

## Whitepaper actualiteiten stikstof

In deze whitepaper wordt schematisch een overzicht gegeven van de ontwikkelingen ten aanzien van de stikstofproblematiek. In het overzicht zijn hyperlinks opgenomen naar legal updates, waarin een nadere toelichting op de verschillende onderwerpen wordt gegeven.

## Programma Aanpak Stikstof

Op 1 juli 2015 is het [Programma Aanpak Stikstof \(PAS\)](#) [in werking getreden](#), met als doelstellingen:

- een sterkere natuur (daarvoor worden natuurherstelmaatregelen getroffen);
- minder stikstof (daarvoor worden bronmaatregelen getroffen);
- ruimte voor economische ontwikkelingen (daarvoor wordt ontwikkelingsruimte beschikbaar gesteld).

De ontwikkelingsruimte wordt gecreëerd door de maatregelen die in het kader van het PAS worden getroffen in combinatie met bestaand beleid. Op basis van de in het PAS opgenomen ontwikkelingsruimte konden nieuwe economische ontwikkelingen met stikstofdepositie [mogelijk worden gemaakt](#).

## PAS-uitspraak

Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State in de '[PAS-uitspraak](#)' echter geoordeeld dat het PAS juridisch niet houdbaar is en daarom niet meer als toestemmingsbasis voor economische ontwikkelingen mag worden gebruikt.

De PAS-uitspraak heeft grote gevolgen voor de praktijk. De belangrijkste gevolgen zijn hieronder schematisch weergegeven.





## Ontwikkelingen van na de PAS-uitspraak

De PAS-uitspraak heeft er onder andere toe geleid dat de vergunningverlening een paar maanden is stilgelegd. De overheid was namelijk in beraad over de vraag hoe om te gaan met de stikstofproblematiek. Over de aanpak van de stikstofproblematiek zijn inmiddels de nodige rapporten en Kamerbrieven verschenen. De hoofdlijnen hiervan worden hierna weergegeven.

### *Rapport 'Niet alles kan' van het Adviescollege stikstofproblematiek*

Op 25 september 2019 heeft het Adviescollege stikstofproblematiek [het rapport 'Niet alles kan'](#) uitgebracht. De belangrijkste conclusies uit het advies zijn naar mijn mening als volgt:

1. De stikstofdepositie moet substantieel omlaag. Daarvoor moeten op de korte termijn maatregelen worden getroffen in de veehouderij, mobiliteit, industrie en bouwsector. De belangrijkste randvoorwaarden voor maatregelen zijn dat de uitvoering ervan geborgd moet zijn en dat de maatregelen aantoonbaar tot emissiereductie leiden. Het gaat daarbij voornamelijk om een gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast moeten de overheden de natuurherstelmaatregelen uitvoeren.
2. Vergunningverlening moet weer worden opgepakt. [Intern en extern salderen](#) zijn hierbij mogelijk, alsook de [ADC-toets](#). Bij salderen moet worden afgeroomd. Afroming geldt in ieder geval voor latente ruimte, en daarnaast ook voor een reductie van de emissies.
3. Ruimte die ontstaat door maatregelen mag maar beperkt worden gebruikt om knelpunten op te lossen.
4. Het wijzigen of intrekken van vergunningen kan een aangewezen maatregel zijn. PAS-vergunningen kunnen (gedeeltelijk) worden ingetrokken als hiervan niet binnen twee jaar gebruik is gemaakt.
5. Het is nodig te weten wat de echte oorzaken zijn van de stikstofproblematiek. De vraag is welke deposities aantoonbaar nadelige effecten hebben op Natura 2000-gebieden.

## *Beleidsregels intern en extern salderen*

Op 4 oktober 2019 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een Kamerbrief gestuurd over de aanpak van de stikstofproblematiek. Deze Kamerbrief sluit in belangrijke mate aan bij het advies 'Niet alles kan'.

De minister gaat in de Kamerbrief ook in op intern en extern salderen en de voorwaarden die daaraan moeten worden gesteld. Omdat Gedeputeerde Staten van de provincies over het algemeen bevoegd gezag zijn ten aanzien van het verlenen van natuurvergunningen, zijn Gedeputeerde Staten ook bevoegd om hierover beleidsregels vast te stellen en hierin voorwaarden te verbinden aan salderen. Gedeputeerde Staten hebben van hun bevoegdheid gebruik gemaakt en op [8 oktober 2019](#) beleidsregels over intern en extern salderen vastgesteld. Deze beleidsregels hebben Gedeputeerde Staten op [10 december 2019](#) weer aangepast, zodat deze meer uniform zijn. In de beleidsregels is vastgelegd op welke wijze aanvragen om een natuurtoestemming op basis van intern of extern salderen worden beoordeeld en aan welke voorwaarden daartoe moet worden voldaan.

## *Maatregelen bouw en infrastructuur*

Ook de bouw en infrastructuur zijn door de stikstofproblematiek deels stil komen te liggen. Om de bouw en infrastructuur weer op gang te brengen, worden maatregelen getroffen om stikstofruimte te creëren. [De manier waarop dit gebeurt](#), is hieronder schematisch weergegeven.



## *Spoedwet aanpak stikstof*

De [Spoedwet aanpak stikstof](#) is op 1 januari 2020 in werking getreden. Hieronder is schematisch weergegeven wat in de Spoedwet aanpak stikstof is vastgelegd.



### *Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur*

Om de bouw en infrastructuur weer op gang te brengen, is het de bedoeling dat een stikstofdepositieregistratiesysteem wordt vastgesteld. In de Spoedwet aanpak stikstof is de bevoegdheid opgenomen om in een ministeriële regeling een dergelijk systeem in te voeren. Een concept voor deze regeling – de [Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur](#) – is vanaf 20 december 2019 ter consultatie voorgelegd.

In de concept Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur bepaalt, samengevat weergegeven, het volgende:

1. De Regeling is bedoeld voor het realiseren van 75.000 woningen en zeven specifieke tracébesluiten.
2. Deze projecten kunnen mogelijk worden gemaakt door hieraan depositieruimte toe te kennen op basis van het stikstofregistratiesysteem.
3. De depositieruimte die hierin wordt opgenomen, is de ruimte die ontstaat door vermindering van stikstofdepositie als gevolg van aanvullende bronmaatregelen:
  - a. snelheidsverlaging rijkswegen (Kamerbrief 13 november 2019)
  - b. warme sanering varkenshouderij (Kamerbrief 13 november 2019)
  - c. andere samenstelling veevoer (Kamerbrief 13 november 2019)
  - d. maatregelen die na 1 januari 2020 door decentrale bestuursorganen zijn getroffen en waarvan mededeling is gedaan in de Staatscourant
4. Aan de maatregelen die in het stikstofregistratiesysteem worden opgenomen, worden eisen gesteld. De maatregelen moeten bijvoorbeeld voldoende zeker zijn.
5. Aan vergunningaanvragen waarin gebruik wordt gemaakt van het stikstofdepositieregistratiesysteem worden nadere eisen gesteld. Een van deze eisen is dat een emissiereductieplan moet worden vastgesteld.
6. Aan vergunningen die worden verleend met toepassing van het stikstofdepositieregistratiesysteem worden extra voorschriften verbonden. Een van deze voorschriften houdt in dat het project wordt uitgevoerd overeenkomstig het emissiereductieplan en dat tijdens de bouw alle overige maatregelen worden getroffen die redelijkerwijs van de vergunninghouder kunnen worden gevergd om stikstofdepositie te beperken.

## Legalisatie PAS-meldingen

In de PAS-uitspraak heeft de Raad van State onder andere geoordeeld dat de wettelijke bepaling over de drempel- en grenswaarde in het PAS onverbindend is. Dat betekent dat deze geacht moeten worden nooit te hebben bestaan. Alle activiteiten die sinds 1 juli 2015 zijn gerealiseerd op basis van een PAS-melding hadden daarom, achteraf gezien, een natuurvergunning nodig gehad. Omdat voor deze activiteiten geen natuurvergunning is verleend, zijn deze activiteiten, achteraf gezien, illegaal gerealiseerd.

Omdat initiatiefnemers wel te goeder trouw hebben gehandeld, wil de overheid [PAS-meldingen legaliseren](#). Hieronder is schematisch weergegeven voor welke situaties dat geldt.

### Legalisatie PAS-meldingen indien op 29 mei 2019:



## Drempelwaarde

Ondanks dat het voor de praktijk wenselijk is dat er een nieuwe drempelwaarde voor stikstofdepositie komt, zal deze – als er al een komt – nog enige tijd op zich laten wachten. De [Afdeling advisering van de Raad van State](#) heeft namelijk aangegeven dat een nieuwe drempelwaarde niet zonder meer kan worden ingevoerd.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft dan ook aangegeven dat er [geen generieke en/of sectorale drempelwaarde](#) komt. Wel bestaat de mogelijkheid voor een regionale drempelwaarde. In de [Spoedwet aanpak stikstof](#) is voor de minister én de provincies de bevoegdheid opgenomen om in een ministeriële regeling of een provinciale verordening een drempelwaarde in te stellen.

### *Verleasen stikstofruimte*

Om tijdelijke stikstofdeposities mogelijk te kunnen maken, wordt het mogelijk om stikstofruimte te gaan [verleasen](#). Deze mogelijkheid zal er niet zijn voor permanente stikstofdeposities.

Voor verleasen geldt een aantal voorwaarden. Dit betekent dat:

- het uitgangspunt de gerealiseerde capaciteit is;
- de niet gerealiseerde capaciteit in de vergunning niet gebruikt kan worden om te verleasen;
- gedurende de looptijd van de overeenkomst 70% van de verleasde stikstofruimte kan worden ingezet (na beëindiging van het verleasen geldt weer de situatie van daarvoor).

Hierbij moet wel gegarandeerd worden dat de verleasde ruimte niet dubbel wordt gebruikt. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door dit vast te leggen in een overeenkomst. Die overeenkomst wordt dan overgelegd bij de aanvraag van de natuurvergunning door de initiatiefnemer die stikstofruimte nodig heeft.

### *Overige ontwikkelingen*

Hiervoor zijn de (naar mijn mening) belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van de stikstofproblematiek weergegeven. Maar er zijn natuurlijk nog veel meer ontwikkelingen. Daarover kan meer worden gelezen in de legal updates van Damen Legal over onder andere de Kamerbrieven van [1 november 2019](#), [13 november 2019](#), [17 december 2019](#) en [7 februari 2020](#).

Franca Damen, Damen Legal