



Onderwerp

Beleidsregel intern en extern salderen stikstofdepositie en Kamerbrief Aanpak stikstofproblematiek

Kern mededeling:

Om de vergunningverlening zo spoedig mogelijk weer op gang te brengen hebben provincies gezamenlijk een beleidsregel opgesteld met als uitgangspunt het zo veel als mogelijk voorkomen van stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden. Op 8 oktober 2019 hebben Gedeputeerde Staten van Flevoland de Beleidsregel intern en extern salderen vastgesteld. Middels een brief d.d. 4 oktober 2019 heeft het Kabinet de Kamer geïnformeerd over de aanpak van de stikstofproblematiek.

Mededeling:

Intern en extern salderen

Als gevolg van een uitspraak van de Raad van State is het Programma Aanpak Stikstof (PAS) stop gezet. Daardoor is het vanaf dat moment niet meer mogelijk om vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb) te verlenen. Om de vergunningverlening zo spoedig mogelijk weer op gang te brengen hebben provincies gezamenlijk een beleidsregel opgesteld. Met deze beleidsregel wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid om stikstofdeposities op Natura-2000 gebieden intern en extern te salderen. Daarmee wordt een helder toetsingskader vastgesteld op basis waarvan het weer mogelijk is om juridisch houdbare vergunningen te verlenen.

Salderen houdt in dat je een eventuele (tijdelijke) toename van stikstof door een activiteit beperkt door het verminderen van stikstofuitstoot van een andere activiteit. Intern door de oplossing te zoeken binnen het bedrijf of project, extern door de oplossing buiten het bedrijf of project te zoeken.

De beleidsregel is afgestemd met alle provincies en de relevante ministeries. Met het vaststellen van deze regels ontstaat er landelijk een gelijk speelveld voor initiatiefnemers en wordt daarmee ook duidelijkheid geschapen, zodat bij vergunningverlening straks door alle provincies dezelfde voorwaarden voor intern en extern salderen worden toegepast. Vanwege spoedeisendheid wordt besloten om de inspraak niet af te wachten.

De beleidsregels voorzien in regels om activiteiten weer te vergunnen waarbij gegarandeerd is dat op geen enkel stikstofgevoelig habitat of leefgebied van soorten een toename van stikstofdepositie optreedt. Daartoe zijn regels opgesteld om te voorkomen dat bij intern salderen de facto sprake zou kunnen zijn van een toename van stikstofdepositie. Voor bijzondere gevallen kan hiervan afgeweken worden middels een hardheidsclausule. Daarnaast wordt bij extern salderen ingezet op het terugdringen van de stikstofdepositie, doordat een deel van de vergunde ruimte wordt afgeroomd.

Middels het vaststellen van beleidsregel voor intern en extern salderen kan vergunningverlening weer op gang komen waarbij door intern en/of extern salderen per saldo geen sprake is van toename aan stikstofdepositie op omliggende Natura 2000-gebieden.

Bijgevoegd treft u ter informatie de beleidsregel.

Registratienummer

2488864

Datum

8 oktober 2019

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Hofstra, H.J.

Ter kennisname aan PS en burgerleden



Kamerbrief Aanpak Stikstofproblematiek

Bijgaand treft u tevens de Kamerbrief d.d. 4 oktober 2019, kenmerk DGNVLG/19226115, aan waarin het Kabinet naar aanleiding van de aanbevelingen van het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van dhr. J. Remkes de maatregelen op de korte en middellange termijn aankondigt.

Binnen onze organisatie wordt de Kamerbrief uitgewerkt naar noodzakelijke acties en (interne) organisatie om daarmee zo goed mogelijk invulling te geven aan onze rol als gebiedsregisseur.

De afgelopen periode hebben we met onze belangrijkste stakeholders waaronder de betrokken gemeenten contact gehad op ambtelijk en bestuurlijk niveau en hen geïnformeerd over de te nemen stappen en ontwikkelingen.

Op korte termijn zullen wij op provinciaal niveau ambtelijk en bestuurlijk overleg organiseren om afspraken te maken hoe verder af te stemmen en te betrekken bij de aanpak van de stikstofproblematiek in de provincie Flevoland. Provincie, gemeenten en waterschap zijn deelnemers aan dit overleg.

Daarnaast wordt per gemeente en met het waterschap een ambtelijk overleg tussen provincie en gemeente/waterschap ingericht om de mogelijkheden die de vaststelling van de beleidsregel intern- en extern salderen biedt in beeld te brengen. Dit overleg is, zoals geschreven, reeds gestart en zal in ieder geval de komende drie maanden geregeld plaats vinden. Dit zal naar onze inschatting direct gevolgen hebben voor het eerder geïnventariseerde overzicht met projecten die mogelijk geraakt worden door de stikstofproblematiek. Tevens zal op portefeuillehouders niveau afzonderlijk bestuurlijk overleg plaats gaan vinden met gemeenten en waterschap.

Wij zullen uw Staten blijven informeren over de voortgang en ontwikkeling in dit dossier. Inmiddels is in overleg met de griffie 4 november 2019 gereserveerd van 18:00-19:30 uur, om met uw Staten te spreken over de stand van zaken en komende acties en organisatie rond de aanpak van stikstof in vervolg op de PAS.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Beleidsregel intern en extern salderen	2488997	Ja
Brief Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 4 oktober 2019	2490041	Ja

Ter inzage in de leeskamer

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
		Tot



BELEIDSREGEL INTERN EN EXTERN SALDEREN

Gedeputeerde Staten van Flevoland;

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht;

Gelet op artikel 2.2 en 2.7 van de Wet natuurbescherming;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn toestemmingen te verlenen op grond van de Wet natuurbescherming;

Overwegende dat vergunningverlening na de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof is stilgevallen;

Overwegende dat het dringend nodig is vergunningverlening zo snel mogelijk weer op gang te brengen;

Overwegende dat daarvoor op dit moment gebruik moet worden gemaakt van het beschikbare, instrumentarium van onder andere intern en extern salderen;

Overwegende dat vanuit onze rol en verantwoordelijkheid als bevoegd gezag de juridische houdbaarheid van nieuwe vergunningen van het grootste belang is;

Overwegende dat het realiseren van stikstofdaling noodzakelijk is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden;

Overwegende dat er daarom strikte voorwaarden nodig zijn voor intern en extern salderen en dat er daarnaast op korte termijn bronmaatregelen worden opgesteld en in uitvoering worden gebracht;

Besluiten vast te stellen de volgende beleidsregel:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. agrarisch bedrijf: bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen of het houden van dieren;
- b. CO₂-rechten: rechten voor het uitstoten van CO₂;
- c. extern salderen: deels of geheel intrekken van een toestemming voor stikstofemissie van één of meer activiteiten op een andere locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een ander nieuw of gewijzigd project;

- d. fosfaatrecht: hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die op grond van de Meststoffenwet in een kalenderjaar ten hoogste met melkvee mag worden geproduceerd;
- e. Habitatrichtlijn: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206);
- f. intern salderen: situatie waarbij het aangevraagde project per saldo zelf niet leidt tot een toename van N-depositie ten opzichte van de eerdere toestemming binnen de begrenzing van één project of locatie;
- g. natuurvergunning: vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 of artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming of een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht met inachtneming van artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht;
- h. N-emissies: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem wordt gebracht;
- i. N-depositie: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol per hectare per jaar;
- j. pluimveerecht: gemiddeld aantal kippen en kalkoenen, uitgedrukt in pluimvee-eenheden, dat op grond van hoofdstuk V van de Meststoffenwet in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden;
- k. referentiesituatie: verleende vigerende en onherroepelijke natuurvergunning, of bij gebrek aan een natuurvergunning een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming, met dien verstande dat de laagst vergunde situatie vanaf de referentiedatum geldt;
- l. relevant hexagoon: hexagoon waarbinnen een voor stikstof gevoelig natuurlijke habitat of habitat van voor stikstof gevoelige soorten voorkomt, en waarbij tevens sprake is van een al dan niet naderende overbelasting van N-depositie vanaf 70 mol per hectare, per jaar onder de kritische depositiewaarde;
- m. saldogevende activiteit: toestemming die wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit ;
- n. saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen;
- o. toestemming: onherroepelijke vigerende natuurvergunning, of onherroepelijke vigerende vergunning dan wel geldende melding op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht onderdeel milieu, Wet milieubeheer of van de Hinderwet, of feitelijke uitvoering van een activiteit waarvoor op de referentiedatum geen vergunning nodig was en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of afzonderlijke activiteit waarvoor geen natuurvergunning nodig was, maar die wel voldoet aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming;
- p. varkensrecht: gemiddeld aantal varkens, uitgedrukt in varkensseenheden, dat op grond van hoofdstuk V van de Meststoffenwet in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden;
- q. Vogelrichtlijn: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009, inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 207);
- r. Wet: Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming).

Artikel 2 Toepassingsbereik

Gedeputeerde Staten hanteren deze beleidsregel bij het beoordelen van aanvragen om een natuurvergunning waarbij gebruik is gemaakt van intern of extern salderen voor projecten die een effect kunnen hebben op N-deposities op Natura 2000-gebieden.

Artikel 3 Natuurvergunning

Gedeputeerde Staten verlenen slechts een natuurvergunning in gevallen waarin gebruik is gemaakt van intern of extern salderen, indien vooraf zekerheid is verkregen dat minimaal de N-depositie op alle relevante hexagonen niet toeneemt ten opzichte van de N-depositie in de referentiesituatie en wordt voldaan aan de in deze beleidsregel opgenomen voorwaarden.

Artikel 4 Referentiedata

Gedeputeerde Staten hanteren bij de beoordeling van aanvragen, bedoeld in artikel 2, de volgende Europese referentiedata:

- a. voor gebieden ter uitvoering van de Habitatrichtlijn:
 - 1°. 7 december 2004; of
 - 2°. de datum waarop het desbetreffende gebied door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard, voor zover die verklaring heeft plaatsgevonden na 7 december 2004;
- b. voor gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn:
 - 1°. 10 juni 1994; of
 - 2°. de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen, voor zover die aanwijzing heeft plaatsgevonden na 10 juni 1994.

Artikel 5 Rekenmodel

1. Voor de vaststelling of een project of een andere handeling door het veroorzaken van N-depositie op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben, gaan Gedeputeerde Staten bij de beoordeling van de N-depositie uit van de op het moment van beslissing op de aanvraag voor de natuurvergunning meest recente versie van de AERIUS Calculator, zoals beschikbaar op www.aerius.nl.
2. In aanvulling op het eerste lid geldt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op onderdelen die buiten het toepassingsbereik van de AERIUS Calculator vallen Gedeputeerde Staten op deze onderdelen verzoeken om aanvullende berekeningen.

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

1. Gedeputeerde Staten houden bij het beoordelen van de aanvraag waarin gebruik wordt gemaakt van extern salderen rekening met de volgende voorwaarden:
 - a. er bestaat een directe samenhang tussen de intrekking van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit; en
 - b. bij de verlening van de natuurvergunning, bedoeld in artikel 3, wordt maximaal 70% van de N-emissie van de saldogevende activiteit betrokken.
2. Onverminderd het eerste lid houden Gedeputeerde Staten bij het beoordelen van de aanvraag alleen rekening met de inzet van een saldogevende activiteit ten behoeve van extern salderen voor zover wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. de N-emissie moet zijn toegestaan in de referentiesituatie en sindsdien onafgebroken aanwezig zijn geweest of nog aanwezig kunnen zijn tot het moment van intrekking van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning voor de realisering van een project is vereist;
- b. het saldogevend agrarisch bedrijf :
 - 1°. zich niet binnen één kilometer van een Natura 2000-gebied bevindt en niet is beëindigd tussen 1 juli 2015 en 1 juli 2018; of
 - 2°. zich binnen één kilometer van een Natura 2000-gebied bevindt;
3. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning hanteren Gedeputeerde Staten de volgende aanvullende uitgangspunten:
 - a. er wordt alleen gebruik gemaakt van de N-emissie van de saldogevende activiteit voor zover deze aantoonbaar is benut op 8 oktober 2019 binnen de verleende toestemming;
 - b. het deel van de toestemming van de saldogevende activiteit dat niet wordt benut wordt ingetrokken;
4. In afwijking van het derde lid kunnen Gedeputeerde Staten desgevraagd ook uitgaan van een hogere aantoonbaar benutte capaciteit in één van de drie jaren voor de in het derde lid genoemde datum, onder de voorwaarde dat dit in de aanvraag voldoende is onderbouwd;
5. Gedeputeerde Staten verbinden aan een natuurvergunning met extern salderen het voorschrift dat de natuurvergunning in werking treedt zodra het besluit tot intrekking van de toestemming voor de saldogevende activiteit onherroepelijk is;
6. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een saldogevende veehouderij uit van ten hoogste de emissie per dierplaats op grond van het Besluit emissiearme huisvesting, zoals dat geldt op het moment van indiening van de aanvraag voor een natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit.
7. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag uitsluitend de N-emissie van een saldogevende activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet plaatsvindt in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
8. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een agrarisch bedrijf dat deelneemt aan de subsidieregeling sanering varkenshouderijen dan wel een daarmee vergelijkbare andere warme saneringsregeling, alsmede de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij voor zover deze wordt ingezet voor extern salderen.
9. Gedeputeerde Staten verlenen geen vergunning op basis van extern salderen met een bedrijf dat op 4 oktober 2019 beschikte over varkensrechten, pluimveerechten of fosfaatrechten. Dat is eerst mogelijk na inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en ten behoeve van maatregelen in verband met de stikstofdepositie in de bodem van natuurgebieden.

Artikel 7 Voorwaarden intern salderen

1. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover de N-emissie was toegestaan in de referentiesituatie en sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning voor de realisering van een project is vereist;

2. Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken omdat daar geen besluit aan ten grondslag ligt uitsluitend bij de beoordeling van de aanvraag indien de feitelijke uitvoering van de activiteit wordt beëindigd voordat deze activiteit mag worden ingezet voor intern salderen.
3. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een agrarisch bedrijf uit van ten hoogste de emissie per dierplaats op grond van het Besluit emissiearme huisvesting, zoals dat geldt op het moment van indiening van de aanvraag voor een natuurvergunning.
4. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor intern salderen uitsluitend de N-emissie van de activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
5. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een agrarisch bedrijf dat deelneemt aan de subsidieregeling sanering varkenshouderijen dan wel een daarmee vergelijkbare andere warme saneringsregeling.
6. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming opgenomen N-emissie voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.
7. Bij de beoordeling van de feitelijke gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zesde lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van indienen van de aanvraag op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties of gebouwen.
8. Onverminderd het zevende lid rekenen Gedeputeerde Staten het deel van de vergunde capaciteit waarvoor aanvrager niet beschikt over de benodigde fosfaatrechten, pluimveerechten, varkensrechten of CO₂-rechten niet tot de feitelijk gerealiseerde capaciteit, zodat deze ruimte niet kan worden ingezet voor intern salderen;
9. In afwijking van het zesde lid hanteren Gedeputeerde Staten de referentiesituatie zonder inperking van de gerealiseerde capaciteit als uitgangspunt indien:
 - a. Op het moment van aankondiging van dit aangescherpte beleid het project nog niet volledig is gerealiseerd, maar heeft de initiatiefnemer wel aantoonbaar stappen gezet met het oog op volledige realisatie.
 - b. Op het moment van aankondiging weliswaar nog niet is aangevangen met de realisatie van een uitbreidingsproject, maar waren daarvoor wel al aantoonbaar onomkeerbare significante investeringsverplichtingen aangegaan.
 - c. Het project noodzakelijk is voor de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied.
 - d. Het projecten en plannen ten aanzien van/ten behoeve van wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart, woningbouw, duurzame energieopwekking en energieprojecten van nationaal belang betreft dan wel projecten noodzakelijk in het kader van militaire activiteiten.
10. In afwijking van het achtste lid hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt voor het bepalen van de feitelijk gerealiseerde capaciteit de fosfaatrechten plus het rundvee dat men door invoering van het fosfaatrechtenstelsel niet meer kon houden indien de melkveehouder:
 - e. kan aantonen dat op 1 maart 2017 aantoonbaar meer rundvee werd gehouden dan aan fosfaatrechten is verkregen; én
 - f. kan aantonen dat op 1 maart 2017 voldoende ruimte beschikbaar was in de stallen.

Artikel 8

Gedeputeerde Staten nemen in een natuurvergunning het voorschrift op dat die vergunning kan worden ingetrokken wanneer het project of de andere handeling waarvoor toestemming is verleend niet binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van het toestemmingsbesluit is gerealiseerd onderscheidenlijk verricht.

Artikel 9 Hardheidsclausule

Gedeputeerde Staten kunnen in individuele gevallen van deze beleidsregel afwijken, wanneer onverkorte toepassing ervan voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen en de afwijking zo min mogelijk afbreuk doet aan het doel om N-depositie te reduceren.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 11 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel intern en extern salderen.

Aldus besloten in de vergadering van Gedeputeerde Staten van Flevoland op 8 oktober 2019.

Lelystad, 8 oktober 2019,

de voorzitter

de secretaris

Toelichting behorende bij de beleidsregel intern en extern salderen

Algemeen

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1764) gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Als gevolg van de uitspraak is de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS onbruikbaar geworden als basis voor toestemmingverlening. Toestemmingverlening voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt is daardoor volledig stil komen te liggen.

Het is duidelijk dat een substantiële reductie van stikstofdepositie nodig is om de natuurdoelen te halen en daarmee economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Op 26 september heeft een adviescollege onder leiding van de heer Remkes advies uitgebracht hoe de toestemmingverlening weer op gang kan komen en welke maatregelen op korte termijn getroffen kunnen worden.

Nu het PAS niet meer gebruikt kan worden en een ecologische beoordeling van stikstofdeposities lastiger is geworden door aanvullende eisen die de Afdeling heeft gesteld aan een passende beoordeling, moet in de meeste gevallen worden teruggevallen op de mogelijkheden die voor de korte termijn resteren, namelijk intern en extern salderen en de ADC-toets.

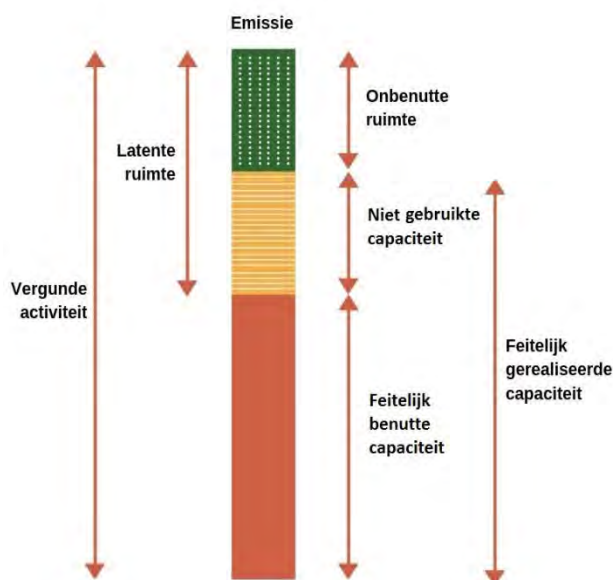
Deze beleidsregel stelt voorwaarden aan de instrumenten intern en extern salderen. Op basis van de uitspraak van de Afdeling en het advies van het college van Remkes is evident dat toestemmingverlening voor nieuwe of gewijzigde initiatieven niet mag leiden tot een toename van de stikstofdepositie. Om dit te bereiken moeten strikte voorwaarden worden gesteld aan salderen. Los daarvan zijn op zeer korte termijn maatregelen nodig om de stikstofdepositie terug te dringen.

In de beleidsregel is ook jurisprudentie aangehaald. Het is echter niet de bedoeling om deze jurisprudentie volledig te beschrijven of te codificeren in deze beleidsregel. Jurisprudentie over extern salderen (aangevuld in de uitspraak over het PAS) blijft onverkort gelden.

Feitelijk gerealiseerde capaciteit en feitelijk benutte ruimte

In de beleidsregel wordt onderscheid gemaakt tussen de uitgangssituatie voor intern en extern salderen. Voor intern salderen is dat de feitelijk gerealiseerde capaciteit, tenzij er redenen zijn om hiervan gemotiveerd af te wijken. Door uit te gaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit (tenzij...) wordt de onbenutte ruimte (ook wel: onnodige ruimte) uit vergunningen weggenomen.

Voor extern salderen is de uitgangssituatie de feitelijk benutte capaciteit. Door daar vanuit te gaan, wordt niet alleen de onbenutte (onnodige), maar ook niet gebruikte capaciteit weggehaald. Samen worden deze de latente ruimte genoemd. In onderstaand schema zijn de verschillende begrippen toegelicht.



Latente ruimte

In veel gevallen wordt een deel van een toestemmingsbesluit niet gebruikt. Dit noemen wij latente ruimte. Deze bestaat uit onbenutte ruimte en niet gebruikte capaciteit. Niet gebruikte capaciteit is ruimte die feitelijk op enig moment (tijdelijk) niet gebruikt wordt, of nog niet gebruikt wordt (maar waarvan aantoonbaar wel gebruik gemaakt zal worden). Onbenutte ruimte is ruimte die niet gebruikt zal of kan gaan worden. Bij zowel intern als extern salderen

mag geen gebruik gemaakt worden van onbenutte ruimte. Bij intern salderen mag, in tegenstelling tot extern salderen, wel gebruik gemaakt worden van niet gebruikte capaciteit.

Onbenutte ruimte mag niet gebruikt worden om mee te salderen, omdat dit kan leiden tot stijgingen van de stikstofdepositie. Daarnaast is het ongewenst om initiatiefnemers die te veel ruimte hebben geclaimd daarvoor te belonen en kan het salderen met onbenutte ruimte het effect van ander beleid (bijv. het instellen van fosfaatrechten in de landbouw) teniet doen.

De reden om bij intern salderen wel toe te staan de niet gebruikte capaciteit te gebruiken, is omdat daarmee wordt voorkomen dat initiatiefnemers onevenredig beperkt worden in het gebruik van hun vergunde rechten. Dit geldt bijvoorbeeld voor bedrijven waarbij realisatie alleen op langere termijn mogelijk is, of waar de klimatologische omstandigheden of schommelingen in de reguliere bedrijfsvoering de productie bepalen.

Afromen

Uit de uitspraak van de Afdeling en het advies van het college Remkes komt duidelijk naar voren dat een daling van de stikstofdepositie noodzakelijk is voor het halen van de natuurdoelen, en daarmee ook voor het kunnen toestaan van nieuwe economische ontwikkelingen.

GS hebben besloten om eerst de latente of onbenutte ruimte uit de vergunningen te halen (daarmee wordt tenminste een gelijkblijvende depositie geborgd) en daarna bij extern salderen nog met een extra percentage af te romen. Dit percentage is vastgesteld op 30%. Er is gekozen voor een veilige (en dus stevige) afroming om te waarborgen dat nieuwe of gewijzigde initiatieven tot een daling leiden ten opzichte van de feitelijke situatie.

Artikelsgewijze toelichting

Aandachtspunten voor de toelichting op de beleidsregel:

Artikel 1 Begripsbepalingen:

Sub c (definitie externe saldering): bij externe saldering dient er sprake te zijn van saldering van stikstofemissies die leiden tot een N-depositie op hetzelfde habitatype of habitatsoort op dezelfde locatie binnen het hexagoon binnen hetzelfde Natura 2000-gebied. Dit is niet toegevoegd aan de definitie, omdat dat reeds besloten is binnen de toevoeging 'ten behoeve van de verlening van een nieuwe toestemming'. Bovendien zou het toevoegen aan de definitie ertoe kunnen leiden dat in een bepaald aantal beperkte gevallen de definitie te beperkend zou kunnen werken.

Externe saldering wordt aangemerkt als een mitigerende of beschermende maatregel in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn.

Sub k referentiesituatie

De referentiesituatie is zoals volgt uit vaste jurisprudentie. Daaruit volgt dat voor de referentiesituatie achtereenvolgens moet worden uitgegaan van:

1. Een vigerende natuurvergunning;
2. De ten tijde van de referentiedatum vigerende milieutoestemming (Wet milieubeheer, Hinderwet), tenzij later een milieutoestemming is verleend die een lagere emissie toestaat.

Sub o (definitie toestemming): het begrip 'natuurvergunning' is gedefinieerd in sub g. Voor de toepassing van het begrip 'toestemming' vallen op grond van overgangsrecht ook vergunningen die zijn verleend op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Er is hier getracht zo volledig mogelijk te zijn. In sommige gevallen konden activiteiten legaal worden uitgevoerd zonder dat hiervoor expliciet toestemming in het kader van de Wet natuurbescherming nodig was.

Artikel 3 Natuurvergunningen

Uit jurisprudentie volgt dat de stikstofdepositie na salderen met zekerheid op geen enkele hectare mag toenemen. Een berekening met AERIUS op voorgeschreven wijze geeft deze zekerheid.

Artikel 4 Referentiedatum voor de Vogel- en Habitatrichtlijn

Een complete lijst van de te hanteren referentiedata is te vinden op de website van [BIJ12](#).

Artikel 5 Rekenmodel

Sinds de wijziging van de Regeling natuurbescherming op 31 augustus 2019 is het rekenmodel AERIUS niet voorgeschreven als het te gebruiken model. Er is echter bestuurlijk afgesproken dat AERIUS het best beschikbare model is, en opnieuw voorgeschreven zal worden. Om dit te benadrukken wordt hier expliciet opgenomen dat Gedeputeerde Staten AERIUS gebruiken bij de beoordeling van aanvragen met betrekking tot stikstofdepositie.

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

Lid 1, onder a: uit jurisprudentie (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2011:BP7785, onder overweging 2.5) volgt dat er 'directe samenhang' moet bestaan tussen de intrekking van de saldo-gevende activiteit en het verlenen van toestemming voor de saldo-ontvangende activiteit. In praktijk kan dit blijken uit een overeenkomst tussen partijen waarin is opgenomen dat de toestemming (deels) wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit. Dit is nodig omdat extern salderen wordt beschouwd als een mitigerende maatregel die in de passende beoordeling betrokken mag worden.

Lid 1, onder b: Om een stijging van de depositie te voorkomen, moet ten minste de onbenutte ruimte in een vergunning worden uitgesloten van extern salderen (stand still). Om een daling te realiseren, is het daarnaast noodzakelijk om af te romen. In deze regeling wordt bepaald dat maximaal 70% van de emissie van de saldogevende activiteit mag worden gebruikt voor salderen na aftrek van de latente ruimte (onbenutte én niet gebruikt capaciteit – zie schema).

In het geval van saldering met een veehouderij die voldoet aan het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) mag bovendien geen rekening worden gehouden met de extra emissie die wordt veroorzaakt door het niet voldoen aan het Beh. De emissie die dan resteert is het uitgangspunt (100%). Van deze resterende emissie mag dan op basis van lid 1, onder b, 70% van de daadwerkelijk aanwezige emissie worden ingezet voor salderen.

Omdat naast de afoming van emissie, ook voldaan moet worden aan artikel 3, wordt geborgd dat niet alleen de emissie, maar ook de depositie daalt. Omdat bij extern salderen de saldo-gever en saldo-ontvanger niet op exact dezelfde hexagonalen een effect hebben, is het meest ongunstig gelegen hexagoon (of enkele hexagonalen) maatgevend. Op dat hexagoon mag de depositie niet toenemen. De resultante hiervan is dat op de resterende hexagonalen sprake zal

zijn van een daling. Daar bovenop verdwijnt 30% van de feitelijk aanwezige emissie van de saldo-gever. Dit is niet in de depositieberekening opgenomen omdat deze aftrek vooraf plaatsvindt. Deze afroning zorgt wel voor een extra daling, ook op de maatgevende hexagonen.

Lid 2, onder b. In de PAS-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1764) zegt de Afdeling Bestuursrechtspraak hierover het volgende (r.o 39.7):

“De Afdeling is van oordeel dat dubbele inzet van stikstofdepositie (in verband met de zogenoemde stoppersruimte) is uitgesloten als extern gesaldeerd wordt met een bedrijf dat (i) op 1 juli 2015 geen stikstofdepositie meer veroorzaakte of (ii) op 1 juli 2018 nog stikstofdepositie veroorzaakte, of (iii) binnen één kilometer afstand van een Natura 2000-gebied staat. Dubbele inzet van deposities is niet uitgesloten als extern gesaldeerd wordt met een bedrijf dat feitelijk is beëindigd in de periode 1 juli 2015 - 1 juli 2018.”

Lid 3: N-emissie wordt als feitelijk gebruikt beschouwd wanneer uit bewijsstukken zoals gepubliceerd op de website van BIJ12 blijkt dat de emissie feitelijk optrad.

Lid 5: wanneer een natuurvergunning wordt verleend met een uitgestelde inwerkingtreding tot het moment waarop de intrekking van het toestemmingsbesluit onherroepelijk is, kan worden voldaan aan deze bepaling (vgl. ABRvS 29 juni 2016 ECLI:NL:RVS:2016:1818 en ECLI:NL:RVS:2016:1819). De intrekking van de saldogevende activiteit wordt in een afzonderlijke beschikking in samenhang opgesteld en heeft betrekking op:

- a. de niet aantoonbaar benutte N-emissie die volgt uit lid 3 of 4;
- b. de 30% N-emissie die op grond van lid 1 onder b niet betrokken mag worden in de berekening bij de verlening van de natuurvergunning, bedoeld in artikel 3 en
- c. de N-emissie die ingezet wordt voor de externe saldering.

De intrekkinggrond volgt uit de Wet en wordt in iedere intrekkingbeschikking gemotiveerd. Dat behoeft geen plaats in deze regel om die hier op te nemen.

Lid 6 en 7: maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden (art 6, tweede lid Hrl) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit betekent dat deze ruimte niet mag worden gebruikt voor salderen. Het Besluit emissiearme huisvesting is door de Afdeling aangemerkt als maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid, Hrl (zie: ECLI:NL:RVS:2019:1764). Dit betekent dat de winst die wordt geboekt doordat huisvestingssystemen gaan voldoen aan het Beh niet mag worden ingezet voor salderen (op grond van het derde lid van artikel 6 Hrl). Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid Hrl, zoals in bepaalde gevallen de (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning mag niet worden gebruikt voor salderen.

Lid 8: Om te voorkomen dat bedrijven die deelnemen aan een saneringsregeling (ten behoeve van stikstofdaling), ook nog hun rechten kunnen verkopen ten behoeve van extern salderen zijn deze bedrijven uitgesloten van extern salderen. Inrichtingen die in het kader van bronmaatregelen voor het terugdringen van stikstofdepositie worden uitgekocht, worden eveneens uitgesloten van de mogelijkheid tot extern salderen. Wanneer met deze bedrijven wordt gesaldeerd, bestaat het risico dat de vrijkomende ruimte dubbel wordt ingezet. De stoppersregeling Actieplan ammoniak is landelijk gedoogbeleid op grond van het Besluit emissiearme huisvesting. Vanwege de al langer lopende afspraken en de noodzaak van

stikstofdaling zal er geen saldering plaats mogen vinden met de bedrijven die stoppen op basis van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak (op 1 januari 2020).

Lid 9: Om ongewenste effecten in de landbouw te voorkomen, is extern salderen met een saldogever die op 4 oktober beschikte over varkensrechten, pluimveerechten of fosfaatrechten tot de inwerkingtreding van de wijziging van de Meststoffenwet niet mogelijk.

Artikel 7 Voorwaarden intern salderen

Lid 2: voor activiteiten die plaatsvinden zonder te zijn vastgelegd in een toestemmingsbesluit (aparte natuurvergunning) is dit lid opgenomen om intern salderen mogelijk te maken. Dit kan infrastructurele activiteiten betreffen maar bijvoorbeeld ook woningbouw en akkerbouw.

Lid 3 en 4: maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden (art 6, tweede lid Hrl) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit betekent dat deze ruimte niet mag worden gebruikt voor salderen. Het Besluit emissiearme huisvesting is door de Afdeling aangemerkt als maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid, Hrl (zie: ECLI:NL:RVS:2019:1764). Dit betekent dat de winst die wordt geboekt doordat huisvestingssystemen gaan voldoen aan het Beh niet mag worden ingezet voor salderen (op grond van het derde lid van artikel 6 Hrl). Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid Hrl, zoals in bepaalde gevallen de (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning mag niet worden gebruikt voor salderen.

Lid 5: Om te voorkomen dat bedrijven die deelnemen aan een saneringsregeling (ten behoeve van stikstofdaling), ook nog hun rechten kunnen verkopen ten behoeve van intern salderen zijn deze bedrijven uitgesloten van intern salderen. Inrichtingen die in het kader van bronmaatregelen voor het terugdringen van stikstofdepositie worden uitgekocht, worden eveneens uitgesloten van de mogelijkheid tot intern salderen. Wanneer met deze bedrijven wordt gesaldeerd, bestaat het risico dat de vrijkomende ruimte dubbel wordt ingezet.

Lid 6: Er mag alleen vergunningruimte worden ingezet voor salderen voor zover de capaciteit feitelijk is gerealiseerd. Voor intern salderen is uitgegaan van de gerealiseerde capaciteit om de onbenutte ruimte in vergunningen uit te sluiten en een initiatiefnemer niet onevenredig te beperken in de vergunde rechten. Zie verder de algemene toelichting op latente ruimte.

Lid 7: Of gebouwen of installaties daadwerkelijk zijn gerealiseerd, kan worden aangetoond met bijvoorbeeld luchtfoto's, foto's, of betaalde rekeningen. Bijbehorende verkeersbewegingen (trein, personenverkeer, vrachtverkeer, scheepvaart) kunnen bijvoorbeeld worden aangetoond met behulp van een verkeersmodel, verkeersonderzoek of luchtkwaliteitsonderzoek.

Lid 8: Om te voorkomen dat er gesaldeerd kan worden met ruimte die nooit benut kan worden, moet een initiatiefnemer over de voor die activiteit benodigde rechten beschikken. Omdat voor veel activiteiten geen dergelijke rechten bestaan, is expliciet opgenomen dat dit alleen geldt voor zover die rechten ook daadwerkelijk nodig zijn om de activiteit te mogen uitvoeren.

Lid 9: Om te voorkomen dat initiatiefnemers onbedoeld in hun rechten worden beperkt, zijn een aantal uitzonderingen benoemd waarin het rechtvaardig is uit te gaan van de referentiesituatie zonder inperking op gerealiseerde capaciteit.

Sub a: voorbeelden hiervan zijn wanneer alle benodigde vergunningen al zijn verkregen, wanneer onomkeerbare verplichtingen zijn aangegaan, grondopties zijn genomen, opdracht aan aannemer of architect is verleend en dergelijke.

Daarnaast is voor wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart, of projecten die noodzakelijk zijn in het kader van de nationale veiligheid of militaire activiteiten een uitzondering gemaakt ten opzichte van de inperking op capaciteit omdat het voor deze activiteiten niet gewenst of mogelijk is om van de gerealiseerde capaciteit uit te gaan.

Wanneer het voor de realisatie van de natuurdoelen noodzakelijk is bestaande bedrijven, wegen, woningen en dergelijke te verplaatsen, mag uit worden gegaan van de referentiesituatie.

Daarnaast is voor militaire activiteiten van Defensie en voor wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart, een uitzondering gemaakt op de inperking op capaciteit.

De bedrijfsvoering van Defensie wordt gekenmerkt door fluctuaties. Zowel door het aangaan of beëindigen van missies, waardoor personeel en materieel wordt uitgezonden naar het buitenland of weer terugkomt, alsmede door variaties in oefenprogramma's, kan tijdelijk minder gebruik plaatsvinden dan binnen de vergunning is toegestaan of kan juist sprake zijn van volledig gebruik. Het is in het belang van de nationale veiligheid dat het (tijdelijk) onbenutte deel van het volledig operationeel gebruik van deze activiteiten niet wordt afgeroomd.

Bij wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart is een uitzondering gemaakt op de inperking van de capaciteit, omdat de fluctuatie in de benutting van die capaciteit afhankelijk is van autonome omstandigheden die niet kunnen worden beïnvloed door de initiatiefnemer.

Sub b: Wanneer het voor de realisatie van de natuurdoelen noodzakelijk is bestaande bedrijven, wegen, woningen en dergelijke te verplaatsen, mag uit worden gegaan van de referentiesituatie zonder inperking op gerealiseerde capaciteit.

Artikel 8

Gelet op de stikstof overbelaste situatie dient zorgvuldig met de stikstofruimte in vergunningen om te worden gegaan. Het is onwenselijk dat afgegeven vergunningen voor langere tijd latente ruimte in zich hebben. Voor omgevingsvergunningen geldt al langere tijd wettelijk het principe, dat binnen een bepaalde termijn van die vergunningen gebruik moet worden gemaakt. In het verlengde hiervan is het ook voor Wnb vergunningen gerechtvaardigd vergunningen alleen te verlenen wanneer realisatie reëel is. Als er geen mogelijkheid is om na drie jaar een natuurvergunning in te trekken, blijft er ongebruikte stikstofruimte boven de markt hangen waarvan niet bekend is of en wanneer die wordt gebruikt. Met deze voorschriften wordt niet beoogd om al bestaande rechten in te trekken. Als bijvoorbeeld de vergunning een bestaande weg, gebouw of installatie en daarnaast een deel nieuwbouw omvat, zijn de voorschriften alleen van toepassing op de realisatie van de nieuwbouw. Bij overtreding van genoemde voorschriften is in alle gevallen een apart besluit nodig tot (al dan niet gedeeltelijke) intrekking van de natuurvergunning. Dat intrekkingbesluit is op zichzelf vatbaar voor bezwaar en beroep.

In geval van een omgevingsvergunning waarvoor GS een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven kan GS niet zelf de vergunning (deels) intrekken. GS nemen dit voorschrift op in de Verklaring van geen bedenkingen waardoor B&W de bevoegdheid heeft de vergunning

(deels) in te trekken. In die gevallen kunnen GS het bevoegde gezag ook verzoeken de vergunning in te trekken.

**Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit**

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Interbestuurlijke directie Stikstof

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 4 oktober 2019
Betreft Aanpak stikstofproblematiek

Ons kenmerk
DGNVLG-NP / 19226115

Geachte Voorzitter,

Nederland kampt met een stikstofprobleem. De uitspraak van de Raad van State en de aanbevelingen van het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Johan Remkes geven een helder signaal. Niet alles kan.

De lucht die we inademen is ongezonder bij een overschot aan stikstofoxiden. Stikstof is zeker ook een probleem in natuurgebieden. Sommige plantensoorten kunnen slecht tegen stikstof, andere gedijen er juist goed op. Met als resultaat: meer van hetzelfde. Deze ernstige verschraling van de natuur en de biodiversiteit veroorzaakt een kettingreactie, waarvan de gevolgen meer en meer zichtbaar worden. Na de planten verdwijnen de dieren, zoals bijen en insecten, die op hun beurt weer nodig zijn voor onze gewassen en onze voedselproductie. Voor onze gezondheid, voor onze voedselproductie: de uitstoot van stikstof moet verder omlaag.

Projecten in Nederland lopen vertraging op en moeten opnieuw beoordeeld worden. Dat brengt grote onzekerheid met zich mee voor inwoners, boeren en bedrijfsleven. Veel boeren en bouwers vrezen voor hun bedrijf, hun bron van inkomsten en hun manier van leven. Hiervan zijn ook veel werknemers afhankelijk. Het woningvraagstuk is urgent, we hebben nieuwe huizen nodig en onze nationale veiligheid moet geborgd blijven. Onze (water)wegen en kust moeten worden onderhouden en versterkt, zodat we beschermd zijn tegen het water en op een veilige manier van A naar B kunnen reizen. We moeten daar een nieuwe balans in vinden.

Veel is al in gang gezet en bereikt, maar een versnelling is noodzakelijk. Daartoe gaat het kabinet een aantal zaken doen: investeren in direct natuurherstel, inzetten op een drempelwaarde voor stikstofdepositie zodat het proces voor het verlenen van toestemming voor (kleine) activiteiten en projecten weer in gang kan worden gezet, toestemmingverlening op gang brengen via intern salderen en extern salderen onder voorwaarden. Ook stelt het kabinet indien nodig financiële en juridische middelen beschikbaar en worden bronmaatregelen genomen waar deze (gebiedsgericht) effect hebben, onder meer door vrijwillige en warme sanering van boerenbedrijven in de buurt van natuurgebieden, investeringen in

innovaties voor boeren die willen blijven en gerichte snelheidsverlagingen daar waar het effect heeft op de stikstofdepositie.

In deze brief, die ik verstuur mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, de staatssecretaris van Defensie, de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, legt het kabinet uit hoe we een stikstofreductieplan vorm gaan geven samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Voorheen werd het Programma Aanpak Stikstof (PAS) gebruikt om de neerslag van stikstof op termijn te beperken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat dit systeem niet voldeed als onderbouwing van toestemmingverlening. De bal ligt nu bij het kabinet om een nieuwe aanpak te ontwikkelen.

In Nederland combineren we veel. We wonen, werken, leren, reizen en recreëren met velen in een klein, welvarend land. Dat willen we behouden en doorgeven aan de generaties na ons, onze kinderen. De juiste maatregelen zijn nodig om internationale klimaatdoelstellingen te halen, natuur te versterken, onze lucht schoner te maken en innovatie en economische ontwikkeling mogelijk te maken. Deze maatregelen moeten in alle sectoren en in alle delen van het land genomen worden. Zo helpen sectoren en gebieden zichzelf én elkaar om de stikstofproblematiek samen op te lossen. Het kabinet heeft de verantwoordelijkheid om deze maatregelen te nemen – waarbij snelheid en zorgvuldigheid hand in hand moeten gaan.

Adviescollege

Op 25 september jl. heeft het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Johan Remkes een eerste advies uitgebracht over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder weer toestemming kan worden verleend voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden (Kamerstuk 32 670, nr. 166). Ik ben de leden van het Adviescollege er zeer erkentelijk voor dat ze erin zijn geslaagd om op deze korte termijn een advies te formuleren. Daarvoor spreek ik naar de leden van het college mijn expliciete dank uit. Dit advies zal helpen bij de verdere formulering van de te maken keuzes.

Op basis van het eerste advies van het Adviescollege gaat het kabinet in deze aanpak in op de meest urgente vraagstukken en wat het kabinet daar aan gaat doen. Voor het einde van het jaar wil het Adviescollege een tweede advies aanbieden dat gaat over beweiden en bemesten. Het derde deel van het advies wordt in mei 2020 verwacht. In dit laatste advies is gevraagd om een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot de verplichtingen op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In dit advies gaat het Adviescollege ook in op sectoren lucht- en scheepvaart, vrachtverkeer en openbaar vervoer. In aanloop naar dit advies zal het kabinet ook zelf een nadere analyse maken van de stikstofeffecten van luchtvaart en scheepvaart en de mogelijke maatregelen. Het uitkomen van het laatste deel van het advies zal worden meegenomen in de afweging van het maatregelenpakket voor de stikstofopgave. Daarbij worden ook de eerste effecten van de maatregelen voor de korte termijn betrokken.

Aanpak kabinet

Het kabinet wil landelijke maatregelen nemen die gebiedsgericht worden uitgewerkt en volgt hiermee het advies van het Adviescollege. De herkomst van stikstofdepositie verschilt per gebied. De aanpak om de depositie te verminderen, is dus overal anders. De oplossing ligt in een gebiedsgerichte benadering. Hierbij wordt inzichtelijk gemaakt wat nodig is voor natuurherstel, welke (bron)maatregelen daarvoor in dat gebied beschikbaar zijn, maar ook welke ruimte nodig is om activiteiten in dat gebied te kunnen ontplooiën.

Bij deze gebiedsgerichte benadering moet een weging gemaakt worden tussen alle belangen. Het biedt ook kansen om slimme combinaties te maken met andere ruimtelijke opgaven. Te denken valt aan opgaven in het kader van de woningbouw, mobiliteit, defensie, het Klimaatakkoord, het interbestuurlijke programma Vitaal Platteland en het programma Duurzame Veehouderij. Hiermee kunnen we op een aantal kansrijke locaties snel aan de slag gaan. Daarbij wordt uiteraard gebruik gemaakt van lopende gebiedsprocessen en de daarmee opgebouwde contacten met de ondernemers en bewoners in die gebieden. In het gebiedsproces kan zowel het Rijks- als het decentrale belang geborgd worden omdat alle overheden partij aan tafel zijn.

Deze nieuwe stikstofaanpak is nodig om uit de huidige impasse te komen en weer perspectief te creëren voor nieuwe ontwikkelingen. We werken daarbij toe naar een nieuwe systematiek waar een drempelwaarde weer onderdeel van kan zijn. Het is volstrekt duidelijk dat die drempelwaarde alleen kan bestaan als de natuurherstel daadwerkelijk sneller gaat dan tot nu toe het geval was. Om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop en de voorwaarden waaronder dit gerealiseerd kan worden, zal het kabinet hierover voorlichting aan de Afdeling Advisering van de Raad van State vragen. Voor het einde van dit jaar wil het kabinet over deze route, inclusief de te nemen (bron)maatregelen, duidelijkheid verschaffen.

Uitwerking gebiedsspecifieke aanpak

Het kabinet gaat meteen met de interbestuurlijke partners aan de slag om deze samenwerking vorm te geven. De medeoverheden hebben aangegeven hier graag aan bij te willen dragen. Het tempo zal per gebied verschillen; de inzet blijft om overal zo spoedig mogelijk tot een aanpak te komen. De gebiedsgerichte aanpak leidt er niet toe dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies wijzigt.

Het kabinet vraagt in de beginfase van dit proces de Commissarissen van de Koning als rijksorgaan **(ook wel 'Rijksheren' genoemd) te zorgen voor een** zorgvuldig proces en – met het oog op zowel de nationale belangen als ook de decentrale belangen – de verbindingen in de gebiedsgerichte aanpak. Hun rol hierin is om nationaal verbindend over de bestuurslagen en sectoren heen het tempo van de gebiedsgerichte aanpak te faciliteren. Er wordt hen gevraagd dit te doen zodanig dat besluiten worden genomen met inachtneming van bestaande bevoegdheden, verantwoordelijkheden en processen. Na de beginfase wordt bezien wat de rol van de Rijksheren in het vervolg moet zijn.

De uitvoering van maatregelen vergt een lange adem met een structurele aanpak en zal daarom gefaseerd plaatsvinden. In het Klimaatakkoord is reeds € 100 miljoen gereserveerd voor veehouderij rondom Natura 2000-gebieden en € 100 miljoen voor de veenweideaanpak. Deze middelen dragen niet alleen bij aan de klimaatdoelen, maar ook aan de vermindering van de stikstofproblematiek. Ook kunnen de extra middelen voor de woningmarkt uit de Miljoenennota 2020 (€ 1 miljard) onder meer gebruikt worden om de potentiële gevolgen van de stikstofproblematiek voor de woningbouw op te vangen. Voor de saneringsregeling van de varkenshouderij heeft het kabinet € 180 miljoen vrijgemaakt en voor het Jonge Boerenfonds € 75 miljoen. Binnen bestaand beleid op aanpalende terreinen kan ook worden bezien hoe een bijdrage kan worden geleverd aan de vermindering van de stikstofdepositie. Indien nodig is het kabinet bereid om voor de financiering van extra maatregelen die op korte termijn genomen kunnen worden een begrotingsreserve in te stellen bij Najaarsnota. Ook van de provincies wordt een extra inspanning gevraagd.

Stikstofreductieplan

Het kabinet vertaalt de boodschap van de Raad van State en van het Adviescollege Stikstofproblematiek in een nieuwe stikstofaanpak waarin veel meer moet gebeuren dan de afgelopen jaren is gedaan. En waarin ook versnelling, intensivering en uitbreiding zitten van tot 2030 geplande maatregelen die stikstofreductie opleveren. Dat geldt zowel voor maatregelen voor natuurherstel als voor maatregelen gericht op een structurele verlaging van de stikstofuitstoot in alle sectoren.

Een dergelijke landelijke aanpak met een gebiedsgerichte uitwerking wordt al gebruikt bij de warme sanering van de varkenshouderij. Maatregelen zoals investeringen in mobiliteit, de beperking van snelheid op wegen en natuurherstel zijn ook voorbeelden waartoe landelijk wordt besloten en die in een gebiedsgerichte uitwerking kunnen leiden tot meer ruimte voor ontwikkeling.

De keuze welke maatregel in welke gebied het beste past, is afhankelijk van een aantal factoren. De afweging vindt plaats op basis van de effectiviteit, de kosten, de gevolgen voor de leefbaarheid, de juridische houdbaarheid, de uitvoerbaarheid en de politieke weg. Het tempo waarin dit mogelijk is, verschilt per provincie.

Verder zoekt het kabinet naar meer effectieve maatregelen waar het Adviescollege zich nog niet specifiek op heeft gericht, zoals het verduurzamen van het wagenpark, de scheepvaart, de luchtvaart, industrie en maatregelen om door aanpassingen in diervoer en mest minder stikstof te laten uitstoten. Bovendien wordt substantieel geïnvesteerd in natuur. Daardoor ontstaat een verbeterde natuurkwaliteit en worden belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk.

Natuurherstel

Provincies zetten alles op alles om de uitvoering van de ruim 1.200 geprogrammeerde herstelmaatregelen voor 2021 conform planning uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn hydrologisch herstel in het oostelijke deel van de Sallandse Heuvelrug of het Wooldse Veen in Gelderland. Dit gebeurt in gebiedsprocessen, waarin afspraken zijn gemaakt met alle partners en stakeholders. Het kabinet verkent met de provincies of met de Crisis- en herstelwet de doorlooptijd van deze maatregelen kan worden versneld.

Naast het uitvoeren van de geplande herstelmaatregelen zijn provincies verantwoordelijk voor de maatregelen om de uitbreidingsdoelen te halen. Deze uitbreidingsmaatregelen staan veelal gepland voor de periode na 2021. Provincies zullen zich inzetten om deze maatregelen daar waar mogelijk eerder te kwantificeren en uit te voeren. Over de financiering van deze maatregelen worden in het kader van de gebiedsgerichte aanpak bestuurlijke afspraken gemaakt. Dit vraagt een actualisatie van het Natuurpact.

In het kader van de te ontwikkelen gebiedsgerichte aanpak zijn er veel kansen en mogelijkheden voor de natuur, bijvoorbeeld door het aanleggen van bufferzones, zoneringsmaatregelen, ruimte voor natuurinclusieve landbouw, boeren natuur en **de aanleg van 'klimaatbossen'**. Deze worden in de gebiedsgerichte aanpak verder verkend en waar zinvol verder uitgewerkt. Ook over de financiering van deze maatregelen worden in het kader van die gebiedsgerichte aanpak bestuurlijke afspraken gemaakt.

Toestemmingverlening

Intern salderen

De toestemmingverlening via intern salderen kan weer starten per 11 oktober. Daarbij is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen enerzijds het belang om geen stikstofstijging te veroorzaken en anderzijds de ruimte die de initiatiefnemer nodig heeft voor zijn bedrijfsvoering. Daarom wordt uitgegaan van de feitelijk gerealiseerde en vergunde capaciteit^[1]. Het gaat om de feitelijk gerealiseerde capaciteit passend binnen de vergunde situatie. Voor een aantal activiteiten is het problematisch voor de bedrijfsvoering om uit te gaan van de gerealiseerde capaciteit, en zal om die reden worden uitgegaan van de vergunde (en niet perse gerealiseerde) capaciteit. Dit leidt tot de volgende uitzonderingsgronden waar de initiatiefnemer zich gemotiveerd op kan beroepen:

- Op het moment van aankondiging van dit aangescherpte beleid via deze brief was het project nog niet volledig gerealiseerd, maar heeft de initiatiefnemer wel aantoonbaar stappen gezet met het oog op volledige realisatie.
- Op het moment van aankondiging is weliswaar nog niet aangevangen met de realisatie van een uitbreidingsproject, maar waren daarvoor wel al aantoonbaar onomkeerbare (investerings)verplichtingen aangegaan.
- Het project is noodzakelijk voor de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied (bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsing in het kader van natuurherstelmaatregelen).
- Projecten en plannen ten aanzien van/ten behoeve van wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart, woningbouw, duurzame energieopwekking en energieprojecten van nationaal belang dan wel projecten noodzakelijk in het kader van de nationale veiligheid of militaire activiteiten.

Extern salderen

Voorafgaand aan het weer verlenen van toestemmingbesluiten via extern salderen zullen samen met de provincies en gemeenten de condities worden vastgelegd

^[1] Als (een deel van de) capaciteit is gerealiseerd zonder toestemming, dan geldt de vergunning en kan het meerdere niet gebruikt worden voor intern salderen. Als een vergunning ruimte biedt voor een grotere capaciteit dan gerealiseerd is, dan geldt de feitelijk gerealiseerde capaciteit. In de landbouw betreft dit de stalcapaciteit.

waarbinnen extern salderen plaatsvindt. Hierbij wordt uitgegaan van de vergunde en feitelijk gerealiseerde capaciteit, inclusief een generiek afromingspercentage van 30%. Hierbij is het doel dat met dit afromingspercentage een feitelijke reductie van de stikstofdepositie plaatsvindt. Bestaande gebiedsprocessen vormen de basis voor de aanpak van extern salderen. Binnen deze gebiedsgerichte aanpak worden vraag en aanbod bij elkaar gebracht en wordt ondersteuning geboden vanuit het Rijk.

Om ongewenste effecten van externe saldering in de landbouw te voorkomen worden in deze sector aanvullende maatregelen genomen. Uitgangspunt is dat de dier- en fosfaatrechten van een veehouderijbedrijf die vrijwillig worden opgekocht via externe saldering worden ingenomen, zoals ook het geval is bij de regeling voor warme sanering varkenshouderij. Wanneer een (mede)overheid initiatiefnemer is bij extern salderen met een landbouwbedrijf of een landbouwbedrijf opkoopt als bronmaatregel geldt als voorwaarde dat dier- en/of fosfaatrechten worden ingenomen en doorgehaald. Vanwege de al langer lopende afspraken met betrekking tot de noodzaak van stikstofdaling kunnen deelnemers van de stoppersregeling, Actieplan Ammoniak en de warme sanering varkenshouderij geen gebruik maken van externe saldering. Het innemen van dier- en fosfaatrechten bij externe saldering tussen private partijen vereist een wetwijziging, waarvoor op zeer korte termijn een voorstel wordt ingediend. Om te voorkomen dat ondernemers in de landbouwsector vooruitlopend op het extern salderen hun rechten verkopen, zal hierbij worden uitgegaan van het aantal dier- en/of fosfaatrechten dat op 4 oktober 2019 op naam van het bedrijf bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geregistreerd staan. Het inwerkingtreden van deze wetgeving is conditioneel voor het mogelijk maken van extern salderen met landbouwbedrijven. Het Rijk zal in overleg met provincies bespreken hoe om te gaan met vrijkomende stallen.

Ecologische beoordeling

Een ecologische toets is een andere mogelijkheid voor toestemmingverlening. Uit deze toets moet blijken dat de betreffende emissies niet leiden tot aantasting van Natura 2000-gebieden. Voor een aantal projecten geldt dat slechts sprake is van een tijdelijke emissie in de aanlegfase die een depositie veroorzaakt. Voor deze projecten is het, afhankelijk van de gebiedsspecifieke omstandigheden, mogelijk een ecologische onderbouwing te leveren en kan in dat geval toestemming worden verleend. Daarbij geldt dat het aannemelijk is dat kleinschalige bouwprojecten op een redelijke afstand van Natura 2000-gebieden waarschijnlijk via deze weg doorgang kunnen vinden. Ook duurzaam bouwen vergroot de kans op een succesvol traject om toestemming te krijgen. Verder kan voor infrastructurele projecten van tijdelijke aard zoals dijkversterkingen, zandsuppleties en renovatie en vervanging via deze weg sneller toestemmingverlening plaatsvinden.

ADC-toets

Het gebruik van de ADC-toets is mogelijk voor de grote projecten en activiteiten waarvoor geen alternatieven met minder negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn en die een dwingende noodzaak hebben (bijvoorbeeld op het terrein van de nationale veiligheid). Ook moeten compenserende maatregelen worden getroffen. Waar aan deze drie voorwaarden kan worden voldaan, is de ADC-toets een kansrijk instrument voor het verkrijgen van toestemming. Er worden geen nadere voorwaarden worden gesteld aan het toepassen van de ADC-toets. Om het

gebruik van de ADC-toets beter mogelijk te maken, wordt een handreiking ten behoeve van initiatiefnemers opgesteld.

Meldingen

Het Adviescollege adviseert om ruimte die vrijkomt door het nemen van (bron)maatregelen, met prioriteit in te zetten voor een collectieve passende beoordeling voor de voormalige vrijstellingen. En daarmee zekerheid te geven aan de voormalige vrijstellingen onder het PAS. Omdat niet alle activiteiten en projecten waar de meldingen betrekking op hadden, zijn gerealiseerd, zullen alleen de meldingen die feitelijk zijn gerealiseerd met een generieke maatregel worden gelegaliseerd. **Wat de definitie van 'gerealiseerd' is, wordt nog nader onderzocht.**

Bronmaatregelen

Landbouw

Hoewel de afgelopen jaren al veel stappen zijn gezet door de landbouw, is een groot deel van de stikstofuitstoot afkomstig uit deze sector. Daarmee vormen maatregelen in de landbouw ook een belangrijk deel van de oplossing voor de stikstofproblematiek. Ook kunnen zij bijdragen aan een goede toekomst voor **boeren. De kabinetsvisie op kringlooplandbouw 'Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden' is logischerwijs richtinggevend bij de te nemen** maatregelen. Het toekomstperspectief is een sterke en duurzame landbouw. De landbouw als drager voor een sterk platteland verbonden met de natuur. Een landbouw die innovatief is, zorgvuldig omgaat met grondstoffen en omgeving, maatschappelijk gewaardeerd wordt en waarbij de boer door een goed verdienmodel een eerlijke prijs krijgt voor zijn of haar producten.

De urgentie van de stikstofproblematiek vraagt om een versnelling naar en investering in een circulair en klimaatneutraal voedselsysteem. Voor de melkveehouderij is een versnelde overgang naar grondgebondenheid nodig, te beginnen in de omgeving van Natura 2000-gebieden. Daarbij moeten slimme combinaties worden gevonden waarbij vrijkomende landbouwgronden worden ingezet voor boeren die de omslag willen maken naar kringlooplandbouw. Meer extensieve melkveehouderij, waarbij de koe in de wei het uitgangspunt is, heeft een kleinere stikstofuitstoot, levert een grote bijdrage aan het landschap en de biodiversiteit en wordt bovendien maatschappelijk zeer gewaardeerd. Ook in de intensieve veehouderij is een verdere omslag mogelijk en nodig. Voer-mest-kringlopen sluiten op een zo laag mogelijk niveau en voer komt zoveel mogelijk van reststromen en uit gewassen die niet geschikt zijn voor menselijke consumptie. De emissie van ammoniak kan substantieel worden verminderd door anders met mest om te gaan. De innovatie staat op dit vlak zeker niet stil. Er is een beweging nodig waarbij dunne en dikke fractie worden gescheiden en waarbij de mest snel de stal uit gaat. Het kabinet wil deze innovaties in de landbouw stimuleren en ondersteunen waarbij stallen versneld kunnen worden afgeschreven en tegelijkertijd nieuwe innovatieve stalsystemen zorgvuldig worden geïntroduceerd. Het kabinet kijkt hoe deze ontwikkeling kan worden versneld, bijvoorbeeld door slimme aanpassingen in de wet- en regelgeving. Boeren krijgen zo op een positieve manier ruimte om die ontwikkeling in gang te zetten.

Gebiedsgericht zullen boeren die willen, worden geholpen te stoppen om ruimte te bieden voor blijvers. Vrijwillige sanering is hierbij uitgangspunt. Met name in de

omgeving van Natura 2000-gebieden zullen bronnen van stikstofuitstoot weggenomen worden, door boerenbedrijven gericht, slim en warm te saneren, waarbij **'piekbelasters'** (bedrijven met een hoge emissie) als eerste in aanmerking komen voor sanering. Daarbij is het van belang om waar mogelijk ook bij te dragen aan het bereiken van andere doelen, zoals het oplossen van overbelaste geursituaties en overschrijdingen van de grenswaarden voor fijnstof en de permanente verbetering van de luchtkwaliteit om gezondheidswinst te realiseren. Het kabinet en de provincies zullen daarbij zoveel mogelijk aansluiten op de ontwikkelingen die in het betreffende gebied al gaande zijn. De innovatiekracht van blijvers zal worden versterkt, onder andere door investeringen mogelijk te maken in nieuwe emissiearme stallen waarbij ook het dierenwelzijn verbetert en waarin de mest een waardevol product is. Zo wil het kabinet bijdragen aan een landbouwsector die toekomst heeft. De Kamer zal hier voor het einde van dit jaar nader over worden geïnformeerd.

Bemesten en beweiden

Het Adviescollege erkent de maatschappelijke wens voor weidegang van melkkoeien. Het kabinet ondersteunt het advies dat ook voor bemesten een praktische manier gevonden moet worden om dit mogelijk te maken. Het Adviescollege komt hierover later dit jaar met een advies.

Het ministerie van LNV zal gezamenlijk met de provincies met hoge prioriteit een praktisch en werkbaar voorstel voorbereiden. Voor aanvang van het voorjaar zal het kabinet uw Kamer hier nader over informeren op basis van het advies in de tussenrapportage van het Adviescollege.

Verkeer en vervoer

Binnen de sector verkeer en vervoer is de meeste winst te behalen bij wegverkeer en scheepvaart. Om op langere termijn te zorgen voor een verdere verlaging van de emissies zal Nederland zich in Brussel inzetten voor verdere aanscherping van Europese emissienormen voor nieuwe voertuigen die de sector verkeer en vervoer in heel Europa schoner maken. Ook schonere motoren in het buitenland dragen in Nederland bij aan het dalen van de stikstofdepositie.

Daarnaast worden op nationaal, regionaal en lokaal niveau instrumenten ingezet om deze schonere voertuigen sneller op de (vaar)weg te krijgen, bijvoorbeeld door middel van fiscale stimulering en subsidies. Het stimuleren van de aanschaf en het gebruik van **elektrische auto's speelt hierin een belangrijke rol. Zoals** aangegeven in het Klimaatakkoord streeft het kabinet ernaar dat uiterlijk in 2030 **alle nieuwe auto's emissieloos zijn. Dat zal vanzelfsprekend een positief effect** hebben op de stikstofdeposities. Aanvullend kan bij wegverkeer worden gedacht aan gebiedsgerichte verlagingen van de maximumsnelheid op rijkswegen en provinciale wegen, daar waar het effect heeft op de stikstofdepositie. Tevens wordt met de partijen aan de mobiliteitstafel van het Klimaatakkoord bekeken hoe sommige maatregelen ten behoeve van de verduurzaming van vervoer en mobiliteit versneld kunnen worden. Bijvoorbeeld in de context van de Green Deal Zero Emissie Stadslogistiek, Bestuursakkoord zero-emissie bus of de Green Deal autodelen.

Industrie en energieproductie

In het kader van het klimaatakkoord en op grond van het Urgenda-vonnis staat de industrie de komende jaren voor een grote investeringsopgave om de CO₂-uitstoot te beperken. Het is van belang om op korte termijn nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het verder terugdringen van stikstofemissies in samenhang met de opgaven en voorgenomen maatregelen op het gebied van CO₂-emissie, luchtkwaliteit, geluid en andere relevante opgaven.

Monitoring

Het Adviescollege vraagt aandacht voor de verhouding tussen een modelmatige benadering en metingen. In de praktijk wordt al veel en steeds meer gemeten, onder meer ter validatie van de rekenmodellen waarmee de depositie van projecten en activiteiten kan worden berekend. De bepaling van stikstofdepositie stoelt op een combinatie van metingen en modelberekeningen. De betrouwbaarheid kan toenemen bij de intensivering van metingen. Op korte termijn wordt het meetnet uitgebreid. Het kabinet hecht aan transparantie en neemt de verantwoordelijkheid om het rekenmodel van RIVM samen met externe partijen te verbeteren. Daarnaast zal nog beter de mate van instandhouding van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden nauwkeurig gemonitord worden.

Het kabinet vindt het belangrijk om zicht te hebben op de gevolgen van de (bron)maatregelen die we nemen. Om eventuele beleidskeuzes tijdig aan te kunnen passen, is zorgvuldige monitoring van groot belang.

Wat kan er (nog) niet?

Bij het ontwikkelen van een nieuwe stikstofaanpak is gekeken naar de aanpak in buurlanden, zoals Duitsland, waar een ruimer toetsingskader geldt en vaak grotere afstanden tussen bron- en natuurgebied aan de orde zijn. Dergelijke ruimere toetsingskaders hebben in Nederland in het verleden geen stand gehouden. Het toetsingskader ammoniak uit 2008 is juridisch niet houdbaar gebleken. Dit was de reden om het PAS te ontwikkelen.

Verder is ook bekeken of het mogelijk is om Natura 2000-gebieden te verminderen of anders in te richten. De gebieden zijn aangewezen op basis van criteria uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. De mogelijkheden voor het verminderen van deze gebieden zijn zeer beperkt. Volgens het Europees Hof van Justitie zijn er slechts twee mogelijkheden. Ten eerste als er een wetenschappelijke fout is gemaakt bij het aanwijzen van een Natura 2000-gebied. Ten tweede wanneer de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn definitief niet meer kunnen worden behaald, waarbij de vermindering van het belang van het gebied niet mag worden veroorzaakt door nalatigheid van de lidstaat om het gebied te beschermen. Geen van de Nederlandse Natura 2000-gebieden voldoet aan deze criteria. Daarmee zijn er op dit moment geen mogelijkheden om het aantal Natura 2000-gebieden in Nederland te verminderen.

Wat is al in gang gezet?

Toestemmingverlening

In de brief van 13 september jl. (Kamerstuk 32 670, nr. 165) heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd dat met het verzenden van de brief de eerste stap is gezet voor het hervatten van de toestemmingverlening. Er is aangegeven dat projecten doorgang kunnen vinden waar met een berekening kan worden aangetoond dat

een activiteit niet tot een toename van depositie leidt. Daarnaast werd het mogelijk om toestemmingsbesluiten aan te vragen op grond van intern salderen en op grond van een ecologische onderbouwing of andere mitigerende maatregelen dan extern salderen. Het verlenen van toestemming op basis van deze aanvragen was nog niet mogelijk. Die stap is met het verzenden van deze brief gezet.

Met de release van AERIUS Calculator 2019 op 16 september 2019 is het weer mogelijk om per activiteit te bepalen of er sprake is van een toename van stikstofdepositie. Op basis van deze berekening kan onder meer worden beoordeeld of een toestemmingsbesluit is vereist. Een aantal specifieke omstandigheden vallen nog buiten het toepassingsbereik van deze versie van AERIUS Calculator. Er wordt gewerkt aan een versie van AERIUS Calculator met volledig toepassingsbereik. Voor de tussenperiode worden handreikingen geboden om met de beperkingen om te kunnen gaan, zoals via ondersteunende berekeningen met andere modellen. Het gaat concreet om situaties waarbij sprake is van relevante gebouwinvloed binnen 3 kilometer afstand of waarbij verticale mechanische ventilatie maatgevend is. Deze omstandigheden doen zich in het bijzonder voor in de agrarische sector (naar schatting maximaal 30% van de stallen). De volgende versie van AERIUS Calculator wordt uiterlijk in januari 2020 verwacht.

Agrarische sector

De agrarische sector draagt al bij aan de vermindering van de stikstofproblematiek. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door de regeling voor vrijwillige sanering in de varkenshouderij die bij volledige uitputting een reductie oplevert van circa 2 kton ammoniak (komt overeen met gemiddeld 10 mol/ha/jr). Deze regeling wordt na akkoord van de Europese Commissie medio oktober gepubliceerd. Verder wordt een bijdrage geleverd door het aflopen van de gedoogstoppersregeling ammoniak en veehouderij. Veehouderijbedrijven die daaraan meedoen moeten vanaf dat moment voldoen aan de wettelijke emissie-eisen, of de activiteit moet worden beëindigd. Dit kan een reductie opleveren van circa 2 tot 3 kton (10 tot 15 mol/ha/jr). Ten slotte heb ik in de sectorplannen duurzame veehouderij met de varkenssector afgesproken om de emissie van ammoniak uit stallen te verminderen met 85%. In 2030 zijn de emissiereducerende maatregelen in minimaal 60% van de stallen ingevoerd.

Verder ben ik voornemens om eind dit jaar een subsidieregeling open te stellen voor innovatie- en investeringsprojecten die gericht zijn op een integrale brongerichte aanpak van schadelijke emissies, zoals ammoniak en methaan, uit stallen door dagontmesting, mestscheiding en voer- en managementmaatregelen. Samen met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zal ik op korte termijn de mogelijkheden onderzoeken voor experimenteerruimte waarmee de toepassing van innovaties en nieuwe emissiebeperkende maatregelen op een verantwoorde wijze kan worden versneld.

Mobiliteit

Op het gebied van wegverkeer, scheepvaart en mobiele werktuigen wordt met internationale en Europese afspraken bijgedragen aan de vermindering van de stikstofproblematiek. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door het terugdringen van de NO_x-emissies door de sector wegverkeer. Tussen 2010 en 2018 zijn de totale

NO_x-emissies door wegverkeer gedaald met ruim 30%. Deze daling is het gevolg van de voortdurende aanscherping van Europese emissienormen voor nieuwe voertuigen. Deze normen zorgen ervoor dat wanneer een oudere auto door een nieuwere wordt vervangen, de emissies van NO_x afnemen en daarmee ook de bijdrage van het voertuig aan de stikstofdepositie. Verder heeft de maritieme sector in juni 2019 een Greendeal Zeevaart, Binnenvaart en Havens afgesloten, waarin voor de binnenvaart een doelstelling is afgesproken die moet leiden tot een nagenoeg emissievrije binnenvaart in 2050. Zo kunnen containerbinnenvaartschepen elektrisch gaan varen, zijn investeringsafspraken voor vergroening gemaakt, is een subsidieregeling aangekondigd om (een deel van) de binnenvaartvloot te voorzien van schonere motoren, en zijn afspraken gemaakt om Rijksligplaatsen te voorzien van walstroom. De zeevaart heeft ook als doelstelling om walstroomaansluitingen realiseren in havens. In het kader van zeevaart zijn daarnaast in internationaal verband afspraken gemaakt over de instelling van een NO_x Emissie Controle Area (NECA) op de Noordzee. Dit houdt in dat vanaf 1 januari 2021 voor nieuwe schepen geldt dat zij 80% minder NO_x mogen uitstoten.

Bij railverkeer wordt vanuit het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer ingezet op verduurzaming en verbetering van de leefomgeving. Ten aanzien van luchtvaart zet het kabinet in op verduurzaming. In het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart is met de luchtvaartsector onder andere afgesproken dat de grondgebonden activiteiten van luchthavens in 2030 zero emissie zijn en dat elektrisch taxiën als standaardprocedure wordt toegepast.

Gebouwde omgeving

De Gebouwde omgeving draagt bij aan het verminderen van de stikstofproblematiek doordat alle nieuwbouw inmiddels bijna energieneutraal en uitstootarm is (BENG-eisen). In het Rijksbrede programma circulaire economie is afgesproken dat de volledige gebouwde omgeving in 2050 CO₂-arm en aardgasvrij en bovendien 100% circulair is. In dat kader worden komend jaar ook de milieuprestatienormen zodanig aangescherpt dat dit circulaire bouw bevordert. Daarnaast bestaat momenteel een subsidieregeling voor huiseigenaren om hun woning te isoleren. Dit is de eerste stap naar alternatieve warmtebronnen.

In de Nationale woonagenda 2018-2021 heeft het kabinet met een groot aantal partijen afspraken gemaakt om de woningbouw te versnellen, de bestaande voorraad beter te benutten en de betaalbaarheid van het wonen te vergroten. In de vijf (metropool-)regio's met de grootste druk is de Nationale woonagenda nader uitgewerkt in woondeals. Bij verdere uitwerking van de woondeals wordt ook aan de vermindering van de stikstofdepositie gewerkt. Voor de bouwprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf gelden in principe dezelfde bronmaatregelen als bij de woningbouw.

Verder vindt er voor woningbouw een forse impuls plaats voor aardgasloos bouwen. Dit zal ook een positief effect hebben op deposities vanuit de woningbouwsector.

Overig

De industrie is op grond van wettelijke eisen gehouden aan het gebruik van Best Beschikbare Technieken (BBT) met als gevolg dat er voortdurend wordt

geïnvesteed in emissiereductie. De reeds gerealiseerde daling moet structureel worden voortgezet.

Wat kunt u verwachten?

Graag betreft het kabinet uw Kamer de komende periode actief bij de ontwikkelingen op dit dossier. Dit doen we, omdat we eraan hechten met uw Kamer tot gedragen oplossingen voor de stikstofproblematiek te komen.

Planning

Het kabinet gaat per direct aan de slag met de verkenning van een drempelwaarde voor projecten of activiteiten met kleine stikstofdeposities. Daartoe is het nodig om (bron)maatregelen uit te werken. Het kabinet komt voor het einde van het jaar met een uitgewerkt pakket op basis waarvan in het begin van het nieuwe jaar besluitvorming kan plaatsvinden. Verder komt het kabinet op zeer korte termijn met een voorstel voor een wetswijziging om dier- en fosfaatrechten te kunnen innemen bij landbouwbedrijven die via externe saldering worden opgekocht.

Per direct worden de gebiedsgerichte processen in gang gezet. Daartoe worden de **'Rijksheren' gevraagd voor een initiële periode van zes maanden of zoveel sneller** als mogelijk om deze processen op gang te brengen.

Het kabinet informeert u binnenkort over de uitwerking en de eerste resultaten van de gebiedsgerichte aanpak voor natuurherstel.

Het Adviescollege komt voor het einde van het jaar met een nader advies over beweiden en bemesten. Op basis hiervan zullen de interbestuurlijke partners half januari een besluit nemen over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder beweiden en bemesten mogelijk gemaakt kunnen worden. Begin 2020 is ook het moment voor de interbestuurlijke partners om te besluiten op welke wijze de monitoringssystematiek wordt verbeterd.

In mei 2020 komt het Adviescollege met het laatste deel van het advies en volgt een kabinetsreactie.

Tot slot

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft grote gevolgen voor het land. Verschillende sectoren voelen de effecten. Het kabinet zet zichtbare stappen om de toestemmingverlening in etappes weer te hervatten, waarbij de totale hoeveelheid stikstofemissie blijft afnemen. Samen met de interbestuurlijke partners wil het kabinet de noodzakelijke keuzes maken om versneld herstel- en bronmaatregelen te nemen die geheel of gedeeltelijk bijdragen aan het realiseren van een goede staat van instandhouding van de natuur.

Het kabinet hecht eraan om het beeld stellig te ontkrachten dat bepaalde gebieden of sectoren exclusief verantwoordelijk zijn voor de stikstofproblematiek. Er zijn veel factoren die gezamenlijk leiden tot een bepaalde depositie. Op dit moment hebben we allemaal te maken met de consequenties daarvan. Het is aan ons allen om in gezamenlijkheid aan oplossingen te werken.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Interbestuurlijke directie
Stikstof

Ons kenmerk
DGNVLG-NP / 19226115