



Notitie Bestuur sr

Datum

Zaaknummer

Aan

Ans Mol

Blad

1 van 7

Kopie aan

Van

Afdeling VTH (5.1.2e) in afstemming met GMS/VTH

Onderwerp

Ontwikkelingsrichting Vergunningenbeleid (latente stikstofruimte)

Doel

Ter bespreking voorleggen de uitgangspunten voor de ontwikkeling van het Vergunningenbeleid stikstof in het bijzonder voor het omgaan met latente ruimte stikstof.

Context en kern van dit voorstel

In de complete provinciale stikstofaanpak zoeken we steeds naar de balans tussen het mogelijk maken van maatschappelijke en economische activiteiten in balans met de natuur die daarvoor van voldoende kwaliteit moet zijn en blijven. Met onze vergunningverlening voorkomen we een verdere verslechtering van de natuur en met bronmaatregelen verminderen de stikstofemissies. Daarnaast werken we aan natuurherstel. Al deze inspanningen zijn naast elkaar van belang als argumenten in de rechtbank; dat de natuur herstelt, dat de emissies omlaag gaan en dat er geen verdere verslechtering is daar waar de kwaliteit van de natuur onder druk staat.

De Raad van State heeft met de Rendacuitspraak het juridische kader voor intern salderen en het begrip latente stikstofruimte ingrijpend gewijzigd waardoor het noodzakelijk was het beleidsvoorstel uit het P-beraad (d.d.) aan te passen. Dit beleidsvoorstel gaat over de wijze waarop we omgaan met latente ruimte bij de bedrijven met een omgevingstoestemming natuur voor activiteiten met stikstofeffecten op Natura-2000 gebieden en hoe we omgaan met latente ruimte bij de verlening van nieuwe toestemmingen.

Doel van het beleid: het voorkomen dat stikstofemissie/depositie plaatsvindt door het in gebruik nemen van latente stikstofruimte

In dit voorstel gaan we in op het voorkomen dat er extra stikstofemissie komt door het in gebruik nemen van latente stikstofruimte. Als we mogelijkheden benutten om die latente ruimte en het gebruik daarvan in te perken en voorkomen, dan is dat een waardevolle stap in de totale stikstofaanpak. Zo voorkomen we extra inspanningen op de andere sporen waarmee we de noodzakelijke stikstofreductie willen bereiken. Dit beleidsvoorstel loopt vooruit op het zoneringsbeleid en indien noodzakelijk daarop aangepast.

Toelichting

In deze notitie komen de volgende onderwerpen aan bod:

1. achtergrond van de problematiek;
2. ontwikkeling van het beleid ;
3. korte toelichting aan de hand van casuïstiek;
4. voorwaarden en belangenafweging bij de toepassing van beleid;
5. vervolg besluitvorming.

1. Achtergrond

Gelderland en de rijksoverheid slagen er (nog) niet in om voldoende daling van de stikstofdepositie te bereiken en/of aan te tonen dat dit lukt door effectieve stikstofreductiemaatregelen¹. De doelen voor de kwaliteit van de natuur in stikstofgevoelige N2000-gebieden worden ook nog niet bereikt. Dit veroorzaakt een steeds beperktere bewegingsruimte voor GS bij de toestemmingsverlening voor activiteiten die effect hebben op Natura 2000-gebieden. GS zijn bovendien geconfronteerd met tientallen intrekking-verzoeken voor bestaande natuurvergunningen. Deze verzoeken worden ingediend door derde belanghebbenden zoals natuurorganisaties en omwonenden.

Het college werkt aan diverse bronmaatregelen om de emissie van stikstof te verminderen en zo de depositie van stikstof in de natuur te beperken. Maar er zijn nog weinig maatregelen uitgevoerd en ook nog weinig resultaten zichtbaar. De rechter vraagt daarbij niet om voornemens of ingezet beleid maar om concrete maatregelen en aantoonbare resultaten.

Tegelijkertijd dreigt er door het (opnieuw) in gebruik nemen van latente stikstofruimte zelfs een toename van de emissie van stikstof. Als dat gebeurt, beperkt dit de ruimte voor het college nog verder om vergunningen te verlenen binnen de wettelijke kaders. Daarom is van groot belang om over sturingsmogelijkheden te beschikken om te kunnen voorkomen dat latente stikstofruimte wordt benut en leidt tot extra stikstofbelasting. De Greenpeace uitspraak vanPM.....

Gelderland heeft nu geen beleid om het ontstaan van latente stikstofruimte te voorkomen en ook geen beleid dat is gericht op het beperken van de aanwezige latente stikstofruimte. Ongebruikte omgevingsvergunningen/toestemmingen (natuur, milieu en ruimtelijk) blijven daardoor ongemoeid ook in situaties waar bedrijven al jarenlang geheel of gedeeltelijk niet meer functioneren of situaties waarin zij inmiddels duurzamer functioneren.

In GS is op 26 februari 2024 aan de hand van een Rondvraagnotitie besproken hoe het college wil omgaan met latente stikstofruimte bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De Omgevingswet biedt GS de mogelijkheid om hiervoor beleid te ontwikkelen. Voor de voortzetting van de toestemmingsverlening en voor het voeren van verweer bij rechtbankprocedures (bij handavings- en intrekkingverzoeken) is naast het uitvoeren van bronmaatregelen is vergunningenbeleid gewenst dat zich richt op het voorkomen én verminderen van latente stikstofruimte in vergunningen. De inschatting is dat dit een goed aanvullend argument is in de rechtbank én zeker van belang is om een toename van stikstofemissies te voorkomen wat er toe zou leiden dat elders nog weer extra bronmaatregelen noodzakelijk zijn om de emissiedoelen te bereiken.

¹ Bronmaatregelen en natuurbeheermaatregelen

bij de provincie Noord-Brabant is een vergelijkbaar beleidsinitiatief reeds gerealiseerd.uitleggen... PM...Van eenlandelijk beleidsinitiatief in IPO-verband is op dit moment ook sprake. De eerste verkenningen zijn hiervoor uitgevoerd. De provincie neemt deel aan de gesprekken.

De uitspraak van de Raad van State in de Rendackwestie heeft het juridisch kader voor het beleid wezenlijk veranderd waardoor een wijziging van het beleidsvoornemen noodzakelijk is. Het begrip *structureel gebruik* en het onderscheid tussen bedrijven met alleen milieutoestemming of een natuurtoestemming zijn hierbij van belang.

2. Ontwikkeling van het Vergunningenbeleid stikstof

Het Vergunningenbeleid is van toepassing op:

- de afhandeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit;

op reeds verleende omgevingsvergunningen voor een Natura 2000-activiteit;

Dit beleid heeft betrekking op de bevoegdheden intrekking, vergunningverlening en wijziging van vergunningen. Hieronder is toegelicht op welke wijze GS van deze bevoegdheden gebruik kunnen maken.

- A. GS maken gebruik van de bevoegdheid op grond waarvan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken als gedurende 1 jaar (dit is de minimale wettelijke termijn) geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.²
- B. GS maken gebruik van de bevoegdheid om bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit in de voorschriften een termijn van langer dan 1 jaar op te nemen alvorens een vergunning geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken omdat er geen of niet alle activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.³
- C. GS maken gebruik van de bevoegdheid om de voorschriften die zijn verbonden aan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te wijzigen. Dit mag alleen op dezelfde gronden waarop GS de omgevingsvergunning voor die activiteit hadden kunnen weigeren.⁴

5

3. Toelichting aan de hand van casuïstiek

² Op grond van artikel 8:103 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving in samenhang met artikel 5.40 lid 2 aanhef en onder a van de Omgevingswet.

³ Op grond van artikel 8:103 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving in samenhang met artikel 5.40 lid 2 aanhef en onder a van de Omgevingswet.

⁴ Op grond van artikel 8:97 Besluit kwaliteit leefomgeving in samenhang met artikel 5.40 lid 1 aanhef en onder a van de Omgevingswet

Hieronder is aan de hand van korte casuïstiek toegelicht wanneer GS de onder 2 uiteengezette bevoegdheden kunnen gebruiken.

(A). De omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit kan (gedeeltelijk) worden ingetrokken wanneer binnen een bepaalde periode activiteiten niet zijn gerealiseerd of niet worden uitgevoerd. Zoals bijvoorbeeld een eendenfokkerij waarvan de stallen 4 jaar leeg staan en niet worden gebruikt voor andere doeleinden of bijvoorbeeld de papierfabriek waarvan 2 van de 4 WKK's⁶ zeven jaar geleden door brand zijn verwoest en niet zijn herbouwd.

(B). Door aan nieuwe omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten een voorschrift te verbinden met een termijn waarna GS wegens geen gebruik kunnen intrekken, krijgt de vergunninghouder op dit punt rechtszekerheid en duidelijkheid. We stellen voor in afwijking van de Omgevingswet in plaats van 1 jaar hiervoor een termijn van 3 jaar in het beleid op te nemen. Vergunninghouders zijn dan op de hoogte van de termijn die GS hiervoor in principe minimaal zullen hanteren.

(C). Binnen een bedrijf kan door innovatie of BBT de omvang van de stikstofemissie zijn afgenomen en daardoor de latente stikstofruimte zijn toegenomen. Wanneer deze bedrijven bij GS een aanvraag indienen voor een (nieuwe) omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit dan wel bij GS of het college van B&W voor een milieubelastende activiteit, leggen we de technieken met de nieuwe emissie vast in de nieuwe omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. .

4. Voorwaarden en belangen bij gebruik van bevoegdheden

Drie aaneengesloten jaren

GS nemen in het beleid een termijn op van drie aangesloten jaren als voorwaarde voor het gebruik van de bevoegdheden A en B . Dit betreft de intrekings- en wijzigingsbevoegdheid .

Deze termijn start na het onherroepelijk worden van de betrokken omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten. 'De voorgestelde termijn wordt daarnaast opgenomen in een voorschrift van nieuwe omgevingsvergunningen voor een Natura 2000-activiteit. De strekking van dit voorschrift is dat binnen 3 jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning, de activiteit(en) gerealiseerd/gestart moet(en) zijn/ structureel in gebruik moet zijn genomen.

Belangenafweging

De intrekingsbevoegdheid en wijzigingsbevoegdheid zijn zogenaamde discretionaire⁸ bevoegdheden. GS zetten in hun beleid uiteen welke omstandigheden ze in ieder geval - als ze zich voordoen in een concrete casus - meenemen in hun belangenafweging. Hierbij wordt bedoeld op de belangenafweging bij het nemen van een besluit over geheel/gedeeltelijke intrekking van een vergunning. Er wordt verder bedoeld op de belangenafweging bij wijziging van de voorschriften van een vergunning. Hiernaast zullen altijd ook nog andere, mogelijke onverwachte, omstandigheden moeten worden meegewogen door GS. De omstandigheden die GS - indien ze zich voordoen in een concrete casus -in ieder geval meewegen, zijn de volgende:

⁶ WKK is de afkorting voor een warmtekrachtkoppeling; dit is een installaties waarbij tegelijkertijd warmte en elektriciteit wordt geproduceerd met behulp van een motor op één brandstof.

⁸ Discretionaire bevoegdheden zijn bevoegdheden waarbij een bestuursorgaan zoals GS verplicht zijn om alle betrokken omstandigheden in kaart te brengen en de daarbij betrokken belangen mee te wegen en indien daartoe aanleiding is van het beleid af te wijken als belangen onevenredig worden geraakt.

1. Er is gedurende minimaal drie aaneengesloten jaren sprake van een lagere emissie van NH₃ en/of NO_x en/of een lagere daardoor veroorzaakte depositie op Natura 2000 gebieden, die is opgetreden doordat er niet (geheel) of anders gebruik is gemaakt van de natuurtoestemming
2. Er wordt gekeken naar de omvang van de emissie van NH₃ en NO_x en/of de depositie in relatie tot de staat van instandhouding van de habitattypen en - soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen waarop depositie plaatsvindt door de activiteiten. Hiermee hebben we de nee-tenzij gebieden geprioriteerd.
3. Er kan geen of niet geheel gebruik gemaakt worden van de vergunning zonder het (alsnog) oprichten van bouwwerken (met of zonder melding/vergunning).
4. Er kan geen of niet geheel gebruik gemaakt worden van de vergunning zonder het verlenen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en/of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.
5. Er is sprake van concreet zicht op het alsnog verrichten van activiteiten met gebruikmaking van de vergunning. De vergunninghouder of de uitvoerder van de activiteit moet dit met concrete documenten aantonen.
6. Er is sprake van overmacht door persoonlijke of zakelijke omstandigheden die aanleiding waren tot het niet geheel of geheel uitvoeren van de vergunde/toegestane activiteiten. Denk hierbij aan omstandigheden zoals brand, natuurgeweld, gezondheid ondernemer of het uitblijven van andere benodigde vergunningen/toestemmingen voor de activiteit.

PAS-melders

Het Vergunningenbeleid stikstof mag de legalisatie van PAS-melders niet belemmeren. Er zal worden nagegaan op welke wijze (juridisch houdbaar) dit kan worden gerealiseerd en dit wordt vastgelegd in een vervolgvoorstel en in het Uitvoeringsplan.

Hardheidsclausule

GS willen handelen overeenkomstig het toekomstige Beleid, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Hiervoor verwijzen we naar de hardheidsclausule van de Awb.⁹

Overgangsbeleid

In het Beleid kunnen eventueel overgangsbepalingen worden opgenomen. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop wordt omgegaan met vergunningsaanvragen die al zijn ingediend voor de vaststelling van het beleid. Het overgangsbeleid wordt nader uitgewerkt.

Uitvoeringsplan

Voor de uitvoering van het Beleid wordt een uitvoeringsplan opgesteld. In dit plan wordt onder andere de prioritering voor de uitvoering en de monitoring van de resultaten via GMS

⁹ Artikel 2:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

Datum
3 september 2024

Zaaknummer
2024-010703

Blad
6 van 7

uitgewerkt. Verder volgt in dit plan een nadere uitwerking van de voorwaarden waaronder GS van bovenstaande bevoegdheden gebruik kunnen maken en welke omstandigheden worden meegewogen. Tevens wordt de omvang van de VTH-capaciteit in beeld gebracht die voor de uitvoering noodzakelijk is en de samenwerking met gemeenten en omgevingsdiensten.

5. Vervolg besluitvorming

Het voorstel is om na instemming dit beleid langs de hierboven beschreven lijnen te ontwikkelen en daarna via het P-beraad voor te leggen aan GS. Hierbij zal gelijktijdig een Uitvoeringsplan worden voorgelegd. Er zal rekening worden gehouden met het informeren en consulteren van landbouw-, natuur- en milieuorganisaties.