



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
10 december 2019

Ons kenmerk
PZH-2019-716513441
DOS-2019-0005750

Bijlagen
1

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Aanpassing beleidsregel Intern en Extern salderen en
Aanbieding Plan van Aanpak *“Naar een gebiedsgerichte
aanpak Natura 2000 / stikstof”*

Geachte Statenleden,

In deze brief informeren wij u over de aanpassing van de beleidsregel intern- en extern salderen. Tevens bieden wij u hierbij aan het Plan van Aanpak aan om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak N2000-Stikstof in Zuid-Holland. Wij hebben u dit Plan van Aanpak toegezegd in het debat met uw Staten op 6 november 2019.

In deze brief lichten wij beide onderwerpen kort toe. Tevens gaan wij in op nog een aantal specifieke vragen die op 6 november jl. door uw Staten zijn gesteld. Met deze brief beschouwen wij de op 6 november jl. gedane toezeggingen als afgedaan.

Wij willen benadrukken dat deze twee stappen slechts een klein onderdeel zijn van het totale pakket waarover de gezamenlijke provincies in gesprek zijn met de minister. Vanuit de intentie om gezamenlijk te blijven optrekken, brengen wij hierin steeds onze zorg naar voren dat meer maatregelen door het kabinet noodzakelijk zijn om tot een juridisch houdbaar totaalpakket voor vergunningen en een effectieve (gebieds-) aanpak ten behoeve van stikstofreductie te kunnen komen. Ook blijven wij de bezwaren en zorgen vanuit de verschillende sectoren over de doorwerking van de nieuwe beleidsregels bij de minister onder de aandacht brengen¹. Wij dringen aan op onder meer heldere afspraken over de status van eerdere PAS-meldingen, het stimuleren en belonen van innovaties, de noodzaak van verdergaande bronmaatregelen door het kabinet en het bieden van een effectief instrumentarium om zowel ongewenste uitkoopeffecten bij agrariërs ('wild-west praktijken') te kunnen voorkomen als om gecreëerde ontwikkelruimte voor alle sectoren veilig te kunnen stellen.

¹ Zie hiervoor o.a. de brief die wij ontvingen van het Stikstofcollectief Landbouw Zuid-Holland. Uw Staten ontving hiervan een afschrift op 10 december jl.

Ook blijven wij inzetten op kennisontwikkeling en toepassing van innovaties uit o.a. de Proeftuin Veenweiden als onderdeel van onze gebiedsaanpak. In de gebiedsaanpakken staan wij bovendien open voor voorstellen uit de verschillende sectoren zelf.

Hieronder lichten wij de aanpassingen in de beleidsregel en ons plan van aanpak om te komen tot gebiedsgerichte aanpak nader toe.

Toelichting op aanpassing van de beleidsregel:

Als gevolg van de uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 29 mei jl. over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is de toestemmingverlening voor activiteiten die leiden tot stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden (grotendeels) stil komen te liggen.

Op 1 oktober 2019 heeft het IPO Bestuur de gezamenlijke beleidslijn van provincies namens de 12 colleges vastgesteld. Op 4 oktober 2019 stuurde de minister van LNV een brief aan de Kamer met een beleidskader om toestemmingsverlening weer mogelijk te maken. In de week erna stelden de provincies hierop gebaseerde beleidsregels vast (Beleidsregel intern en extern salderen Zuid-Holland, zoals vastgesteld op 8 oktober 2019 met kenmerk PZH-2019-710112034 (DOS-2019-005750)). Op grond daarvan konden zij weer toestemmingen gaan verlenen. Vervolgens bleken er verschillen tussen de beleidsregels en het beleidskader, waardoor verwarring en onzekerheid ontstond. Hierop besloten enkele provincies tot intrekking of (gedeeltelijke) opschorting van de beleidsregels, in andere provincies bleven die van kracht. In Zuid-Holland zijn de beleidsregels, zoals vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 8 oktober jl. en gepubliceerd in het provincieblad op 10 oktober jl. van kracht tot de aangepaste regels in werking treden.

De nu voorliggende beleidsregels zijn tot stand gekomen na constructief overleg tussen de provincies onderling en tussen de provincies en de minister. Dit kan als volgt worden samengevat:

- Er is juridisch advies ingewonnen bij de landsadvocaat. Gevraagd is naar mogelijkheden om de beleidsregels eenvoudiger en eenduidiger te formuleren, met oog op het natuurbelang en bestaande rechten van vergunninghouders. Op grond daarvan is de juridische houdbaarheid van de beleidsregels nagegaan en aangescherpt.
- Landelijk en provinciaal zijn gesprekken gevoerd met sectorvertegenwoordigers om de belangrijkste vragen, pijnpunten en wensen te inventariseren.
- Er zijn botsproeven uitgevoerd. Daarbij zijn uiteenlopende praktijkcasussen van provincies aan de beleidsregels getoetst op uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid.
- Op 29 november 2019 bereikten het kabinet en het IPO overeenstemming op hoofdlijnen over een houdbare vergunningverlening en eenduidigheid in regelgeving. Hoofdpunten:
 - Zonder wijziging of vernieuwing waarvoor een nieuwe natuurvergunning nodig is, hebben bedrijven altijd de mogelijkheid om hun volledig vergunde stikstofemissie te benutten.
 - Nieuwe vergunningen worden mogelijk gemaakt met intern en/of extern salderen.

- Uitgangspunt voor zowel intern als extern salderen is de feitelijk gerealiseerde capaciteit: de stikstofemissie van daadwerkelijk opgerichte stallen/hallen mag voor nieuwe ontwikkelingen worden gebruikt; of die stallen/hallen (volledig) in gebruik zijn heeft geen invloed. Niet-gerealiseerde capaciteit kan in beginsel niet voor salderen worden ingezet. De beleidsregels bevatten uitzonderingssituaties waarin dit wel kan, bijvoorbeeld als er aantoonbaar stappen zijn gezet of onomkeerbare significante investeringsverplichtingen zijn aangegaan om een vergunde stal te bouwen. En ook als een bedrijf een innovatieve verdergaande stikstofemissie reducerende techniek wil toepassen, ter vervanging van de techniek die in de verleende vergunning staat.
- Varkens-, pluimvee-, fosfaat- en CO2 rechten is uit de beleidsregels geschrapt.
- Bestaande stallen niet toetsen aan de jongste strengste eisen van het Besluit emissiearme huisvesting, maar volgens de eisen die gelden voor de realisatieperiode van die stallen.
- Bij extern salderen komt 70% van de stikstofemissie van gestopte activiteiten beschikbaar voor nieuwe vergunningen; 30% komt de natuur ten goede. Uitgangspunt is de feitelijk gerealiseerde capaciteit. In gebiedsprocessen kunnen de provincies hiervan gemotiveerd afwijken als dat voor voldoende stikstofdaling nodig is.
- Het kabinet besluit later – waarschijnlijk rond 1-2-2020 – over dier- en fosfaatrechten bij extern salderen. Tot die tijd verlenen de provincies geen vergunningen waarbij extern wordt gesaldeerd met veehouderijen; aanvragen kunnen wel worden gedaan.
- Bronmaatregelen zijn nodig om de juridische houdbaarheid van de vergunningverlening verder te verstevigen.

Deze hoofdpunten zijn toegelicht in bijlage 1 bij deze Statenbrief. In bijlage 2 bij deze Statenbrief wordt in meer detail op de wijzigingen van de beleidsregels ten opzichte van de op 8 oktober jl. vastgestelde beleidsregels ingegaan.

De beleidsregels waarover Gedeputeerde Staten op 10 december 2019 heeft besloten, zijn volledig in lijn met de overeenstemming die op 29 november werd bereikt. Dit is vastgesteld door de minister en de provincies in het bestuurlijk overleg op 3 december 2019. De beleidsregels hebben op 9 en 10 december 2019 voorgelegd bij alle Colleges van Gedeputeerde Staten ter vaststelling.

Op 4 december jl. heeft een gesprek plaatsgevonden met Gedeputeerde Baljeu, de Commissaris van de Koning en vertegenwoordigers van de sectoren (o.a. landbouw, natuur, gemeenten, waterschappen, bouw, infra en industrie). Vantevoren zijn uw Staten geïnformeerd middels een presentatie en de Kamerbrief van 4 december jl. Deze stukken zijn ook aan de sectoren ter beschikking gesteld. Hierbij is benadrukt dat vaststelling van de beleidsregels nog moest plaatsvinden in de week van 9 december 2019 en dat de colleges van Gedeputeerde Staten hierin uiteindelijk bepalend zijn.

Vervolgproces

Deze wijziging van de beleidsregels zal niet de laatste zijn. Het Adviescollege Stikstofproblematiek komt binnenkort met een vervroegd advies over de luchtvaartsector. En met een tussenadvies over beweiden en bemesten. Het Kabinet wil daarop snel duidelijkheid geven over beweiden en bemesten, zodat agrariërs tijdig kunnen anticiperen op het volgende weide- en mestseizoen. Dit kan aanleiding zijn om de beleidsregels aan te passen.

Vaststelling, publicatie en inwerkingtreding

Na vaststelling vindt publicatie in het Provinciaal Blad plaats op 12 december 2019, waarna de beleidsregels op 13 december 2019 inwerkingtreden. Vanaf de inwerkingtreding zal er actuele informatie beschikbaar zijn op het gezamenlijke informatiekanaal voor stikstof via de website van BIJ12. Initiatiefnemers kunnen ook bij de helpdesk van BIJ12 terecht.

Toelichting op het plan van aanpak:

Aanpak via 3 stappen

Het proces om te komen tot een gedragen gebiedsgerichte aanpak per gebied, wordt opgebouwd via drie stappen, die wij in overleg met de verschillende sectoren in Zuid-Holland willen doorlopen. In onze brief van 21 november jl. met kenmerk PZH-2019-714330965, stuurden wij u al de schematische weergave van deze stappen toe.

- De eerste stap bestaat uit:
 - Natuurdoelanalyse per gebied
 - Bronnenanalyse
 - Inventarisatie overige provinciale en gebiedsopgaven en gerelateerde andere beleidsdoelen (meekoppelkansen)
- De tweede stap bestaat uit het gezamenlijk beoordelen van de uitkomsten van bovenstaande analyses om te komen tot een onderbouwd en afgewogen maatregelenpakket (gebiedsgerichte aanpak) per gebied
- De derde stap bestaat uit concreet uitvoeren van de afgesproken maatregelen in een gebied

In het Plan van aanpak is een uitgebreide beschrijving gegeven van wat wij onder de verschillende stappen verstaan en wat wij ter voorbereiding daarvan inmiddels al in gang hebben gezet.

Betrokkenheid sectoren

Wij realiseren ons dat de uiteindelijke keuze voor een evenwichtig maatregelenpakket per gebied alle sectoren zal raken. Niet alles kan. Wij vinden het daarom belangrijk dat alle sectoren in alle stappen van het proces worden betrokken. Voor dat doel hebben wij een algemene sectortafel ingericht die maandelijks bijeen zal komen. Aan deze tafel wordt vanuit alle sectoren (agrariërs,

industrie en economie, natuur, gemeenten, waterschappen) een delegatie uitgenodigd om het gesprek aan te gaan over het proces, de onderzoeken en de resultaten daarvan en de te maken keuzes in een gebied. Het betrekken van sectoren en stakeholders uit de gebieden zelf, maakt nadrukkelijk onderdeel uit van ons Plan van Aanpak.

Op 25 november jl. is de algemene tafel, onder leiding van gedeputeerde Baljeu en Commissaris van de Koning Smit, voor het eerst bij elkaar gekomen. Daarin is hen gevraagd om ook te reflecteren op de stappen voor dit Plan van Aanpak. U bent over deze eerste sectortafel door ons geïnformeerd in onze brief d.d. 26 september jl. met kenmerk PZH-2019-717395413.

Naast deze algemene sectortafel, blijven wij openstaan voor tussentijdse sectorspecifieke of gebiedsspecifieke gesprekken als onderdeel van het proces.

De eerste reacties vanuit de verschillende sectoren op onze aanpak in drie stappen waren positief en constructief. Wij hebben geen grote bezwaren of tegenwerpingen ontvangen. Ontvangen suggesties ter aanscherping hebben wij zoveel mogelijk recht gedaan in voorliggende tekst. Het Plan van Aanpak is daarmee wat ons betreft echter geen rigide blauwdruk. Wij blijven openstaan voor aanpassingen als gaandeweg het proces blijkt dat dit voor de totstandkoming van een gedragen gebiedsaanpak nodig blijkt. Evenwichtigheid, transparantie en zorgvuldigheid staan daarbij voorop, zonder de urgentie van tempo en resultaten uit het oog te verliezen.

Koppelkansen in gebieden

Gedurende het proces blijft er nadrukkelijk ruimte voor goede initiatieven vanuit de gebieden zelf. Zoveel mogelijk wordt aangesloten bij al lopende gebiedsprocessen en worden actief koppelkansen gezocht met andere beleidsdoelen. Waar zich kansen voordoen vooruitlopend op definitieve afspraken in het kader van een gebiedsaanpak, zullen wij deze graag nader onderzoeken en waar mogelijk faciliteren.

Betrokkenheid van Provinciale Staten

Omdat tempo en urgentie om te komen tot een gebiedsaanpak hoog zijn, hebben wij het proces langs de in het Plan van Aanpak beschreven lijn inmiddels in gang gezet. Dat laat onverlet dat wij graag met uw Staten nader in gesprek gaan over onze aanpak. Graag doen wij dat zo snel mogelijk, zodat wij uw opmerkingen, wensen en suggesties – ook ten aanzien van uw eigen betrokkenheid als Staten – kunnen meenemen in het verdere proces.

Verder gaan wij graag met u in gesprek over tussentijdse resultaten en de voortgang van de gesprekken die wij met de sectoren hierover voeren. Wij zullen u daarover blijven informeren.

Planning en doorlooptijd

Omdat wij ter voorbereiding al een aantal onderdelen in gang hebben gezet, verwachten wij in Q2 volgend jaar de eerste resultaten van de analyses afgerond te hebben (stap 1) en voor de eerste gebieden het gesprek over een samenhangende integrale aanpak te kunnen opstarten (stap 2).

Personele en financiële consequenties

Na de uitspraak van de Raad van State over de PAS, is er voor de provincie een grote opgave bijgekomen om in zeer kort tijd d.m.v. bestuurlijke afspraken en aangepaste regelgeving een oplossing te zoeken om stopgezette economische, agrarische en bouwactiviteiten weer doorgang te kunnen laten vinden en anderzijds om in samenspraak met sectoren en stakeholders te komen tot gebiedsgerichte aanpakken die leiden tot natuurherstel en bronmaatregelen om stikstof te reduceren.

Wij verwachten dat voor deze ontstane opgave rond het stikstofdossier vanaf 2020 extra middelen nodig zijn. Daarbij geldt dat wat dichtbij ligt, beter planbaar en dus verder uitgewerkt is dan wat verderop in de tijd ligt. Voor de eerste 5 maanden verwachten wij met name kosten ten gevolge van extra capaciteitsinzet, procesbegeleiding en onderzoek. Om dit zo veel mogelijk met eigen mensen te kunnen invullen, vraagt dit mogelijk op andere plekken tijdelijk externe inhuur.

Na de zomer verwachten wij dat in de eerste gebieden gestart kan worden met de daadwerkelijke uitvoering van de overeengekomen maatregelen, zoals uitkoop of verplaatsing van bedrijven, toepassen van bronmaatregelen etc. Vanaf die fase speelt ook de beschikbaarheid en verdeling van rijksmiddelen t.b.v. maatregelen een belangrijke rol.

Bij de komende begrotingsherziening zullen wij in ieder geval extra middelen vrijmaken voor de uitvoering van fase 1. Bij aanvang van fase 2 zullen wij opnieuw de benodigde middeleninzet vaststellen voor de verdere uitvoering. Deze zijn nu als intensivering opgenomen als PM-bedrag.

Overige toezeggingen d.d. 6 november jl:

Vergunningen met natuurcompensatie

In het debat met Provinciale Staten is gevraagd naar vergunningen die zijn verleend op basis van natuurcompensatie. Compensatie is in de Wet natuurbescherming een term die gekoppeld is aan de zogenaamde ADC-toets. Dit is een toets die aan de orde is wanneer een significante aantasting van de natuur niet op voorhand kan worden uitgesloten. Er moeten dan eerst alternatieven in beeld worden gebracht (de A), er moet sprake zijn van dwingende redenen van groot openbaar belang (de D), en tot slot moeten de negatieve effecten gecompenseerd worden (de C). Dergelijke vergunningen zijn door provincie Zuid-Holland niet verleend. Wel heeft het Rijk als bevoegd gezag een aantal van dergelijke vergunningen verleend, bijvoorbeeld voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Ter compensatie is het Spanjaards Duin aangelegd. Een ander, recenter, voorbeeld is de Blankenburgverbinding, waar ter compensatie natuurdoelen worden gerealiseerd op een terrein van Rijkswaterstaat waar eerder geen natuurdoelen voorkwamen. Compensatie moet altijd zijn uitgevoerd voor de negatieve effecten zich voordoen. Hierop wordt toegezien door het bevoegd gezag. In beide bovenstaande gevallen is het ministerie van LNV bevoegd gezag.

Naast compensatie, zijn er ook vergunningen waar zogenaamde mitigerende maatregelen aan zijn verbonden. Mitigerende maatregelen zijn maatregelen die het negatieve effect van een ingreep verminderen of wegnemen, zodat er geen sprake meer kan zijn van een significante

aantasting van de natuur. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het niet gebruiken van verlichting op een bouwplaats, zodat vleermuizen daar geen hinder van ondervinden of een project uitvoeren buiten het broedseizoen van beschermde vogels. Mitigerende maatregelen zijn altijd als voorwaarde opgenomen in de vergunning. Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid ziet er namens de provincie op toe dat initiatiefnemers aan de voorwaarden voldoen.

Er zijn ook vergunningen waarin (meestal vrijwillige) maatregelen worden genomen om de negatieve effecten te verminderen als onderdeel van het project. Voorbeeld hiervan zijn de kolencentrales op de Maasvlakte. In dit project heeft de initiatiefnemer een overeenkomst gesloten met natuurbeheerders voor aanvullende natuurmaatregelen om op die manier de natuur te versterken. De overeenkomsten maken onderdeel uit van de vergunning. De maatregelen in relatie tot de kolencentrales op de Maasvlakte zijn uitgevoerd.

Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat in het verleden regelmatig vergunningen zijn verleend op basis van mitigerende maatregelen, die nu als compensatie beschouwd zouden worden. De rechtspraak is de afgelopen 10 jaar op dit punt een stuk strenger geworden. Een voorbeeld daarvan is de zaak van de Noordwijkse Golfclub. In deze zaak zou een kwetsbaar habitatype verdwijnen door aanpassingen aan de golfbaan. Als een van de maatregelen werd dit habitatype afgegraven en verplaatst ('plaggentransplantatie'). De Raad van State oordeelde dat dit niet beschouwd mocht worden als mitigatie, maar als compensatie moest worden aangemerkt.

Technische toelichting wijzigingen in vergunningverlening woningbouw

Naar aanleiding van het weer op gang komen van de vergunningverlening door vaststelling van de beleidsregel, is in het debat van 6 november jl. gevraagd naar wat er daarmee veranderd is ten opzichte van de situatie onder het PAS. Ook onder het PAS was immers sprake van vergunningverlening.

Over de veranderingen in relatie tot het verlenen van vergunningen voor agrarische activiteiten ten gevolge van de beleidsregel, hebben wij uw Staten uitgebreid geïnformeerd in onze brief van 23 oktober jl. met kenmerk PZH-2019-712644614. Inmiddels zijn tussen provincies en minister een aantal wijzigingen overeengekomen, waarover u per separate brief zal worden geïnformeerd.

De belangrijkste verandering voor bouwprojecten is dat onder het PAS bouwprojecten met een depositie tot 1,0 mol/ha/ja in principe² collectief waren vrijgesteld en geen vergunning o.b.v. Wnb nodig hadden als onderdeel van de bouwvergunning. Ook was er in deze situatie geen sprake van meldingsplicht. Deze situatie was van toepassing op het overgrote deel van de woningbouwprojecten in Zuid-Holland. Alleen een aantal hele grote projecten – veelal aangemeld als prioritair PAS-project – kwamen daar niet voor in aanmerking.

Met het wegvallen van het PAS, is die collectieve vrijstelling niet meer van toepassing. Ook kleine bouwprojecten veroorzaken al snel depositiewaarden boven 0,00 mol en hebben nu dus een Wnb vergunning nodig. Dit betreft óók de kleinere woningbouwprojecten met weinig depositie die

² Deze grens kon wel verlaagd worden tot 0,05 mol wanneer de ruimte voor meldingen was opgebruikt

onder het PAS waren vrijgesteld. Om met een kleine depositie toch toestemming te kunnen krijgen om te mogen bouwen, kunnen deze projecten een vergunning aanvragen en daarbij gebruik maken van de beleidsregels voor intern- en extern salderen. Als ze hiermee kunnen aantonen alsnog onder de 0,00 depositie te blijven, kan toestemming op basis van de Wnb worden verleend.

Wij verwachten dat op deze basis voor een deel van vooral de kleinere projecten in Zuid-Holland een vergunning verleend kan worden, maar lang niet voor alle woningbouwprojecten in Zuid-Holland. Daarom blijven aanvullende maatregelen om depositieruimte te creëren noodzakelijk. Wij hebben hierover in onze brief van 21 november jl. met kenmerk PZH-2019-714330965 e.e.a. nader toegelicht.

Informer en betrekken Provinciale Staten

In de afgelopen weken hebben wij onze informatievoorziening aan u als Provinciale Staten geïntensiveerd op diverse onderdelen in dit dossier: de wijzigingen in de beleidsregel zoals overeengekomen met de minister, het opstarten van de algemene sectortafel, de aanpak die wij voor ogen hebben om te komen tot gebiedsgerichte aanpakken en onze beoordeling van de voorgestelde kabinetsmaatregelen. Graag blijven wij hierover met uw Staten in gesprek.

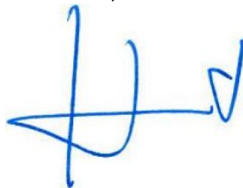
Daarnaast zijn provincies en de gezamenlijke Rijksheren met elkaar in gesprek over vorm en frequentie van een voortgangsrapportage met betrekking tot zowel de vergunningverlening als de gebiedsaanpakken. Zodra deze rapportages in gebruik worden genomen, zullen wij die ook aan uw Staten verstrekken.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,



drs. H.M.M. Koek

voorzitter,



drs. J. Smit

Bijlagen:

- bijlage 1 bij GS brief - toelichting beleidsregel IPO
- Bijlage 2 bij GS brief - toelichting wijziging beleidsregel 10 dec 2019
- Bijlage 3 bij GS brief - Beleidsregels 4-12-2019_def
- Bijlage 4 bij GS brief - Plan van Aanpak "Naar een gebiedsgerichte aanpak Natura 2000/stikstof"