
3. Verplicht 35% reductie van vergunde capaciteit .
4. Verplicht 35% reductie van feitelijk gerealiseerde capaciteit.
5. Intern- en extern salderen verbieden op nee tenzij gebieden. Geen intern- en extern salderen toestaan tot het maatregelen pakket compleet is.

Inleiding

Hier in de inleiding moet uitgelegd worden dat vergunningverlening niet is bedoeld om reducties te bereik en een breed pakket nodig is maar dat voor de tussen tijd een beleid ingevoegd kan worden om acties te kunnen blijven uitvoeren. We willen nu voornamelijk reducties wel mogelijk maken.

Het verlenen van een natuurvergunning/natuurtoestemming is noodzakelijk als bij de uitbreiding of wijziging van een al bestaande activiteit danwel de start van een nieuwe activiteit wanneer verslechtering van de natuur als gevolg van uitvoering van die activiteit niet kan worden uitgesloten. Het verlenen van een vergunning heeft iig niet tot doel om stikstof te reduceren. Maar bij gebrek aan een geborgd pakket maatregelen is dat wel wat de laatste jaren is gebeurd.

Stip op de horizon zetten voor bedrijven om aan te geven wat te verwachten is met waar we na dit beleid aan denken aan generieke maatregelen. Hiermee geven we bedrijven duidelijkheid, stimuleren we innovatie en geven we richting voor doelsturing.

Beleidsregels maak je meestal niet om een tijdelijke situatie te overbruggen. Toch is dat hier, voor het deel dat gaat over reductie van 35%, wel de insteek. Zolang er geen breed, geborgd pakket natuurherstel- en bronmaatregelen ligt dat ecologisch is getoetst en onderbouwd met een monitoringsplan, kunnen we niet verder met het verlenen van vergunningen. Aan dat breed pakket maatregelen wordt gewerkt en we zijn naast het startpakket van het Rijk, nog steeds in afwachting van het pakket maatregelen waarmee Nederland van het slot kan. Om toch al stappen te kunnen zetten, totdat het pakket

maatregelen er ligt waarmee we voldoen aan de door de RvS gestelde voorwaarden, is nodig dat we de additionaliteit van de te verlenen vergunningen kunnen onderbouwen.

De invloed en consequenties van de invoering van de RKO trachten we nu zoveel mogelijk mee te nemen, maar kunnen we nog niet helemaal overzien.

Met de invoering van het Voorbereidingsbesluit geven we helderheid over de mogelijke beperkingen en gewenste ontwikkelingen in de stroken/zones. Helder is dat het College hier een reductie nastreeft van tenminste **70% tenopzichte van**

Wanneer we duidelijkheid zouden kunnen geven over de benodigde reductie voor bedrijven buiten de stroken, **bijvoorbeeld 35% tov ...** Is voor iedereen duidelijk wat de opgave is. Die opgave kan worden bereikt via generieke maatregelen en of een stapeling van generieke en provinciale /lokale maatregelen en of bijvoorbeeld een passende maatregel door de ondernemer zelf genomen. Hierbij kunnen stimulerende regelingen worden ingezet met als doel binnen een termijn van max 10 jaar te komen tot een totale (provinciale) reductie van **minimaal 35% stikstof tov ...**

Het aangeven van deze stip op de horizon biedt ondernemers duidelijkheid over de noodzakelijke opgave waar wij, maar ook zij voor staan. Daarnaast biedt dit mogelijk ook perspectief in de onderbouwing van de additionaliteit, zeker kunnen koppelen aan het effect van deze reducties voor alle bedrijven samen. Door vooruitlopend op het geborgd pakket maatregelen al wel vergunningen te verlenen voor activiteiten met de 35% reductie ten opzichte van de feitelijk gerealiseerde capaciteit blijven we invulling geven aan de doorlopende continuering van de dalende depositie.

Indien de RKO van 1 mol van kracht gaat, zijn alle activiteiten onder de 1 mol vergunning vrij. De inschatting is dat dit om ongeveer 80% van alle aanvragen betreft. De verwachting is dat met het los laten van de vergunningplicht er een toename van emissies zal ontstaan die niet te verhalen zijn op de veroorzaker, maar wel bij de opgave van het Rijk en de provincie terecht komt. Voor de bedrijven die wel vergunning plichtig zijn zal het moeilijker worden om stand te houden bij intrekingsverzoeken, maar ook om een vergunning te verwerven om te innoveren en uit te breiden. Op deze groep zal de grootste last terecht komen om de noodzakelijke reducties te realiseren. Onze inschatting is dat dit voornamelijk agrarische ondernemingen betreft. Met de intrede van de RKO zal het reduceren van de stikstofruimte met 35% dan ook niet meer voldoende 'substantieel' zijn en eerder verschuiven richting de 50% of meer.

Uitwerking scenario's

1. Beleidsregels niet aanpassen (huidige situatie)

In dit scenario worden de beleidsregels niet aangepast. De beleidsregels zoals ze op dit moment gelden bevatten geen grove fouten. Ze zijn echter ook ontoereikend om goede vergunningverlening te kunnen garanderen. De beleidsregels bevatten op dit moment geen kader voor intern salderen en tijdelijke emissies waardoor dit per geval moet worden bekeken. Ook voor deelname aan de stoppersregelingen LVB/LVB+ is niets geregeld. Op dit moment is het daardoor lastig om vergunningen te verlenen in verband met de additionaliteitstoets die bij vergunningen wordt gevraagd.

Voordelen:

- *Geen nieuw beslismoment over beleidsregels*

Nadelen:

- Veel onduidelijkheid
- Hoogstwaarschijnlijk geen basis voor houdbare vergunningen
- Geen aansluiting bij besluiten over de stroken en het bijbehorende voorbereidingsbesluit
- Geen gehoor aan verzoek LVVN/RVO over aanpassing ten behoeve LBV/LBV+
- Extra inzet VTH verwacht op individuele zaken
- Geen duidelijke regulering latente ruimte
- Geen duidelijkheid omtrent tijdelijke emissies
- Geen uniform beleid
- Verantwoordelijkheid onderbouwing additionaliteit onduidelijk

Casu

- Geen vergunning mogelijk bij onderhoud of vervanging (vele bedrijven zullen hierdoor in de problemen raken bij vervanging van staltechnieken).
- Tot het moment dat er een breed matregelen pakket is kunnen handhavingsverzoeken bij o.a. PAS-melder erg moeilijk weerlegd worden.
- Bedrijven in de groep intern salderen 2020-2025 die al reducerende matregelen willen nemen om te legaliseren, lopen een groot risico bij vergunningverlening.
- Vergunningen voor dijkverzwaring zijn erg lastig additioneel te toetsen.
- Vergunningen met doelvoorschriften zijn niet houdbaar bij de rechter.
- Woningbouw is vrijwel niet te vergunnen.
- Als provincie kunnen we de ondernemingsplannen die bedrijven in Ede en Barneveld met LVVN maken niet ondersteunen omdat vergunningen niet houdbaar zijn.

Advies:

Negatief

2. In beleidsregels opnemen dat een vergunning “moet voldoen aan het additionaliteitsbeginsel”.

Bedrijf moet zelf motiveren aan additionaliteitseis te voldoen Substantiële (35%) reducties vergunnen via individuele passende maatregelen” of flankerend intrekking beleid. Indien een substantiële reductie van minimaal XX wordt behaald, achten wij dat additioneel

Voordelen:

- Bedrijven die niet aan substantiële reductie kunnen voldoen krijgen geen weigering.
- Aansluiting bij besluiten over de stroken en het bijbehorende voorbereidingsbesluit.

Nadelen

- Na Rendac en Ring Utrecht uitspraken is additionaliteitstoets zonder aanvullende maatregelen nagenoeg onmogelijk.
- Door geen beleid te voeren op de substantiële reductie is deze zwak als passende maatregel. Bovendien is de maatregelen niet vooraf door te rekenen, waardoor de maatregelen niet kunnen worden betrokken bij individuele verleende vergunningen. Pas achteraf, als blijkt dat voldoende initiatiefnemers meedoen aan de reductie regelingen kan de opbrengst voor VTH worden betrokken.
- Doordat de maatregelen nog niet mogen worden betrokken voor individuele vergunningverlening, is ook aannemelijk dat de individuele vergunningen bij de rechter sneuvelen, waardoor ze geen reductie opleveren.
- Twijfelen bevoegdheid om motivatie additionaliteit bij initiatiefnemer te leggen.
- Tijdelijke emissies
- Latente ruimte

Casu

- Geen vergunning mogelijk bij onderhoud of vervanging (vele bedrijven zullen hierdoor in de problemen raken bij vervanging van staltechnieken).
- Tot het moment dat er een breed matregelen pakket is kunnen handhavingverzoeken bij o.a. PAS-melder erg moeilijk weerlegd worden.
- Bedrijven in de groep intern salderen 2020-2025 die al reducerende matregelen willen nemen om te legaliseren, blijven een redelijk groot risico lopen bij vergunningverlening.
- Vergunningen voor Dijkverzwaring vergunbaar met tijdelijke emissies.
- Vergunningen met doelvoorschriften zijn erg lastig additioneel te krijgen en waarschijnlijk niet houdbaar bij de rechter.
- Woningbouw is vrijwel niet te vergunnen.
- Als provincie kunnen we niet de ondernemingsplannen die bedrijven in ede en Barneveld maken met LVVN ondersteunen omdat vergunningen waarschijnlijk niet houdbaar zijn.

3. Verplicht 35% reductie van vergunde capaciteit

In dit scenario is iedereen die een vergunning krijgt voor een permanent effect en daarbij gebruik maakt van in- of extern salderen, verplicht om 35% reductie te realiseren ten opzichte van de vergunde capaciteit. Gemiddelde latente ruimte 30%. Indien dit niet mogelijk is, moet de vergunning worden geweigerd. Er zijn enkele uitzonderingen:

- Tijdelijke effecten die permanent salderen
- Projecten voor natuur
- Projecten die een vergunning nodig hebben ter continuering van hun huidige bedrijfsvoering (Bijvoorbeeld een stal die op instorten staat)

Voordelen:

- Duidelijk naar de buitenwacht. Initiatiefnemers weten waar ze aan moeten voldoen.
- Aansluiting bij besluiten over de stroken en het bijbehorende voorbereidingsbesluit
- Beleid is als overbrugging voor dat er een breed matregelen pakket is en kan mede als onderbouwing dienen voor het afzien van handhavingsverzoeken bij pas-melders(wel kan/ hierbij kan alleen het deel dat feitelijk wordt gereduceerd slechts worden meegenomen.)
- Minder ingrijpend
- Aansluiten RVS uitspraak

Nadelen

- 35 % is dan niet reductie
- De substantiële reductie op latente ruimte is geen passende maatregel. Het levert immers geen, of minder reductie op. Ook is het dan lastiger doorrekenen omdat vooraf niet in te schatten is hoe veel van de reductie zal gaan om latente, of feitelijk gerealiseerde ruimte.
- Doordat het niet door te rekenen is, is de maatregel niet in te zetten als passende maatregel. De maatregel is daarom niet in te zetten als maatregel ter onderbouwing van de additionaliteitstoets bij de beoordeling van individuele vergunningen.
- Gaat voorbij aan de uitgangspunten die eerder zijn vastgesteld door GS om actie te ondernemen op de latente ruimte.

Casu

- Projecten die een vergunning nodig hebben ter continuering van hun huidige bedrijfsvoering (Bijvoorbeeld een stal die op instorten staat) zijn vergunbaar maar lopen een redelijk risico bij de rechter.
- PAS-melder gedeeltelijk bruikbaar bij de onderbouwing om af te zien van handhaving bij pas melders
- Bedrijven in de groep intern salderen 2020-2025 die al reducerende materegelen willen nemen om te legaliseren, een gemiddeld hoog risico bij vergunningverlening.
- Vergunningen voor Dijkverzwaring zijn erg lastig additioneel te toetsen.

- Vergunningen met doelvoorschriften zijn waarschijnlijk niet houdbaar bij de rechter.
- Woningbouw is vrijwel niet te vergunnen.
- Als provincie kunnen we wel de ondernemingsplannen die bedrijven in ede en Barneveld maken met LVVN ondersteunen omdat vergunningen mogelijk houdbaar zijn.

4. Verplicht 35% reductie van feitelijk gerealiseerde capaciteit

In dit scenario is iedereen die een vergunning krijgt voor een permanent effect en daarbij gebruik maakt van in- of extern salderen, verplicht om 35% reductie te realiseren ten opzichte van de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Indien dit niet mogelijk is, moet de vergunning worden geweigerd. Er zijn enkele uitzonderingen:

- Tijdelijke effecten die permanent salderen
- Projecten voor natuur
- Projecten die een vergunning nodig hebben ter continuering van hun huidige bedrijfsvoering (Bijvoorbeeld een stal die op instorten staat)
-

Voordelen:

- Duidelijk naar de buitenwacht. Initiatiefnemers weten waar ze aan moeten voldoen.
- *Beleid sluit aan bij het huidige extern salderen beleid waar 35 % naar de natuur gaat nadat 30% is afgeroomd vanwege bereken onzekerheden.*
- Duidelijk het verschil tussen verwachting voor initiatiefnemers in en buiten de stroken.
- Maatregel is door te rekenen.
- Maatregel is als passende maatregel vooraf inzetbaar bij de additionaliteitstoets en motivering voor het weigeren van intrekkingsverzoeken. In samenhang met de rest van het brede pakket aan maatregel. Op zichzelf zal de passende maatregel waarschijnlijk niet voldoende zijn, maar kan misschien al wel ingezet worden als een eerste concrete uitwerking.
- Aansluiting bij besluiten over de stroken en het bijbehorende voorbereidingsbesluit
- Aansluiten RVS uitspraak

Nadelen

- Aanvragen van initiatiefnemers die niet aan de reductieverplichting kunnen voldoen en niet onder een uitzondering vallen zullen worden geweigerd.
- Lopende aanvragen kun je niet vergunnen als je deze onder overgangsrecht laat vallen.

- Voor handhavingsverzoeken moeilijker om projecten te kunnen legaliseren.
- Geen kans om flankerend beleid/financiële ondersteuning/oid aan te bieden om te voldoen aan deze reductie. Ondernemers krijgen geen tijd om erop te anticiperen.
- Hoewel juridisch het meest kansrijke scenario om vergunningen te verlenen, reële kans op niet slagen bij de rechter.¹
- Geen generieke maatregel, geldt alleen voor de initiatiefnemer die een (nieuwe) natuurvergunning nodig heeft

Casu

-
- Projecten die een vergunning nodig hebben ter continuering van hun huidige bedrijfsvoering (Bijvoorbeeld een stal die op instorten staat) zijn vergunbaar en lopen een klein risico bij de rechter.
- Bruikbaar bij de onderbouwing om af te zien van handhaving bij pas melders
- Bedrijven in de groep intern salderen 2020-2025 die al reducerende materegelen willen nemen om te legaliseren, lopen een klein risico bij vergunningverlening.
- Dijkverzwaringen kunnen vergund worden zeker ook als het gaat om een tijdelijke activiteit welke met een permanente beëindiging worden gesaldeerd.
- De tijdelijke effecten bij woningbouw zijn net als bij dijkverzwaringen op te vangen.
- Vergunningen met doelvoorschriften zijn mogelijk houdbaar bij de rechter.
- Als provincie kunnen we de ondernemingsplannen die bedrijven in ede en Barneveld maken met LVVN ondersteunen omdat bij sommige van deze plannen er vergunningen verleend kunnen worden die goed additioneel te toetsen zijn.

5. Intern- en extern salderen verbieden op nee tenzij gebieden. Geen intern- en extern salderen toestaan tot het maatregelen pakket compleet is.

Voordelen:

- Het meest duidelijke scenario.
- Geen (dure) rechterlijke procedures
- Geen onzekerheid voor initiatiefnemers

Nadelen

- Vergunningverlening komt nagenoeg stil te liggen.
- Aanvragen weigeren.
- Geen gehoor aan wensen om latente ruimten.

¹ Gecheckt bij Pels Rijcken

- Geen aansluiting bij besluiten over de stroken en het bijbehorende voorbereidingsbesluit.
- Geen subsidies
- Geen reducties via innovatie

Casu

- Projecten die een vergunning nodig hebben ter continuering van hun huidige bedrijfsvoering (Bijvoorbeeld een stal die op instorten staat) krijgen geen vergunning.
- Beleid biedt geen onderbouwing bij handhavingszaken ook niet bij de PAS melders zaken.
- Bedrijven in de groep intern salderen 2020-2025 die al reducerende maatregelen willen nemen om te legaliseren, kunnen dit niet.
- Dijkverzwaringen kunnen niet vergund worden.
- De tijdelijke effecten bij woningbouw zijn net als bij dijkverzwaringen niet te vergunnen
- Vergunningen met doelvoorschriften zijn niet mogelijk.
- Als provincie kunnen we niet meedenken bij de ondernemingsplannen aangezien er geen vergunningen zullen worden verleend tot het brede pakket aan maatregelen er is.

Ontwikkelingen Rijk

Naast onze eigen inspanningen op het gebied van stikstofbeleid, zijn er ook ontwikkelingen vanuit het rijk.

1. 250m stroken rond de Veluwe en de Peel.
Op dit moment is nog niet duidelijk hoe de uitwerking van deze stroken eruit gaan zien. Het is dan ook lastig om voor te sorteren op deze ontwikkelingen. De beleidsregels aanpassen op de 250 stroken ontwikkelingen is echter mogelijk zodra de invulling hierover bekend is.
2. De rekenkundige ondergrens (RKO).
Op dit moment is het rijk de mogelijkheden voor de RKO aan het onderzoeken. Indien deze wordt ingevoerd, hoeven projecten met een totale depositie onder de 1 mol geen vergunning meer aan te vragen, tenzij de bedrijven een nog niet volledig geborgde techniek toepassen of andere effecten hebben op Natura2000 gebied dan stikstof. Bij invoering van de RKO is 35% reductie onvoldoende om substantieel te reduceren.

