Stikstofladder

Handelingsperspectief voor nieuwe projecten in Overijssel

Versie: 1.0 (28 september 2021)

provincie Overijssel

Stikstofladder

Handelingsperspectief voor nieuwe projecten in Overijssel

Inhoudsopgave

Stikstof: een flinke opgave	5
Een nieuw project?	6
Stap 1: emissiereductie en intern salderen	8
Stap 2: extern salderen	12
Stap 3: ADC-toets	15

Stikstof: een flinke opgave

Te veel stikstof is slecht voor de natuur en luchtkwaliteit. In Nederland ligt dan ook een stevige taak om de neerslag van stikstof in Natura 2000-gebieden terug te dringen en de kwetsbare natuur te herstellen. Tegelijkertijd willen we de economische ontwikkeling behouden en versterken. We werken aan oplossingen die de vergunningverlening in de landbouw, (woning)bouw, infrastructuur en andere projecten weer mogelijk maken. Voor de lange termijn investeren we onder meer in natuurherstel en verduurzaming van de landbouw. Samen zoeken we nieuwe verdienmodellen die bijdragen aan maatschappelijke opgaven, zoals klimaat en biodiversiteit. Zo behouden we de leefbaarheid en sociaaleconomische ontwikkeling op het platteland.

Het stikstofvraagstuk is ingewikkeld en raakt bijna alle sectoren. In Overijssel kiezen we voor een brede aanpak, waarin het terugdringen van de stikstof, een duidelijk perspectief voor alle sectoren, en vergunningen die voor de rechter overeind blijven centraal staan. Stapsgewijs nemen we maatregelen die voor zoveel mogelijk situaties een oplossing bieden.

Het Rijk neemt generieke maatregelen om de uitstoot van stikstof terug te dringen. Het kan zijn dat regionaal aanvullende maatregelen nodig zijn om de stikstofuitstoot aan de bron terug te dringen. De stikstofopgave van Overijssel geldt daarbij voor alle sectoren. We zetten daarnaast vol in op het verder versterken van de natuur. In en nabij Natura 2000-gebieden werken we samen aan de instandhouding van de natuur.

De overbelasting van natuur met stikstof heeft gevolgen voor de vergunningverlening in het kader van Wet Natuurbescherming (Wnb). Veel projecten in de bouw, infrastructuur, industrie en landbouw liggen hierdoor stil of ondervinden vertraging. Duidelijke beleidsregels moeten ervoor zorgen dat projecten weer op gang komen. Dat wil niet zeggen dat ieder project straks zonder meer kan worden uitgevoerd. Ieder natuurgebied is anders en vereist maatwerk. Dat geldt ook voor projecten. Met deze informatiebrochure proberen we inzichtelijk te maken welke mogelijkheden er zijn indien het nieuwe project samengaat met stikstofuitstoot.

Een nieuw project?

Wanneer een nieuw project niet past binnen een bestaande vergunning en onduidelijk is of een project leidt tot negatieve effecten voor een Natura 2000-gebied moet onderzocht worden of een natuurvergunning moet worden aangevraagd. Het uiteindelijke besluit over de vergunningverlening wordt genomen door het bevoegd gezag. Met de AERIUS calculator is het mogelijk om de stikstofdepositie te berekenen. Als op geen enkel Natura 2000-gebied de bijdrage hoger is dan 0,005 mol/ha/jr dan is er geen toestemming nodig op het gebied van stikstof in kader van de Wet Natuurbescherming.

Als er toch sprake is van stikstofdepositie die leidt tot mogelijke negatieve effecten zal eerst bekeken moeten worden of de stikstofuitstoot gereduceerd kan worden. Dit kan voor de verschillende sectoren op verscheidene manieren. Biedt dit geen oplossing dan kan vervolgens gekeken worden of er mogelijkheden zijn om door middel van intern of extern salderen deze effecten weg te nemen. Mocht er na salderen nog steeds depositie zijn, dan biedt de ADC-procedure mogelijk uitkomst.

Op de volgende pagina's bieden wij door middel van een stroomschema en uitgebreide toelichting een handelingsperspectief voor nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen in het licht van de stikstofproblematiek. Wij geven hierbij aan welke stappen kunnen worden ondernomen om de kans op een succesvolle start van het project te vergroten. Ten algemene geldt: hoe lager de depositie, hoe groter de kans dat het project door kan gaan. De locatie van het project - de nabijheid van Natura 2000-gebieden - is hierbij zeer bepalend.

Zie voor meer informatie over de vergunningprocedure de **website** van de provincie Overijssel. Meer informatie over de voortoets stikstof is te vinden op de **website** van BIJ12.

Nieuw project?

Blijkt uit een AERIUS-berekening dat het project leidt tot extra depositie-effecten groter dan 0,005 mol/ha/jaar?
NB. Voor bouw- sloop en eenmalige aanlegactiviteiten geldt een partiële vrijstelling

Nee → Project kan doorgaan, geen vergunning nodig

Ja

ACTIE: Emissiereductie en intern salderen
- Onderzoek of maatregelen kunnen worden genomen om de stikstofemissie van het nieuwe project zo veel mogelijk te beperken (zie pag. 5 - 8)
- Onderzoek of maatregelen kunnen worden genomen om de stikstofemissie van het huidige bedrijf zo veel mogelijk te beperken (intern salderen, zie pag. 5 - 8)

Is na emissiereductie en met intern salderen sprake van een toename van stikstofdepositie door het project van meer dan 0,005 mol/ha/jaar?

Nee → Project kan doorgaan, geen vergunning nodig

Ja

ACTIE: Extern salderen
- Onderzoek of tijdelijk stikstofruimte kan worden verkregen door middel van het leasen van stikstofruimte van een andere vergunninghouder (verleasen, zie pag. 9 - 10)
- Onderzoek of permanent stikstofruimte kan worden overgenomen van een andere vergunninghouder door middel van extern salderen (extern salderen, zie pag. 9- 10)
- Onderzoek of aan de criteria wordt voldaan om in aanmerking te komen voor stikstofruimte uit de provinciale stikstofbank (zie pag. 14) of het nationale SSRS als het woningbouw betreft (zie pag. 14)

Kan door leasen of extern salderen de benodigde stikstofruimte worden overgenomen van een andere vergunninghouder?

Ja → Project kan doorgaan, vergunning nodig

Nee

ACTIE: ADC-toets
- Onderzoek of de ADC-toets met succes kan worden doorlopen (ADC-toets, zie pag. 16)

2021-458

Stap 1: emissiereductie en intern salderen

Hier komt de fotobijschrift te staan

Emissiereductie

De opgave om de stikstofuitstoot terug te dringen en de natuur te herstellen is aanzienlijk. In de wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) zijn te bereiken doelstellingen (omgevingswaarden) vastgelegd onder meer voor 2030 en 2035. We richten ons in Overijssel op een evenredige doorvertaling van deze landelijke doelstelling naar de gebieden. Hierdoor wordt de doelstelling haalbaar. Vervolgens is een gezamenlijke aanpak van belang. Dit houdt in dat alle sectoren hun steentje bijdragen.

In het geval van een nieuw project is het in de eerste plaats aan de ondernemer om te onderzoeken of en hoe de stikstofuitstoot van het nieuwe project (of het huidige bedrijf) kan worden gereduceerd. Daarvoor zijn binnen de verschillende sectoren verscheidene mogelijkheden, al dan niet met behulp van op innovatie gerichte subsidies vanuit Rijk of provincie. We zullen op de volgende pagina's per sector een aantal voorbeelden noemen.

Landbouw

Te veel stikstofneerslag in de natuur is schadelijk voor verschillende planten en dieren. Omdat een groot deel van de totale stikstofneerslag uit de landbouw komt, werkt het kabinet aan maatregelen om de stikstofneerslag die deze sector veroorzaakt, te verminderen.

- Door gerichte uitkoop van piekbelasters en de landelijke beëindigingsmaatregel kunnen provincies en agrarische ondernemers een koopovereenkomst sluiten.
- Voor het overstappen naar kringlooplandbouw, kan gebruik worden gemaakt van het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw.
- Duurzame stalaanpassingen: voor eind 2023 komen er strengere emissienormen voor ammoniak, afhankelijk per diersoort. Uiterlijk 2025 gaan deze in. Er komt een overgangsperiode en een subsidieregeling.
- Koeien stoten het niet opgenomen eiwit uit hun voer uit in de vorm van ammoniak. Door het veevoer hierop aan te passen, kan de stikstofuitstoot verminderen. Er volgen nog afspraken tussen de overheid en de landbouwsector.
- Het Rijk wil het aantal gemiddelde weidegang uren van koeien van 1648 uur in 2018, stapsgewijs verhogen met 125 uren in 2021 en 250 uren vanaf 2022. Meer koeien in de wei geeft minder ammoniakuitstoot doordat vaste en vloeibare mest wordt gescheiden.
- Door het verdunnen van mest, kan de ammoniakuitstoot volgens het kabinet verder omlaag. Bijvoorbeeld door opgevangen water te mengen met mest. Voor de periode van 2021 t/m 2023 volgt een subsidieregeling.
- Centrale mestverwerking: door het versneld afvoeren van dierlijke mest van het veehouderijbedrijf, ontstaat er geen ammoniak. Het voorstel van het kabinet is het centraal verwerken van dierlijke mest tot ‘schone’ meststoffen, een mogelijke kunstmestvervanger en nieuw exportproduct. Er komt een meerjarige subsidieregeling.
- Coaches voor boeren: bij het maken van keuzes, kan je ondersteuning krijgen. Zo komen er vouchers voor het volgen van cursussen of het inschakelen van een onafhankelijke bedrijfscoach.

Industrie

Het kabinet wil zowel gebiedsgericht de stikstofuitstoot aanpakken als de zogeheten stikstofdeken. Die deken, die onder meer door NOx-uitstoot veroorzaakt wordt, hangt op grote hoogte in de lucht en draagt zodoende ver. Desalniettemin slaat ook een deel van de NOx-uitstoot neer in Nederland. Om de stikstofdepositie in Natura-2000 gebieden zo spoedig mogelijk onder de kritische depositiewaarden (KDW) te brengen, moet er dus niet alleen naar de NH3-uitstoot gekeken worden, maar ook naar verlaging van de NOx-uitstoot.

De bouwsector als geheel heeft een relatief klein aandeel in de stikstofuitstoot, met voor een deel tijdelijke emissies tijdens de bouw. Om bouwprojecten weer mogelijk te maken is in de wet Stikstofreductie en Natuurverbetering een vrijstelling voor bouw, sloop en eenmalige aanlegactiviteiten, in het kort de bouwvrijstelling, opgenomen. Dit betekent in het vergunningstraject dat voor het aspect stikstof alleen nog de neerslag (depositie) in de gebruiksfase een rol speelt.

Om stikstofuitstoot in de industrie terug te dringen worden de volgende maatregelen voorbereid en/of genomen:

- Het kabinet komt met een subsidie voor het ondersteunen van een beperkt aantal zogeheten ‘piekbelasters’ bij het verminderen van hun stikstof- en ammoniakdepositie. De zogeheten piekbelasters zijn enkele grote industriële bedrijven.
- Verbeteren Best Beschikbare Technologie (BBT): als grootindustrieel bedrijf ben je wettelijk verplicht milieuvervuiling tegen te gaan. Bijvoorbeeld door zo min mogelijk energie- en grondstoffen te gebruiken. Het kabinet kijkt of terugdringen van de stikstofuitstoot kan worden toegevoegd aan de bestaande BBT-aanpak.
- De komende 3 jaar zet het kabinet in op meerdere pilots met zero emissie mobiele werktuigen. Dit gebeurt op bouwplaatsen nabij Natura 2000-gebieden, zodat de bouwprojecten door kunnen gaan.
- Bouwondernemers wordt gevraagd hun materieel vervroegd af te schrijven en te investeren in schoon bouwmaterieel en innovatie van het bouwproces. Het Rijk gaat na wat de financiële ondersteuningsmogelijkheden hiervoor zijn.

Verkeer, scheepvaart en luchtvaart

De sector verkeer en vervoer is verantwoordelijk voor 11% van de gemiddelde stikstofneerslag in Nederland. Met een pakket maatregelen werken we toe naar een duurzame oplossing van de stikstofproblematiek en het herstel van de natuur. Op deze pagina staan maatregelen die het kabinet neemt om de stikstof-uitstoot binnen de verkeer- en vervoersector te verminderen. De maatregelen gericht op zeevaart en luchtverkeer zijn vanzelfsprekend voor Overijssel minder aan de orde, maar dragen wel bij aan de stikstofopgave.

- De overheid wil dat nieuwe auto's in 2030 emissieloos zijn. Daar komt bij dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) vrachtwagens gaat controleren op AdBlue Systemen. Deze systemen zijn er voor het terugdringen van uitstoot in de uitlaatgassen.
- De overheid zet in op een duurzamere binnenvaart. Zo komt er een labelsysteem voor het volgen van de milieuprestaties van binnenvaartschepen. En komt er een subsidieregeling voor het aanschaffen van schonere motoren.
- Voor de zeevaart zet het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zich in voor een wereldwijde CO2 heffing.
- Er komen 5 walstroomvoorzieningen voor zeevaartschepen. Waarschijnlijk in de Rotterdamse haven en in IJmuiden. Subsidie dekt de noodzakelijke aanvangsinvesteringen. De verwachting is dat in 2021 de energiebelasting op walstroom vervalt.
- Voor de coronacrisis is Schiphol gestart met een pilot: vliegtuigen taxiën elektrisch van de gate naar de startbaan en vice versa. Dit vermindert uitlaatgassen van kerosine.

Intern salderen

Wanneer bij het realiseren van een nieuwe of bestaande activiteit stikstof wordt uitgestoten, kan dit soms binnen het project of op dezelfde locatie worden opgelost. Als een (agrarisch) bedrijf zodanig wordt aangepast dat er niet méér stikstofdepositie is, dan spreken we van intern salderen. Dit kan bijvoorbeeld door bij uitbreiding van een (agrarisch) bedrijf emissiearme technieken te installeren, waardoor de stikstofdepositie hetzelfde blijft. Hiervoor is dan geen natuurvergunning nodig is.

Kijk voor meer informatie over intern salderen op de **website** van BIJ12.

Stap 2: extern salderen

Hier komt de fotobijschrift te staan

Extern salderen

Als bedrijven een project willen wijzigen of een nieuw project willen starten waarbij stikstof vrijkomt hebben zij daar tenminste een natuurvergunning voor nodig. Deze vergunning kan wat stikstof betreft worden afgegeven als de stikstofdepositie die het bedrijf veroorzaakt niet toeneemt. Dit kan niet altijd binnen het project of op de locatie worden opgelost. Er is dan een andere optie: extern salderen. Bij extern salderen nemen bedrijven stikstofemissies over van andere bedrijven die (deels) stoppen. Het bedrijf dat stopt noemen we de saldogever. Het bedrijf dat de stikstofemissie overneemt is de saldo-ontvanger of saldonemer.

Bij extern salderen dragen saldogevende bedrijven stikstofemissie over aan saldo-ontvangende bedrijven. De saldo-ontvanger mag hier maximaal 70% van benutten; de resterende 30% draagt bij aan een depositiedaling en verkleint de kans op meer emissie. Saldogevende bedrijven kunnen alleen stikstofemissie overdragen, als ze de installaties of gebouwen waar die stikstofemissie destijds voor is vergund daadwerkelijk zijn opgericht en gerealiseerd. Dit lichten we hieronder kort toe.

Wat een bedrijf binnen de vergunning daadwerkelijk aan installaties, stallen of productiehallen heeft gebouwd, heet de ‘feitelijk gerealiseerde capaciteit’. Als een saldogevend bedrijf minder heeft gerealiseerd dan wat is vergund mag dit bedrijf alleen de stikstofemissie van de daadwerkelijk gerealiseerde installaties of gebouwen uit de vergunning voor nieuwe ontwikkelingen worden gebruikt. De installaties en gebouwen moeten gebruiksklaar zijn; ze hoeven niet daadwerkelijk in gebruik (genomen) te zijn. De stikstofemissie voor installaties of gebouwen die niet zijn gerealiseerd mag niet worden gebruikt voor nieuwe ontwikkelingen van andere bedrijven.

Verleasen

Verleasen is een vorm van extern salderen waarbij een natuurvergunning kan worden afgegeven voor een tijdelijke depositie voor een beperkte vooraf afgebakende periode. Voorwaarde is dat de saldogevende activiteit tijdelijk geheel of gedeeltelijk buiten gebruik wordt gesteld. In tegenstelling tot extern salderen kan de saldogever bij op het moment dat hij niet meer verleast de betreffende ruimte zelf weer 100% gebruiken.

Bij verleasen dragen saldogevende bedrijven stikstofemissie tijdelijk over aan saldo-ontvangende bedrijven. De saldo-ontvanger mag hier maximaal 70% van benutten; de resterende 30% draagt bij aan een depositiedaling. Net als bij regulier extern salderen kunnen saldogevende bedrijven alleen stikstofemissie overdragen, als ze de installaties of gebouwen waar die stikstofemissie destijds voor is vergund daadwerkelijk zijn opgericht en gerealiseerd. De verleaste capaciteit van de saldogever moet tijdens de verleasingsperiode aantoonbaar buiten gebruik gesteld worden.

Stikstof matchingsloket

Zoals hierboven toegelicht is het juridisch mogelijk voor partijen om, ten behoeve van gewijzigde of nieuwe initiatieven, gebruik te maken van stikstofruimte die door andere partijen wordt aangeboden. De provincie speelt een actieve rol bij het realiseren van extern salderen en ondersteunt het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van stikstofruimte door hiervoor een matchingsloket in te zetten. Praktisch geven we ondernemers inzicht in vraag en aanbod, waarbij een rekentool berekent in hoeverre een aanbod tegemoet komt aan de vraag (of vice versa). De rekentool maakt het ondanks de complexiteit die een berekening met zich mee brengt – depositie van stikstofuitstoot wordt berekend voor een zeer groot aantal gebieden (hexagonen) – mogelijk om snel te zien of er een match is tussen vraag en aanbod. Bedrijven (bijvoorbeeld agrariërs of een industrieel bedrijf) zijn zelf verantwoordelijk voor het sluiten van een overeenkomst ten behoeve van externe saldering.

Kijk voor meer informatie over extern salderen op de **website** van de provincie Overijssel of op de **website** van BIJ12.

Stikstofbank

De stikstofbank is een administratief systeem om de ruimte te registreren die weliswaar beschikbaar is om vergunningen te verlenen, maar die niet direct benut wordt. Doel van de stikstofbank is om op termijn vergunningen te verlenen aan projecten waarvan de stikstofuitstoot zich verspreidt over gebieden. Daarnaast kunnen provincies er specifieke projecten mee realiseren met maatschappelijk relevante doelen, mits er voldoende ruimte in de bank aanwezig is en behoud van de natuur is geborgd. De stikstofbank bestaat uit één microdepositiebank en meerdere doelenbanken.

Microdepositie

We spreken van een microdepositie bij een stikstofneerslag van hooguit 0,05 mol per hectare per jaar. Sommige activiteiten hebben een hele dunne wolk van stikstof en laten daarom zeer kleine hoeveelheden stikstof neerslaan op meerdere Natura 2000 gebieden. Voor deze initiatieven is het lastig om als initiatiefnemer zelf vergunningruimte te organiseren. Met ruimte uit de stikstofbank wordt gepoogd om deze initiatieven toch doorgang te laten vinden. Daarbij geldt: wie het eerst komt, die het eerst maalt.

Doelenbanken

Nadat de provincies het besluit genomen hebben om de stikstofbank op te richten, kunnen zij een beperkt aantal zogenoemde 'doelenbanken' oprichten voor een specifiek doel. Denk daarbij aan doelen met een groot maatschappelijk belang, waarmee bijvoorbeeld banen gecreëerd worden. Een doelenbank is per definitie tijdelijk en houdt op zodra het doel bereikt is. De ruimte hiervoor moet worden verkregen met maatregelen die de uitstoot van stikstof beperken bij de bron. Daarbij gaat het specifiek om bronmaatregelen ten behoeve van vergunningverlening en niet om de bronmaatregelen die al genomen worden voor verbetering van de natuur.

SSRS

Vanaf maart 2020 kan een natuurvergunning worden aangevraagd op basis van het (landelijke) stikstofregistratiesysteem. Dit geldt in eerste instantie voor de woningbouw en zeven MIRT projecten. Voorwaarde voor het stikstofregistratiesysteem is dat er eerst stikstofruimte wordt gecreëerd door maatregelen die de stikstofneerslag verminderen. De verlaging overdag van de maximumsnelheid op autosnelwegen naar 100 km/uur is de eerste maatregel die stikstofruimte gaat opleveren. Als uitgangspunt bij de vergunningverlening voor woningbouw geldt dat vergunningaanvragen op volgorde van binnenkomst in behandeling worden genomen. 'Wie het eerst komt, het eerst maalt' dus.

Kijk voor meer informatie over de stikstofbank en het SSRS op de **website** van BIJ12.

Stap 3: ADC-toets

ADC-toets

De ADC-toets is in de systematiek van de Habitatrichtlijn de laatste stap die doorlopen kan worden voor toestemmingsverlening. Als uit de passende beoordeling naar voren is gekomen dat significante negatieve effecten niet (volledig) uitgesloten kunnen worden kan de ADC-toets een laatste mogelijkheid zijn. Vóór de uitvoering van een ADC-toets is al een aantal stappen doorlopen. Dit zijn achtereenvolgens het nemen van bronmaatregelen om emissie te reduceren (intern salderen, de ecologische onderbouwing en het treffen van mitigerende maatregelen (extern salderen).

Bovenstaande volgorde is dwingend voorgeschreven. De ADC-toets komt pas aan de orde als de voorgaande stappen zijn doorlopen. Indien de passende beoordeling van een plan of project (of programma) niet de vereiste zekerheid biedt dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast, kan alleen toestemming voor een plan of project worden verleend indien er geen alternatieven zijn (A), er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang (D) en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (C).

Deze publicatie is een hulpmiddel om met de Wet natuurbescherming en de Beleidsregel Natuur Overijssel 2017 aan de slag te gaan. Er zijn regelmatig ontwikkelingen ten aanzien van de inhoud van deze publicatie. De ambitie is om tijdig een geupdatete versie beschikbaar te stellen. De publicatie heeft geen juridische status. Alleen de artikelen van de Wet en de Beleidsregel zelf zijn rechtsgeldig.