



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Het kan wel!

*De wegen uit het stikstofdoolhof voor
woningbouwprojecten*

Update januari 2023

*>> Duurzaam, Agrarisch, Innovatief
en Internationaal Ondernemen*

Het kan wel!

*De wegen uit het stikstofdoolhof
voor woningbouwprojecten*

Update januari 2023

Auteurs

E. Been

Met bijdragen van:

K. Bink

T. Sweerts

A. Hatzman

Contactgegevens Antea Group



Rivium Westlaan 72
2909 LD CAPELLE A/D IJSSEL
Postbus 8590, 3009 AN ROTTERDAM
T. 010 235 1700 | E. enno.been@anteagroup.com
www.anteagroup.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.

Met medewerking van



Ondersteund door

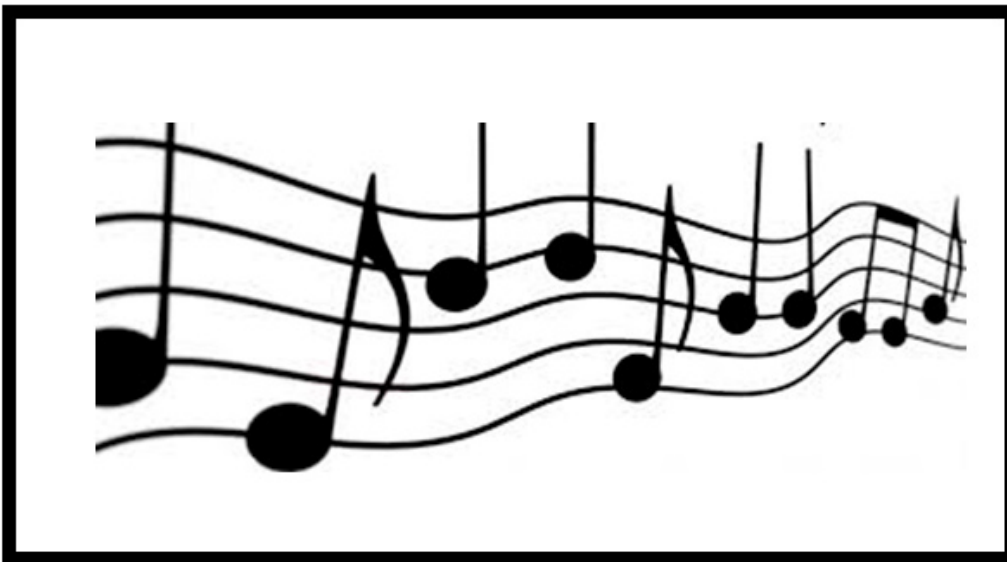


Inhoud

1	Intro	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Inspiratiegids	5
1.3	Recente ontwikkelingen	6
1.4	Leeswijzer	7
2	Stikstofdepositie	8
2.1	Wat is het probleem?	8
2.2	Natura 2000	9
2.3	AERIUS Calculator	10
2.4	Besluiten	10
2.5	Zorgvuldig onderzoek	11
2.6	Toetsing	11
2.7	Jurisprudentie	12
3	Voorfase	13
3.1	Verkenning van de gevolgen	13
3.2	Optimaliseren van het programma	13
3.3	Optimaliseren realisatie	14
3.4	Verkenning van de procedures en het beleid	14
4	Voortoets	16
4.1	Algemeen	16
4.2	Jurisprudentie	18
4.3	Voorbeelden	18
5	Intern salderen	20
5.1	Algemeen	20
5.2	Jurisprudentie	23
5.3	Voorbeelden	24
6	Passend ecologisch beoordelen	26
6.1	Algemeen	26
6.2	Jurisprudentie	28
6.3	Voorbeelden	29
7	Extern salderen	30
7.1	Algemeen	30
7.2	Jurisprudentie	32
7.3	Voorbeelden	33
8	ADC procedure	35
8.1	Algemeen	35
8.2	Jurisprudentie	36
8.3	Voorbeelden	36
9	Praktische handvatten	37
9.1	Algemeen	37
9.2	Richtafstanden 0,00 mol/ha/jaar	37
9.3	Hoeveel saldo is nodig?	38
9.4	Algemene werkwijze bij extern salderen	39
9.5	Afweging risico's	39

10	Beschikbare handreikingen	40
11	Nawoord	41
Bijlage 1		42
Bijlage 1		43
Blad 1		44
Blad 2		45
Bijlage 2		46
Bijlage 2		47
Blad 1		48
Blad 2		49
Blad 3		50
Blad 4		51
Blad 5		52
Blad 6		53
Blad 7		54
Blad 8		55
Blad 9		56
Blad 10		57
Blad 11		58
Blad 12		59
Blad 13		60
Blad 14		61
Blad 15		62
Blad 16		63

1 Intro



1.1 Aanleiding

Na de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS)¹ leek het alsof Nederland op slot zat voor wat betreft nieuwe woningbouwontwikkelingen. Er werden geen natuurvergunningen en omgevingsvergunningen meer verleend en bestemmingsplannen werden niet meer vastgesteld. Na van de eerste schrik bekomen te zijn, blijkt er in de praktijk toch meer te kunnen dan dat direct na de uitspraak mogelijk leek.

Maar op de een of andere manier wordt dit nog niet door iedereen in de praktijk gebracht en dat is terug te zien in de teruggelopen indiening van aanvragen en de vertraging in het besluitvormingsproces bij besturen, beleidsmakers en vergunningverleners.

Aan de ene kant begrijpelijk, gelet op de impact van de uitspraak, de onzekerheden, de druk op de capaciteit en de vele nieuwe instromers, maar aan de andere kant zeer onwenselijk gelet op de enorme woningbehoefte en de daaraan gekoppelde noodzaak om woningen te bouwen.

1.2 Inspiratiegids

Het doel van deze inspiratiegids is meerledig. Er wordt uitleg en inzicht gegeven, er worden voorbeelden gegeven van ontwikkelingen die succesvol hun weg uit het stikstofdoolhof hebben gevonden en er worden hulpmiddelen aangeboden. Allemaal niet uitputtend en zeker niet volledig, maar wel met als doel om partijen te laten zien dat het wel kan, zodat meer woningbouwprojecten gerealiseerd kunnen worden.

Niet alleen goed voor de woningbehoefte maar ook goed voor de bouwondernemers.

Maar het belangrijkste doel is eigenlijk het proberen te realiseren van een cultuuromslag. Van de houding “nee, tenzij” naar de houding “ja, mits”. Een pleidooi voor meer durf, voor het opzoeken van de grenzen, voor het verkleinen van het grijze gebied. Want de nood is hoog.

Het Rijk is aan de kant van het wetgevingstraject druk bezig om mogelijkheden te scheppen: er zijn doelen gesteld, er zijn generieke maatregelen genomen, er komen nog meer maatregelen en er is geld vrijgemaakt om de natuur te kunnen verbeteren en versterken. Provincies zijn bezig met gebiedsgerichte aanpak en verbeteringsmaatregelen in de natuur en proberen ruimte in de beleidsregels te vinden.

¹ ECLI:NL:RVS:2019:1603

Aan de kant van de ontwikkelaars en de bouwers wordt gezocht naar mogelijkheden om zo efficiënt en zo schoon mogelijk te bouwen. Een enkele keer wordt ook aan de kant van de vergunningverlening de rek opgezocht.

Met geld, (natuur)maatregelen en wetgeving alleen ben je er nog niet. Je kunt niet alles uitputtend bij wet regelen. Daar horen ook interpretaties bij. Sinds de uitspraak van de Raad van State over het PAS is het op het gebied van jurisprudentie mager gesteld. Er zijn weinig richtinggevende uitspraken en als die er zijn blijven er vaak vraagtekens. Er zijn duidelijk ontwikkelingen die niet door kunnen gaan (zwart) en er zijn duidelijk ontwikkelingen die wel door kunnen gaan (wit). Daartussen zit een groot grijs gebied.

Als de houding is: “ik vrees dat het niet kan” of “het houdt misschien geen stand in beroep” dan komen we in Nederland niet veel verder en wordt het grijze gebied niet kleiner. Er worden dan geen besluiten genomen en er worden dan weinig plannen ontwikkeld. Maar belangrijker, er worden dan weinig woningen gebouwd. En alhoewel het adviescollege Stikstofproblematiek in haar eindrapportage aangeeft dat “Niet alles overal kan” en zonder tekort te doen aan de noodzaak om met generieke maatregelen de stikstof terug te dringen en de natuur te versterken, blijkt er in de praktijk meer mogelijk te zijn dan men vaak denkt.

Er moet met zijn allen geprobeerd worden om onder de gegeven omstandigheden het maximale eruit te halen. Meer durf in het besluitvormingstraject teneinde het grijze gebied kleiner te krijgen. Want zonder besluiten geen beroep en zonder beroep geen jurisprudentie.

Een gezegde luidt: “Waar een wil is, is een weg”. Of in goed Nederlands: “Impossible is nothing”.

1.3 Recente ontwikkelingen

Gewijzigde berekenings- en beoordelingsmethode voor alle bronnen

Recentelijk heeft de Raad van State een uitspraak² gedaan over de rekenwijze in AERIUS Calculator met betrekking tot wegverkeer. In AERIUS Calculator werden de eventuele bijdragen aan stikstofdepositie van het wegverkeer op een afstand van meer dan 5 kilometer vanaf de weg niet bij het rekenresultaat betrokken. De Raad van State heeft nu aangegeven dat daardoor mogelijk geen goede beoordeling heeft plaatsgevonden van eventuele significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied.

Samen met het eindadvies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (Hordijk) heeft deze uitspraak er toe geleid dat het kabinet heeft besloten om de huidige voorgeschreven rekensystematiek met betrekking tot stikstofdepositie (middels het voorgeschreven rekenprogramma AERIUS Calculator) aan te passen, hetgeen is weergegeven in een brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan de Tweede Kamer³.

De aanpassing houdt onder meer in dat voor alle bronsoorten een afkap van de rekenresultaten op 25 km afstand van die bron geldt. Eventuele bijdragen aan de stikstofdepositie op een grotere afstand dan 25 km vanaf een bron worden niet meer bij de resultaten betrokken.

Deze gewijzigde rekensystematiek is inmiddels verwerkt in de nieuwste versie van AERIUS Calculator, die op 20 januari 2022 beschikbaar is gekomen.

De afkap op 25 km vanaf een bron zorgt bij salderen⁴ soms voor ongewenste randeffecten. Het saldo van een saldogevende bron kan dan soms net op 25 km afstand vanaf die bron stoppen, terwijl de stikstofbijdrage van een beoogde situatie net iets verder dan die 25 km vanaf die saldogevende bron reikt. Door BIJ12 is een handreiking geschreven hoe hiermee omgegaan kan worden⁵.

² ECLI:NL:RVS:2021:105

³ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/carola-schouten/documenten/kamerstukken/2021/07/09/kamerbrief-vervolgacties-naar-aanleiding-van-het-eindrapport-van-het-adviescollege-meten-en-berekenen-stikstof>

⁴ Bij salderen wordt de stikstofdepositie die verdwijnt als gevolg van een ontwikkeling verrekend met de stikstofdepositie die ontstaat als gevolg van een ontwikkeling.

⁵ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2022/01/Handreiking-omgaan-met-randeffecten-25-km.pdf>

Geen vergunningplicht voor een project bij gelijkblijvende of afnemende stikstofdepositie

Door een uitspraak van de Raad van State⁶ is duidelijk geworden dat als er binnen een project door een wijziging geen toename van stikstofdepositie ontstaat, er hiervoor geen natuurvergunning benodigd is. Het is in die gevallen wel verstandig om op basis van de berekeningsresultaten een aanvraag te doen bij het bevoegd gezag voor een zogenoemde “positieve weigering”. Dat is een verklaring van het bevoegd gezag dat er op dit moment geen natuurvergunning benodigd is voor een voorgenomen activiteit.

Reservering voor woningbouwplannen in het SSRS

Voor een woningbouwproject kan depositieruimte uit het Stikstof Registratie Systeem (SSRS) worden toebedeeld. Er kan geen depositieruimte aan een plan worden toebedeeld. Sinds kort is het wel wettelijk geregeld⁷ dat voor een woningbouwcluster depositieruimte kan worden gereserveerd. Deze reservering kan bij het planbesluit als sluitende stikstofmotivering worden gebruikt (zoals dat onder het PAS voor prioritaire projecten ook het geval was).

1.4 Leeswijzer

De gids laat zich lezen als een stroomschema en volgt het traject van een plan/projectontwikkeling. Beginnend bij enige basiskennis over de stikstofproblematiek (hoofdstuk 2) via een plan/projectstart (hoofdstuk 3) en de verschillende wegen uit het stikstofdoelhof (hoofdstukken 4 tot en met 8) naar praktische handvatten (hoofdstuk 9) en beschikbare of aankomende handreikingen (hoofdstuk 10). Het slotakkoord bestaat uit een nawoord (hoofdstuk 11).

Er zijn diverse stroomschema's online beschikbaar die deels dezelfde stappen laten zien als in deze gids beschreven. Soms in een andere volgorde, maar inhoudelijk niet afwijkend.

In de hoofdstukken 4 tot en met 8 wordt per te bewandelen weg telkens eerst uitleg gegeven, waarna enkele markante Afdelingsuitspraken (jurisprudentie) met betrekking tot die weg zijn opgenomen alsmede enkele praktijkvoorbeelden. Deze projectvoorbeelden zijn geanonimiseerd.

In deze hoofdstukken wordt telkens een individuele oplossing besproken, maar in de praktijk zijn ook combinaties van deze oplossingen mogelijk. Zo kan er, als de interne saldering niet volledig is, voor de resterende depositieruimte wellicht een beroep gedaan worden op het Stikstof Registratie Systeem (SSRS). En kan, als externe saldering niet op alle hexagonen volledig is, een passende ecologische beoordeling van de stikstofdepositie op die hexagonen plaatsvinden.

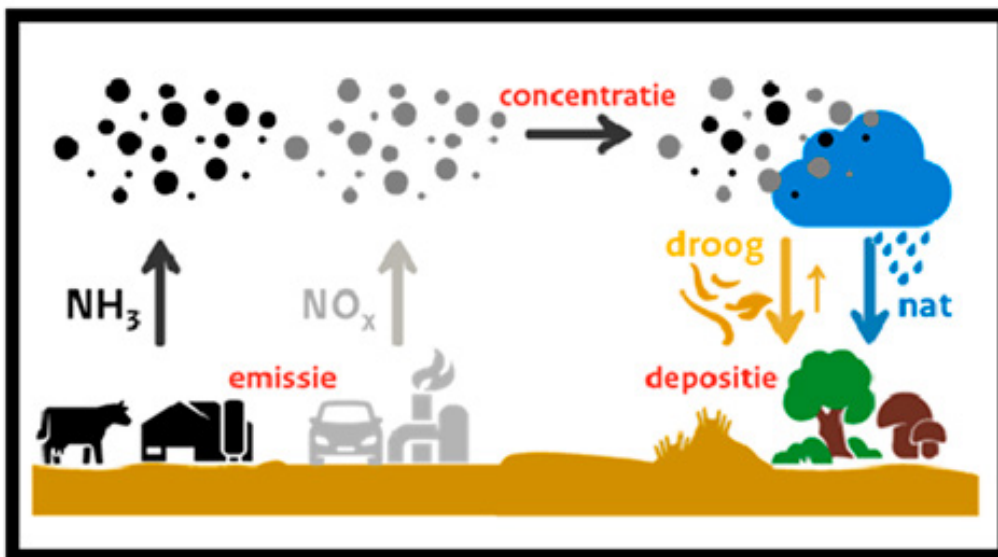
Deze gids is tot stand gekomen vanuit de optiek van de woningbouwplannen of -projecten, maar de wegen uit het stikstofdoelhof kunnen ook vaak bij andersoortige plannen of projecten worden bewandeld. Het is dus niet uitsluitend gericht op de woningbouw.

Alhoewel er qua bepaling en beoordeling van de stikstofdepositie afwijkende spelregels bestaan voor planbesluiten (o.a. bestemmingsplannen) en projectbesluiten (o.a. WABO-vergunningen of natuurvergunningen), wordt dit in deze gids zoveel als mogelijk als één ontwikkeling gezien waarvoor besluitvorming dient plaats te vinden die kan leiden tot realisatie van die ontwikkeling.

⁶ ECLI:NL:RVS:2021:71

⁷ Art. 2.8a Regeling Natuurbescherming

2 Stikstofdepositie



Bron: RIVM

2.1 Wat is het probleem?

Door sommige activiteiten komen stikstofoxiden (NO_x) en ammoniak (NH₃) in de lucht. In de agrarische sector zijn dat bijvoorbeeld door het houden van dieren stalemissies en emissies van beweiden en bemesten (NH₃). In de industrie is dat vanwege verbrandings- en productieprocessen hoofdzakelijk NO_x en in mindere mate NH₃. Het verkeer zorgt voor NO_x-emissies en beperkt NH₃-emissies. En ook huishoudens (Cv-ketels) zorgen voor NO_x-emissies. De stikstofoxiden en ammoniak in de lucht komen uiteindelijk weer op de grond terecht. Dit heet stikstofdepositie.

Stikstofoxiden en ammoniak kunnen zich over grote afstanden (kilometers) door de lucht verplaatsen. Des te hoger het emissiepunt (schoorsteen), des te verder van deze bron de stikstofdepositie reikt. Des te groter de afstand tot de bron, des te lager is de stikstofdepositie.

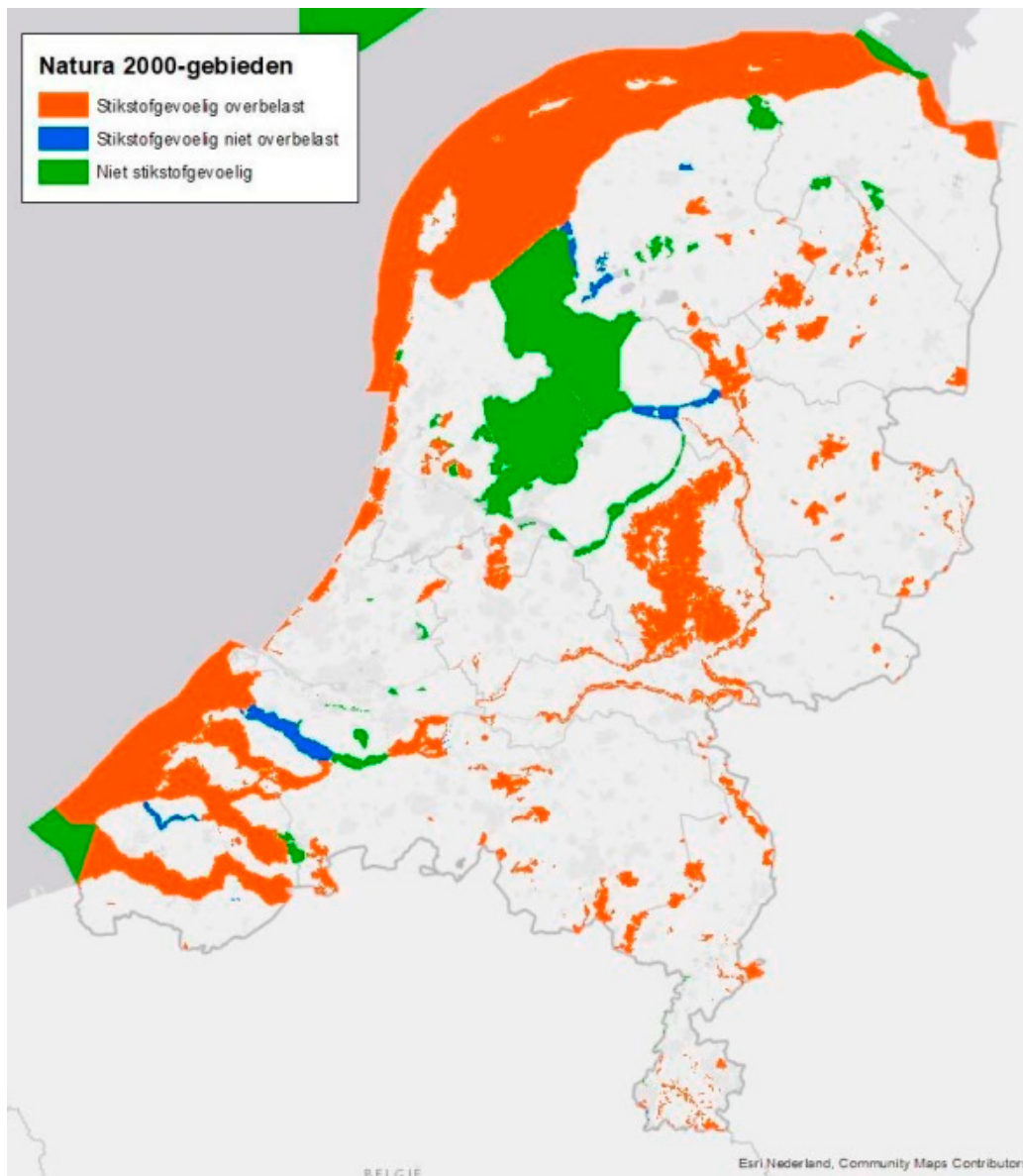
De stikstofdepositie zorgt ervoor dat de bodem rijk wordt aan voedingsstoffen. Dat is vooral in Natura 2000-gebieden een probleem. Zeldzame (beschermde) planten, die het juist goed doen op voedselarme grond, verdwijnen daardoor. Zo verdringen de brandnetels bijvoorbeeld de orchideeën of het gras de heideplanten. Daarmee verdwijnen ook dieren die van die zeldzame planten leven.

De mate van gevoeligheid voor stikstofdepositie is voor elk beschermd habitat vastgelegd middels de zogenoemde Kritische Depositie Waarde (KDW). Per habitat verschilt deze waarde, die wordt uitgedrukt in mol⁸/ha/jaar. Als nu de totale stikstofdepositie op een habitat hoger is dan de betreffende KDW, dan is er sprake van een overbelaste situatie. Er is dan een overschot aan voedingsstoffen waardoor er een risico bestaat op aantasting van de kwaliteit van het habitat. In Nederland is in verreweg de meeste Natura 2000-gebieden sprake van één of meer habitats in een overbelaste situatie.

⁸ 1 mol = 6 x 10²³ deeltjes

2.2 Natura 2000

Door de Europese Unie zijn in verband met het behoud van biodiversiteit Richtlijnen uitgevaardigd ter bescherming van bedreigde plant- en diersoorten en leefgebieden in Europa. Deze Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn in Nederland doorvertaald in de Wet natuur-bescherming (Wnb). Op grond van deze wet zijn in Nederland 161 Natura 2000-gebieden (beschermingszones) aangewezen, verspreid over het hele land. In onderstaande figuur zijn deze gebieden weergegeven.



Bij de bescherming van Natura 2000-gebieden staan de instandhoudingsdoelstellingen (voor beschermde habitattypen en soorten) centraal. Middels een aanwijzingsbesluit zijn per Natura 2000-gebied de habitats (typen en soorten) vastgelegd waarvoor het gebied is aangewezen. Voor deze beschermde typen en soorten zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Per habitat is aangegeven of behoud van de huidige aantallen/arealen voldoende is, of dat uitbreiding nodig is. Verder is ook aangegeven of verbetering van kwaliteit nodig is of dat behoud van kwaliteit volstaat.

Deze instandhoudingsdoelstellingen en de maatregelen om deze natuur te beheren zijn opgenomen in beheerplannen. Deze beheerplannen zijn opgezet per Natura 2000-gebied en de gebiedsbeheerder (natuurorganisatie) is belast met de uitvoering van het plan onder verantwoordelijkheid van de provincie waarin het gebied is gelegen.

2.3 AERIUS Calculator

De stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied als gevolg van een activiteit kan worden berekend met behulp van het bij projecten (vergunningverlening) verplicht⁹ te gebruiken online-rekenprogramma AERIUS Calculator.

Van elke te berekenen situatie wordt een model gemaakt met invoergegevens waarmee vervolgens de berekening wordt uitgevoerd. Het rekenprogramma bepaalt zelf de rekenpunten op de Nederlandse Natura 2000-gebieden. De bijdrage aan de stikstofdepositie in de omliggende Natura 2000-gebieden wordt berekend ter plaatse van voor stikstof gevoelige habitats. Elk rekenpunt is gelegen in het midden van een hexagoon met een oppervlakte van 1 hectare. Het rekenpunt is representatief voor het gehele oppervlak van het betreffende hexagoon. De berekende waarden worden weergegeven tot op 2 cijfers achter de komma en uitgedrukt in mol/ha/jaar.

Na een berekening met AERIUS Calculator wordt er een AERIUS-resultatenrapport gegenereerd. In dit rapport (AERIUS-Pdf) staan zowel de uitgangspunten als de berekeningsresultaten.

Als een Natura 2000-gebied voorkomt op de lijst bij de berekeningsresultaten, dan is er dus een stikstof-depositiebijdrage berekend op een voor stikstof gevoelig habitat in dat gebied.

Als een Natura 2000-gebied niet voorkomt op de lijst bij de berekeningsresultaten dan is er geen stikstof-depositiebijdrage berekend op een voor stikstof gevoelig habitat. Dat is ook het geval als er in het Natura 2000-gebied geen voor stikstof gevoelige habitats aanwezig zijn. Bij het ontbreken van een Natura 2000-gebied op de lijst bij de berekeningsresultaten is er geen sprake van een kans op een significant gevolg voor dat Natura 2000-gebied.

2.4 Besluiten

In de Wet natuurbescherming wordt onderscheid gemaakt tussen plannen en projecten. Plannen zoals een provinciaal inpassingsplan of bestemmingsplan zijn kaderstellend (wat is op welke plek toegestaan). Projecten zijn meer concreet (er wordt iets fysieks gerealiseerd). Je zou kunnen zeggen dat plannen projecten mogelijk maken. Het is verplicht om plannen (art. 2.7 lid 1, Wnb) en projecten (art. 2.7 lid 2, Wnb) te beoordelen op de gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Indien er als gevolg van een plan of project sprake is van een kans op een significant gevolg voor een Natura 2000-gebied, moet er voor dat plan of project in beginsel een passende beoordeling worden opgesteld (Art. 2.8 lid 1, Wnb). Een project is dan natuurvergunningplichtig. In de passende beoordeling moet rekening worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

Een plan kan pas worden vastgesteld¹⁰ of voor een project kan pas een natuurvergunning worden verleend als uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan of het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

Voor het vaststellen van een bestemmingsplan waarmee woningbouw wordt mogelijk gemaakt is in beginsel de gemeenteraad het bevoegd gezag. Voor het verlenen van een natuurvergunning (op grond van de Wnb) voor een woningbouwproject zijn in beginsel Gedeputeerde Staten van de provincie waarbinnen het project valt het bevoegd gezag.

⁹ Art. 2.1 sub 1, Regeling natuurbescherming

¹⁰ Een uitzondering hierop is de zogenaamde ADC-procedure, zie verder hoofdstuk 8

Vaak hebben Gedeputeerde Staten deze bevoegdheden gedelegeerd aan een omgevingsdienst.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voorziet in een aanhaakplicht voor wat betreft de Wnb. Indien er een vergunning op grond van de Wabo (omgevingsvergunning) wordt aangevraagd voor een activiteit en er is voor die activiteit nog geen Wnb-vergunning aangevraagd of verleend, dan haakt de Wnb aan. Dit betekent dat als er, als gevolg van die activiteit, een kans is op een significant gevolg voor een Natura 2000-gebied, er een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) moet worden aangevraagd bij het bevoegd gezag Wnb. Deze aanvraag dient gedaan te worden door het bevoegd gezag van de omgevingsvergunning, hetgeen voor een woningbouwproject in de regel het college van burgemeester en wethouders van een gemeente is. Indien een vvgb wordt verstrekt vormt deze het Wnb-vergunningdeel in de omgevingsvergunning. In plaats van twee vergunningen (omgevingsvergunning en natuurvergunning) is er dan slechts sprake van één vergunning (de omgevingsvergunning met vvgb).

Bij de beoordeling van de stikstofdepositie op de gevolgen voor Natura 2000-gebieden gelden er voor plannen andere spelregels dan voor projecten. Dat heeft onder meer te maken met het detailniveau. Plannen zijn globaler, projecten zijn concreter. Bij een plan weet je vaak nog niet hoe het wordt uitgevoerd (realisatiefase), maar bij een project wordt je wel geacht dat te weten.

Het heeft er ook mee te maken dat een plan ruimer getoetst moet worden (de invloed van het plan op de omgeving) dan een project, dat vaak een minder groot invloedsgebied heeft. Daarnaast hebben plannen en projecten vaak verschillende referentiesituaties die bij het salderen een rol spelen (zie hoofdstuk 5). Het beseffen dat hier verschillen tussen zitten kan in sommige gevallen een belangrijke rol spelen bij de te volgen strategie en de keuze voor de te doorlopen procedures.

2.5 Zorgvuldig onderzoek

Bij het uitvoeren van de stikstofberekeningen is het zaak dat de meest maatgevende situatie wordt onderzocht. Bij twijfel zullen meerdere situaties moeten worden doorgerekend. Dat kan bij het samenlopen van een realisatiefase en gebruiksfase maar zeker ook als er sprake is van anticiperen op toekomstige (weg)situaties. Kijk goed naar de besluitvormingsprocessen van voorgenomen ontwikkelingen die relevant zijn voor het eigen besluit en borg zonodig via een voorwaardelijke bepaling in een planbesluit dat zich geen onbedoelde effecten kunnen voordoen. Als je bijvoorbeeld bij een planbesluit bent uitgegaan van een nog te realiseren aansluiting op een snelweg, neem dan in een plan als voorwaardelijke bepaling op dat er pas een omgevingsvergunning bouw mag worden verleend als de aansluiting is gerealiseerd.

Bij een onderzoek worden vaak aannames gedaan. Het gaat immers om een toekomstige situatie. Het is dan belangrijk dat de keuzes die daarbij gemaakt zijn goed worden gemotiveerd in een besluit. Dat kan zowel een verwijzing naar een instructie of een wetenschappelijk rapport zijn (algemeen), als een zelfstandige motivering die is toegespitst op de specifieke situatie en omstandigheden.

2.6 Toetsing

Bij het toetsen van berekeningsresultaten uit AERIUS Calculator wordt een stikstofdepositiebijdrage van 0,00 mol/ha/jaar beschouwd als grens waarbij er geen kans is op een significant gevolg voor een Natura 2000-gebied. In dat geval staat de Wnb (qua stikstofdepositie) positieve besluitvorming voor zowel een plan als voor een project niet in de weg. Bij een bijdrage die hoger is dan 0,00 mol/ha/jaar wordt het ingewikkelder en kan niet zonder meer tot positieve besluitvorming worden overgegaan.

Bij het toetsen van de gevolgen van activiteiten dient, qua stikstofdepositie, te worden gekeken naar de meest maatgevende aaneengesloten periode van 12 maanden. Maatgevend houdt hierbij inn dat het gaat om de periode van 12 aaneengesloten maanden waarin de hoogste stikstofdepositie optreedt. Veelal leidt dat er toe dat er onderscheid wordt gemaakt tussen een realisatiefase en een gebruiksfase.

De per fase verschillende emissiebronnen spelen daarbij ook een rol. Zo is er bij een realisatiefase sprake van mobiele werktuigen en in beperkte mate van verkeer (arbeiders, vrachtverkeer). Bij een gebruiksfase hoofdzakelijk verkeer (zoals woon-werkverkeer).

Een realisatiefase kan bestaan uit een fase waarin er wordt gesloopt, een fase waarin er bouwrijp wordt gemaakt (bijvoorbeeld grondophoging of aanleg infrastructuur) en een fase waarin er woningen worden gebouwd. De gevolgen in de gebruiksfase kunnen verschillen per jaar, soms als gevolg van fasering van de oplevering van woningen en soms als gevolg van externe factoren (schoner worden van het autoverkeer).

Van zowel de realisatiefase als de gebruiksfase moeten de gevolgen worden berekend en getoetst. Deze toetsen vinden vaak los van elkaar plaats omdat er tijdens de realisatiefase dan nog geen sprake is van gebruik. Bij grotere plannen kan dit anders zijn als de eerste woningen al zijn opgeleverd terwijl de laatste woningen dan nog worden gebouwd.

In dat geval zal moeten worden bepaald voor welke maatgevende periode van 12 aaneengesloten maanden er gerekend en getoetst moet worden. Veilig is het om te toetsen in het jaar van besluitvorming (rekenjaar) waarbij wordt aangenomen dat de ontwikkeling dan volledig is gerealiseerd.

Bij een Milieueffectrapportage moeten de gevolgen voor het milieu in beeld worden gebracht en dan kan ook de realisatiefase een rol spelen. Er moet dan inzicht geboden worden in de gevolgen van de meest maatgevende situatie.

Veelal leidt dat er toe dat er onderscheid wordt gemaakt tussen een realisatiefase en een gebruiksfase. De per fase verschillende emissiebronnen spelen daarbij ook een rol. Zo is er bij een realisatiefase sprake van mobiele werktuigen en in beperkte mate van verkeer (arbeiders, vrachtverkeer). Bij een gebruiksfase hoofdzakelijk verkeer (zoals woon-werkverkeer).

Een realisatiefase kan bestaan uit een fase waarin er wordt gesloopt, een fase waarin er bouwrijp wordt gemaakt (bijvoorbeeld grondophoging of aanleg infrastructuur) en een fase waarin er woningen worden gebouwd.

In dat geval zal moeten worden bepaald voor welk maatgevende periode van 12 aaneengesloten maanden er dan gerekend moet worden. Dat kan dan een combinatie van een gedeeltelijke realisatie- en een gedeeltelijke gebruiksfase zijn.

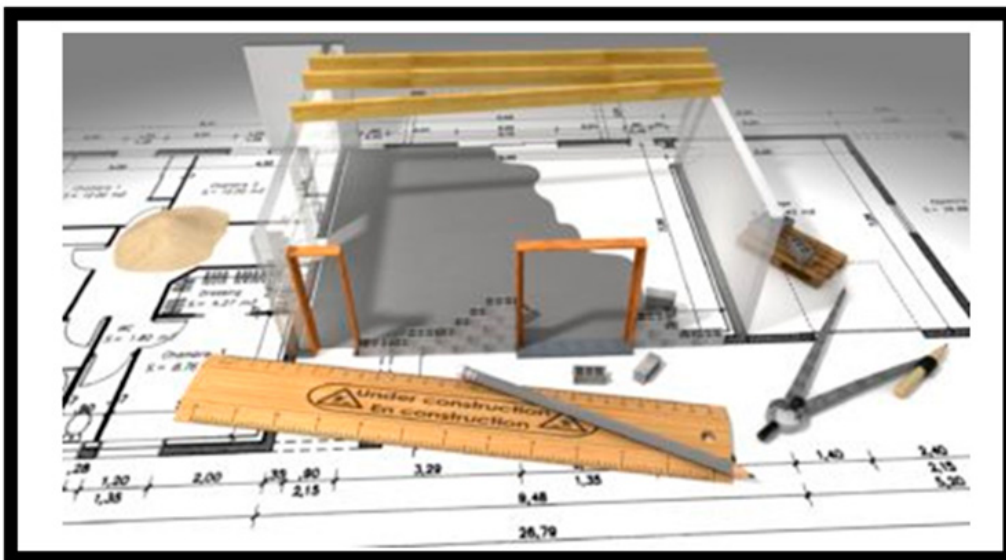
2.7 Jurisprudentie

- Bestemmingsplan “Zandzoom 2019”, Heiloo
ECLI:NL:RVS:2021:1960, uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021

Er is een bestemmingsplan vastgesteld dat de bouw van 1285 woningen mogelijk moet maken. Omwonenden voeren in beroep aan dat bij de stikstofdepositieberekeningen ten onrechte verkeerstoenames die minder dan 3% bedragen ten opzichte van het heersend verkeersbeeld buiten beschouwing zijn gelaten. De Afdeling is van oordeel dat in het planbesluit onvoldoende is gemotiveerd dat op die buiten beschouwing gelaten wegvakken het planverkeer is opgenomen in het heersend verkeersbeeld en vernietigt (overigens ook om andere redenen) het planbesluit.

Bij hetzelfde bestemmingsplanbesluit is ervan uitgegaan dat de nieuwe woonwijk ontsloten zal worden via een nieuwe aansluiting op de A9. Door omwonenden is aangevoerd dat nog niet zeker is dat die aansluiting er ook daadwerkelijk komt en dat de verkeerseffecten voor de situatie zonder aansluiting niet zijn onderzocht. De Afdeling geeft de omwonenden gelijk en vernietigt (overigens ook om andere redenen) het planbesluit.

3 Voorfase



3.1 Verkenning van de gevolgen

*“Met welke uitdaging op het gebied van stikstofdepositie hebben we te maken?”
Dat is de vraag die thans elke initiatiefnemer zich zou moeten stellen.*

Een quick-scan kan vaak antwoord geven op die vraag. En dan met name op de vraag of er op een habitat in een overbelaste situatie een stikstofbijdrage hoger dan 0,00 mol/ha/jaar op zou kunnen treden. Als er namelijk op geen enkel habitat in een overbelaste situatie een bijdrage hoger dan 0,00 mol/ha/jaar wordt berekend, is de uitdaging immers een stuk kleiner. Een quick-scan in een vroegtijdig stadium kan bepalend zijn voor de uiteindelijk te volgen procedure en dientengevolge voor de planning. In hoofdstuk 9 is (onder het kopje **Richtafstanden 0,00 mol/ha/jaar**) een hulpmiddel (handvat) beschreven waarmee snel beoordeeld kan worden of een ontwikkeling kan leiden tot een bijdrage aan de stikstofdepositie die hoger is dan 0,00 mol/ha/jaar.

De gevolgen van een voorgenomen activiteit voor een Natura 2000-gebied kunnen vaak voor wat betreft stikstofdepositie in beeld worden gebracht aan de hand van kengetallen. Er kan dan een quick-scan-berekening worden uitgevoerd in AERIUS Calculator. Ook kan gebruik gemaakt worden van richtafstanden die al in een aantal openbare rapportages zijn opgenomen. Nadeel van deze richtafstanden is dat ze vaak zijn gebaseerd op kengetallen en dat er nogal wat verschillende kengetallen zijn, die ook nog eens regelmatig aangepast dienen te worden. Zo zijn de meeste richtafstanden van vóór 15 oktober 2020 niet of nauwelijks meer bruikbaar in verband met de nieuwste emissiefactoren voor mobiele werktuigen zoals die in de meest recente versie van AERIUS Calculator (versie 2021) zijn opgenomen.

In hoofdstuk 9 is er daarom voor gekozen om, als hulpmiddel, te werken met richtafstanden gebaseerd op een hoeveelheid emissie. De aldus verkregen richtafstanden zijn dan wat minder afhankelijk van wisselende kengetallen en wijzigingen in de emissiefactoren.

3.2 Optimaliseren van het programma

Indien er uit een AERIUS-berekening volgt dat er in de gebruiksfase een stikstofdepositiebijdrage van meer dan 0,00 mol/ha/jaar optreedt, is één van de eerste opties om te bezien of het beoogde programma kan worden aangepast. Op de beoogde locatie kunnen dan wellicht minder woningen worden

gerealiseerd, maar op een andere locatie wellicht weer meer. Als commerciële ruimtes of bedrijfsruimtes onderdeel uitmaken van het planbesluit kan bijvoorbeeld gekozen worden voor aardgasloze exploitatie of het in verband met stikstofdepositie beperken van de toegestane functies. Ook kunnen bij woningbouw emissiebeperkende regels worden opgesteld die een dempend effect op de emissies (en daardoor ook de depositie) kunnen hebben, zoals het verbieden van houtkachels, e.d. Een andere optie is bijvoorbeeld een ontsluitingsweg op een andere plek situeren en ook het verzorgen voor een goed bereikbaarheid met het OV zou bij kunnen dragen aan deze optimalisatieslag. Bij het beoordelen of een optimalisatieslag zou kunnen leiden tot een bijdrage die niet hoger is dan 0,00 mol/ha/jaar kan het behulpzaam zijn om in AERIUS Calculator “terug” te rekenen naar hoeveel kg emissie er vrij zou kunnen komen bij de beoogde activiteiten alvorens een bijdrage hoger dan 0,00 mol/ha/jaar wordt berekend.

3.3 Optimaliseren realisatie

Indien er uit een AERIUS-berekening volgt dat er in de realisatiefase een stikstofdepositiebijdrage van meer dan 0,00 mol/ha/jaar optreedt, is het een optie om de realisatie met schoner (of elektrisch) materieel uit te voeren of moderne, schone stroomvoorzieningen aan te wenden. Minimaliseren van emissies tijdens het bouwproces door bijvoorbeeld gebruik te maken van prefab-elementen of het optimaliseren van de bouwlogistiek (bijvoorbeeld door het inrichten van een bouw-hub) zijn eveneens goede mogelijkheden.

Het nauwkeurig plannen van de verschillende fasen tijdens de realisatie is ook een goede oplossing. Doordat er bij de realisatie sprake is van tijdelijke stikstofdepositie kunnen de realisatiewerkzaamheden wellicht qua tijd uit elkaar worden getrokken. Indien de sloop in het ene jaar plaatsvindt, het bouwrijp maken in het volgend jaar en de bouw in het daarop volgende jaar, hoeft slechts rekening gehouden te worden met de maatgevende aaneengesloten periode van 12 maanden. Als alles in één jaar wordt uitgevoerd zullen de emissies in dat jaar (en dientengevolge de stikstofdepositie) hoger zijn dan bij een gefaseerde realisatie verdeeld over 3 jaar.

3.4 Verkenning van de procedures en het beleid

Als er geen zicht is op een stikstofdepositiebijdrage die uitkomt op 0,00 mol/ha/jaar dan wordt het tijd om te verkennen welke procedure(s) er gevolgd zou(den) kunnen worden, wat de laatste ontwikkelingen zijn op het gebied van wet- en regelgeving en wat de laatste jurisprudentie is. Dit omdat de wet- en regelgeving de laatste tijd nogal aan wijzigingen onderhevig is (en dientengevolge ook de jurisprudentie). Teneinde de oplossingsmogelijkheden op stikstofgebied, zoals weergegeven in de hoofdstukken 4 tot en met 8 van deze gids, goed te kunnen afwegen, is het ook verstandig om “de omgeving” te verkennen. Wat is het draagvlak voor het te nemen besluit (zowel politiek als publiek), waar zit de mogelijke weerstand? Tot slot is het verstandig te onderzoeken wat het door de besluitende instanties gevoerde beleid is.

Zo heeft elke gemeente haar eigen beleid met betrekking tot het bij een omgevingsvergunning aanvragen van een verklaring van geen bedenkingen (vvvgb). Sommige gemeentes hanteren daarbij een zogenoemde kruimellijst. Daarin staan activiteiten (zoals bijvoorbeeld het hijsen van een dakkapel) waarvoor dan geen vvgb wordt aangevraagd. Andere gemeentes gaan veel verder, door bijvoorbeeld beleidscriteria op het gebied van de stikstofdepositiebijdrage vast te stellen. Als dan aan die beleidscriteria wordt voldaan, dan wordt er geen vvgb aangevraagd en wordt de omgevingsvergunning verleend.

Gedeputeerde Staten van de provincies hebben als bevoegd gezag Wnb getracht zo veel mogelijk gezamenlijk beleid vast te stellen middels de “beleidsregels natuurbescherming”, waarin regels met betrekking tot salderen zijn opgenomen. Desondanks zijn er op uitvoeringsniveau verschillen tussen de provincies onderling. Dit speelt met name op het vlak van de acceptatie van een voortoets (hoofdstuk 4) en op het vlak van externe saldering (hoofdstuk 7). Omdat veel provincies de verlening van natuurvergunningen aan een omgevingsdienst hebben gedelegeerd ontstaan er als gevolg van door

omgevingsdiensten gehanteerde werkwijzen ook verschillen. Dit speelt hier met name bij het intern salderen (hoofdstuk 5) en de acceptatie van een passende beoordeling (hoofdstuk 6). Ook de indieningsvereisten bij het aanvragen van een natuurvergunning verschillen per omgevingsdienst of per provincie.

Het verkennen van de verschillende procedures en het daarbij behorende (locatiegebonden) beleid kan niet alleen leiden tot een sneller verloop van een procedure (er wordt direct aan alle indieningsvereisten voldaan), maar kan ook tot een afgewogen keuze leiden voor de uiteindelijk te volgen procedure. Zo kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om de natuurvergunning eerder aan te vragen dan de omgevingsvergunning of juist niet (aanhaken Wnb). Ook kan bijvoorbeeld een ruimtelijke toestemming niet alleen worden verkregen via een bestemmingsplan, maar soms ook via een omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik. In plaats van met twee procedures (planbesluit en natuurvergunning/omgevingsvergunning met vvgb) kan dan qua stikstofdepositie worden volstaan met één procedure (de omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik met vvgb).

4 Voortoets



4.1 Algemeen

In een voortoets wordt verkend of er een kans is dat de voorgenomen activiteiten leiden tot significante (negatieve) gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Daarbij kunnen verschillende storingsfactoren, zoals geluid, licht, trillingen en vermisting & verzuring (als gevolg van stikstofdepositie) een rol spelen. Als significante gevolgen op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten dan hoeft geen passende beoordeling te worden opgesteld en is er geen natuurvergunningplicht.

Bij het beoordelen van de diverse storingsfactoren kan gebruik gemaakt worden van de effectenindicator van BIJ12¹¹. Deze effectenindicator geeft per Natura 2000-gebied en per soort activiteit aan welke storingsfactoren mogelijk kunnen leiden tot significante gevolgen.

Als de afstand van een activiteit tot een beschermd habitat in een Natura 2000-gebied relatief groot is (vanaf honderden meters), dan is in de regel vermisting en verzuring (als gevolg van stikstofdepositie) de enige storingsfactor die een significant (negatief) gevolg kan veroorzaken. Stikstof (in de vorm van NO_x en NH_3) verplaatst zich immers over grote afstanden door de lucht. Significante gevolgen vanwege stikstofdepositie kunnen in ieder geval op voorhand worden uitgesloten als er geen sprake is van de aanwezigheid van voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. AERIUS Calculator geeft dan op die gebieden waarbij dat het geval is geen rekenresultaat: de betreffende gebieden worden niet vermeld in het AERIUS-resultatenrapport.

Ook kunnen significante gevolgen vanwege stikstofdepositie op voorhand worden uitgesloten als er bij een beschermd habitat in een Natura 2000-gebied geen sprake is van een overbelaste situatie (de achtergronddepositie is dan lager dan de betreffende KDW). In AERIUS Calculator wordt hiermee rekening gehouden. In het AERIUS-resultatenrapport wordt per Natura 2000-gebied standaard de hoogst berekende stikstofdepositiebijdrage op een voor stikstof gevoelig habitat in een overbelaste situatie weergegeven (Wnb-registratieset). Op het beeldscherm (na het uitvoeren van een berekening) is meer informatie beschikbaar, zoals ook de bijdragen op niet overbelaste habitats (relevante hexagonen).

¹¹ <https://www.synbiosys.alterra.nl/bij12/effectenindicatorappl.aspx?subj=effectenmatrix&tab=1>

In onderstaande figuur is een voorbeeld van een AERIUS-resultatenrapport weergegeven met in de rode cirkel de grootste toename op een overbelast habitat (in Natura 2000-gebied Botshol).

Resultaten stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden situatie "Situatie 1" (Beoogd) incl. saldering e/o referentie

	Berekend (ha gekarteerd)	Hoogste totale depositie (mol/ha/jr)	Met toename (ha gekarteerd)	Grootste toename (mol/ha/jr)	Met afname (ha gekarteerd)	Grootste afname (mol/ha/jr)
Totaal	875,41	2.308,02	875,41	6,82	0,00	0,00
Per gebied	Berekend (ha gekarteerd)	Hoogste totale depositie (mol/ha/jr)	Met toename (ha gekarteerd)	Grootste toename (mol/ha/jr)	Met afname (ha gekarteerd)	Grootste afname (mol/ha/jr)
Botshol (83)	48,12	1.635,34	48,12	6,82	0,00	0,00
Oostelijke Vechtplassen (95)	243,55	2.308,02	243,55	0,08	0,00	0,00
Naardermeer (94)	197,88	2.159,17	197,88	0,07	0,00	0,00
Nieuwkoopse Plassen & De Haeck (103)	284,64	2.212,28	284,64	0,03	0,00	0,00

Bij zeer kleine stikstofdepositiebijdragen in de gebruiksfase en met name bij kleine tijdelijke bijdragen in de realisatiefase lijken er in sommige gevallen aan de hand van een ecologische motivering mogelijkheden te zijn om te kunnen concluderen dat significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten.

Inmiddels is voor het uitvoeren van een voortoets een handreiking (Handreiking Voortoets Stikstof) beschikbaar via de site van BIJ12¹², de uitvoeringsorganisatie voor de 12 provincies.

Indien er sprake is van zeer kleine stikstofdepositiebijdragen op een Natura 2000-gebied kan een risico-afweging gemaakt worden tussen aan de ene kant het accepteren van de lage bijdragen gecombineerd met het ecologisch motiveren en aan de andere kant het eventueel optimaliseren van het programma of de realisatie, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Ook het al dan niet aanwezig zijn van overige storingsfactoren (zoals bijvoorbeeld geluid, licht of trillingen) kan bij die keuze een rol spelen. Een storingsfactor kan namelijk ook een reden zijn voor het op moeten stellen van een passende beoordeling.

¹² www.bij12.nl

4.2 Jurisprudentie

- Bestemmingsplan met voortoets, woning te Callantsoog, gemeente Schagen
ECLI:NL:RVS:2020:1110, uitspraak van de Afdeling van 22 april 2020

Uit de voortoets volgt dat geen negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied Duinen Den Helder-Callantsoog zijn te verwachten als gevolg van het plan. Mede in aanmerking genomen dat de stikstofdepositiebijdrage gering (0,01 mol/ha/jaar) en tijdelijk is, verwerpt de Afdeling het beroep. Het plan betrof 1 woning met een realisatieduur van 3 maanden. Appellant heeft in beroep geen concreet aanknopingspunt voor twijfel aan de juistheid van de door de gemeenteraad gegeven motivering aangedragen.

- Bestemmingsplan met voortoets, Poortgebied Bergsche Heide, Bergen op Zoom
ECLI:NL:RVS:2019:4448, uitspraak van de Afdeling van 24 december 2019

Uit de voortoets (en aanvulling daarop) volgt dat er geen stikstofdepositiebijdrage is op habitat-typen, maar uitsluitend op de leefgebieden van soorten (beneden de 1 mol/ha/jaar). Er is in de voortoets ecologisch gemotiveerd dat, gelet op het beperkte gebied waarop depositie plaats vindt, op voorhand kan worden uitgesloten dat er als gevolg van deze bijdrage significante gevolgen zouden zijn. Het plan betrof de ontwikkeling van een hotel, fastfood-restaurants en een energy-hub.

In beroep is aangekaart dat een passende beoordeling uitgevoerd had moeten worden en dienengevolge een m.e.r.-procedure. De Afdeling heeft, mede vanwege de slechte staat van het leefgebied en de slinkende populatie van enkele soorten, appellant in het gelijk gesteld en het planbesluit vernietigd.

- Bestemmingsplan met voortoets, Landelijk gebied 2015, Aalten
[ECLI:NL:RVS:2020:684](#), uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020

De Afdeling benoemt in deze uitspraak dat een passende beoordeling niet direct nodig is zodra je stikstof toevoegt. De Afdeling geeft aan: als je een ontwikkeling toestaat die toename in stikstof betekent op een plek waar de KDW al wordt overschreven, dan moet je voorafgaand aan de vaststelling van een plan een onderzoek uitvoeren. Je hebt pas een passende beoordeling nodig als niet op voorhand op basis van objectieve gegevens significante gevolgen zijn uit te sluiten.

4.3 Voorbeelden

Schoner bouwen

Een stikstofberekening voor een bouwplan leidt bij de realisatiefase in eerste instantie tot een hoogste stikstofdepositiebijdrage van 0,02 mol/ha/jaar. Door de realisatie van de bouwwerkzaamheden te plannen met schoner materieel (Stage IV, bouwjaar vanaf 2014) en de bouwlogistiek te optimaliseren kwam de stikstofdepositiebijdrage op maximaal 0,00 mol/ha/jaar uit. Zowel over het plan als over de natuurvergunningaanvraag kon positief besloten worden.

Fasering realisatiefase

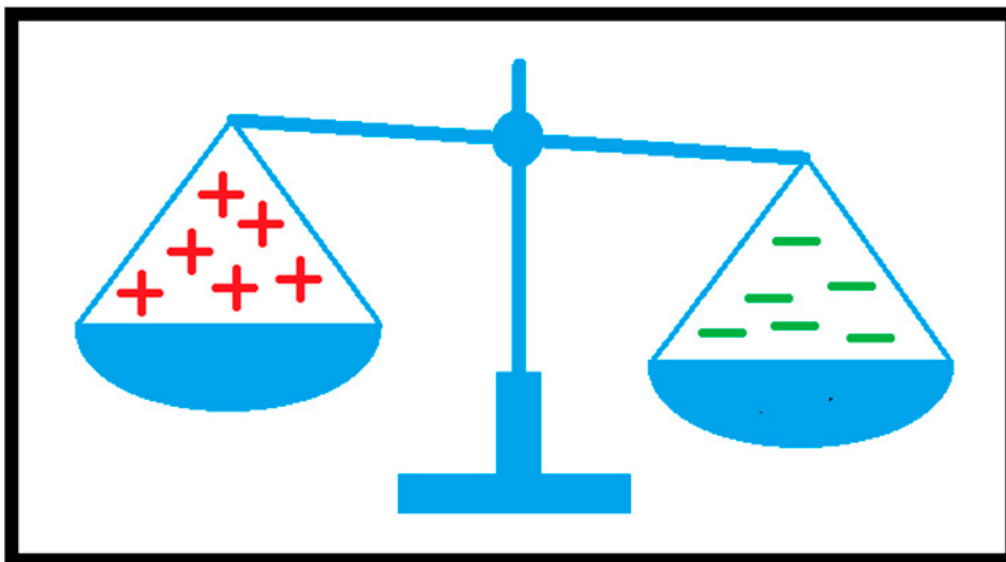
Op de plaats van een nieuwe woningbouwontwikkeling stonden nog oude, lege bedrijfsgebouwen. Vanwege de grondwaterstand moet na sloop ook ophoging van het terrein plaatsvinden. De stikstofberekening voor de realisatiefase kwam in eerste instantie uit op een maximale bijdrage van 0,02 mol/ha/jaar.

Door nog voor de planprocedure via een aparte omgevingsvergunning (stikstofdepositiebijdrage 0,00 mol/ha/jaar) de sloop te regelen en de ophoging in het daarop volgend jaar (eveneens een bijdrage van 0,00 mol/ha/jaar), kon de hoogste stikstofdepositiebijdrage in de bouwfase (het jaar na de ophoging) met beperkte aanpassingen aan het te gebruiken bouw materieel op 0,00 mol/ha/jaar blijven. Niet alleen de natuurvergunningen konden worden verleend, maar uiteindelijk kon ook het plan worden vastgesteld.

Optimaliseren programma.

Voor een grote woningbouwontwikkeling, die gefaseerd uitgevoerd zou gaan worden, leverde de stikstofberekeningen een te hoge waarde op ($>0,00$ mol/ha/jaar). Door (voorlopig) af te zien van de later uit te voeren planonderdelen, werd het planprogramma kleiner en reikten de stikstofdepositiebijdragen niet hoger dan $0,00$ mol/ha/jaar. Zowel over het plan als over de natuurvergunningaanvraag kon positief besloten worden.

5 Intern salderen



5.1 Algemeen

Er is sprake van volledig¹³ intern salderen als de toename van de stikstofdepositie als gevolg van de beoogde ontwikkelingen op geen enkele hexagoon met een (bijna) overbelast habitat¹⁴ groter is dan de afname van de stikstofdepositie op die hexagoon als gevolg van verdwijnende/ verminderende activiteiten binnen het plan/projectgebied.

Er mag dus op geen enkele “bijna overbelaste” hexagoon een toename van stikstofdepositie zijn. Of wat minder juridisch bekeken: er verdwijnt stikstofdepositie en er komt minder voor terug.

Intern salderen wordt niet gezien als een mitigerende maatregel die slechts bij een passende beoordeling mag worden betrokken. Het wordt gezien als een project-inherent gevolg. Er hoeft bij intern salderen dan ook geen passende beoordeling te worden opgesteld.

Om te berekenen of er qua stikstofdepositie sprake is van een toe- of afname na de saldering, wordt in eerste instantie de referentiesituatie bepaald. Deze bestaat uit de saldogevende bronnen. Aandachtspunt daarbij is dat voor plannen er een andere referentiesituatie kan gelden dan voor projecten.

¹³ Als er geen sprake is van volledige interne saldering resten er nog andere oplossingen, zoals aanvullend extern salderen of ecologisch beoordelen van de restbijdrage. Er zijn dus ook combinaties mogelijk.

¹⁴ Er is in Aerius sprake van een bijna overbelaste hexagoon als de achtergronddepositie plus 70 mol/ha/jaar hoger is dan de KDW van een stikstofgevoelig habitat.

Referentiesituatie voor een plan:

De feitelijk en planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Er hoeft dus geen natuurtoestemming te zijn.

Er is door een uitspraak van de Raad van State¹⁵ meer duidelijkheid gekomen over wat onder “situatie voorafgaande aan de vaststelling van het plan” mag worden verstaan. De Raad van State heeft aangegeven dat ook van reeds niet meer aanwezige activiteiten binnen het plangebied mag worden uitgegaan als voldaan wordt aan de onderstaande drie criteria:

- a. Uit een schriftelijk stuk, zoals een koopovereenkomst, moet blijken dat de activiteit is beëindigd ten behoeve van de beoogde ontwikkeling.
- b. Het moet zijn uitgesloten dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de vaststellingsdatum van het plan.
- c. In de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan mogen geen andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel.

Referentiesituatie bij een project:

De natuurvergunde situatie of, bij ontbreken daarvan, de laagste omgevingsvergunde situatie vanaf de Europese referentiedatum¹⁶. Dat is de datum waarop een Natura 2000-gebied bij de Europese Unie is aangemeld. Dit is meestal 2004, maar kan soms ook bijvoorbeeld 1994 zijn.

Het is verstandig om bij het bepalen van de referentiesituatie (de saldogevende bronnen) goed te letten op de jurisprudentie. Als de saldogevende bron nog aanwezig is dan ligt het eenvoudiger dan wanneer de saldogevende bron niet meer aanwezig is of nooit is gerealiseerd.

Daarnaast mag dubbel gebruik van het saldo zich niet voordoen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een agrarisch bedrijf zich heeft aangemeld voor een landelijke stoppersregeling. In dat geval mag dat agrarisch bedrijf voor een individueel projectbesluit niet meer als referentiesituatie dienen (geen saldo).

Goed onderzoek aan de voorkant, waarbij gekeken wordt om welke rechten het gaat bij een saldogevende activiteit en met welke N-emissies er gerekend mag worden kan daarbij zeer behulpzaam zijn.

Na het modelleren van de referentiesituatie in AERIUS wordt de beoogde situatie bepaald en gemodelleerd. Vervolgens kan in AERIUS een verschilberekening worden uitgevoerd tussen de beoogde situatie (gebruiksfase) en de referentiesituatie.

Normaliter worden er twee verschilberekeningen uitgevoerd:

- het verschil tussen de gebruiksfase en de referentiesituatie;
- het verschil tussen de realisatiefase en de referentiesituatie

Met als voorwaarde dat de realisatiefase en de gebruiksfase dan niet samen mogen vallen.

In het geval dat er wel overlap plaatsvindt tussen realisatie en gebruik (hoofdzakelijk bij grote plannen aan de orde) moeten vaak voor meerdere jaren verschilberekeningen worden uitgevoerd. In principe gaat het om het meest maatgevende jaar (aansluitende periode van 12 maanden), maar het is soms lastig om dat, vanwege diversiteit van bronnensoorten en eigenschappen, op voorhand vast te stellen.

Het kan bij interne saldering gaan om het volledig verdwijnen van emissiebronnen (waardoor de stikstofdepositie daalt), maar het kan ook gaan om het afnemen van emissiebronnen (met eveneens een stikstofdepositiedaling tot gevolg). Het eerste is bijvoorbeeld het geval bij het plaatsmaken van kassen ten behoeve van nieuwe woningbouw. Het laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de verduurzaming van een bestaande woonwijk, waardoor op de naastgelegen kavel nieuwe woningbouw mogelijk wordt.

¹⁵ ECLI:NL:RVS:2021:1960

¹⁶ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/02/Overzicht-referentiedata-HR-en-VR.pdf>

Er moet dan wel sprake zijn van één samenhangende ruimtelijke ontwikkeling. Als de afname van emissiebronnen en de toename als gevolg van een plan niet samen één ruimtelijke ontwikkeling vormen, dan wordt de afname beschouwd als een mitigerende maatregel en dient een passende beoordeling opgesteld te worden (ondanks dat de afname binnen hetzelfde plan(gebied) wordt gerealiseerd)¹⁷.

Bij intern salderen gaat ook het borgen van het saldo een rol spelen. Het moet geborgd zijn dat de afnemende of verdwijnende bron (referentiesituatie) ook daadwerkelijk doet waar mee gerekend is. Bij verdwijnende kassen die plaats moeten maken voor een beperkt aantal woningen lijkt dat nogal logisch, omdat er geen woningen kunnen komen als de kassen nog aanwezig zijn. Maar als bij grotere plannen wordt gesaldeerd met verschillende binnen het plangebied gelegen bronnen, dan mag het niet zo zijn dat in enige aangesloten periode van 12 maanden er een toename van de stikstofdepositie optreedt.

Dat zou het geval kunnen zijn als de saldogevende bronnen nog in werking zijn terwijl de nieuwe activiteiten ook al plaatsvinden. Ook bij afnemende bronnen (bijvoorbeeld verduurzaming van een bedrijf binnen ene plangebied) is het borgen essentieel.

Een bevoegd gezag heeft de vrijheid om zelf plangrenzen te bepalen. Het kan daarbij een strategische keuze zijn om een plangrens dusdanig vast te stellen dat een saldo-gevende activiteit binnen het plan komt te vallen, zodat sprake is van interne saldering. Bijvoorbeeld omdat er dan een betere borging plaats kan vinden. Bij projecten is dit anders omdat bij een project de onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten de "projectgrens" bepalen.

Een vorm van intern salderen die relatief vaak voorkomt is het salderen met het bemesten van landbouwgrond: op de plek van een nieuwe woningbouwontwikkeling wordt op dit moment de landbouwgrond bemest. Doordat het bemesten op die plaats niet meer plaatsvindt als de woningen worden gebouwd en daarna in gebruik worden genomen, kan er per saldo sprake zijn van een gelijkblijvende of afnemende stikstofdepositie. Teneinde eenheid te brengen in het rekenen met verdwijnende bemesting, heeft BII12 recentelijk een kaart met rekenfactoren beschikbaar gesteld. Per individuele situatie besluit zal echter wel goed gemotiveerd moeten worden met welke verdwijnende emissies er gerekend is.

Niet alleen de juridische aspecten spelen een belangrijke rol bij salderen. Ook het draagvlak voor een ontwikkeling bij burgers en de politiek kan bijdragen aan een vlotte besluitvorming. Zo zal een woningbouwontwikkeling op de plek van een overlast veroorzakend bedrijf waarschijnlijk zonder veel weerstand in de besluitvormingsprocedures gerealiseerd kunnen worden. En kan een volledige "groene" planontwikkeling waarschijnlijk rekenen op instemming van velen.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2022:2073

5.2 Jurisprudentie

- PIP “Overnachtingshavens Lobith”, provinciale staten Gelderland
ECLI:NL:RVS:2020:682, uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020

Inpassingsplan waarin onder andere intern wordt gesaldeerd met verdwijnende agrarische functies. Passende beoordeling was op PAS gebaseerd. Oorspronkelijk besluit daarom vernietigd. Rechtsgevolgen zijn in stand gebleven na in beroep ingebrachte nieuwe passende beoordeling. Stikstofgevolgen van interne saldering zijn in beroep niet ter discussie gesteld.

- Bestemmingsplan “Landelijk gebied 2015”, Aalten
ECLI:NL:RVS:2020:684, uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020

Uitspraak waarin de Afdeling de definitie van referentiesituatie scherp neerzet: “significante gevolgen kunnen door de stikstofuitstoot echter op voorhand worden uitgesloten indien voor de gebruiksmogelijkheden wordt aangesloten bij de feitelijke en planologisch toegestane situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan (hierna ook geduid als de referentiesituatie)”.

- Bestemmingsplan “Wijk aan Zee/Beverwijk” (Gesloopte school)
ECLI:NL:RVS:2020:683, uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020 Ten behoeve van woningbouw interne saldering met gesloopte school. In deze uitspraak is door de Afdeling geaccepteerd dat voor de referentiesituatie ook mag worden uitgegaan van het moment van vaststelling van de passende beoordeling (2 jaar eerder) onder voorwaarde dat er wel een verband moet zijn tussen de verdwijnende functie in de referentiesituatie en de beoogde situatie. In de betreffende situatie was de school al gesloopt op het moment van vaststelling van het plan. Nadere specificering van de uitspraak hierboven (Aalten).
- PIP “Logistiek Park Moerdijk”, provinciale staten Noord-Brabant
ECLI:NL:RVS:2020:2318, uitspraak van de Afdeling van 30 september 2020

De Afdeling bevestigt dat het provinciaal beleidskader intern en extern salderen niet van toepassing is op planbesluiten maar alleen op natuurvergunningen.

- Bestemmingsplan “Wereld van de Efteling 2030”, Loon op Zand
ECLI:NL:RVS:2020:2439, uitspraak van de Afdeling van 14 oktober 2020

Uitbreiding van het pretpark. Interne saldering met verdwijnende agrarische functies (bemesten) geaccepteerd door de Afdeling.

- Natuurvergunning met intern salderen, Amercentrale, Geertruidenberg
ECLI:NL:RBOBR:2021:6389, uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant, 8 december 2021

Er is een nieuwe natuurvergunning verleend waarbij intern is gesaldeerd met een onderdeel van de centrale (AC-8), waarvoor een natuurvergunning is verleend. Dit onderdeel is echter niet meer in bedrijf en voor die situatie is na het verlenen van de natuurvergunning een nieuwe revisievergunning (Wabo) verleend.

De rechtbank is van mening dat het onder die omstandigheden dan niet is toegestaan om intern te salderen met AC-8.

- Bestemmingsplan met intern salderen, Loskade Giethoorn
ECLI:NL:RVS:2022:2073, uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2022

Ten behoeve van een laad- en loswal intern salderen met een uitgeschakelde CV-ketel van een nabij de laad- en loswal gelegen molen. Omdat de saldogevende activiteit en de beoogde ontwikkeling niet gezien worden als één ruimtelijke ontwikkeling, wordt de saldogevende activiteit beschouwd als mitigerende maatregel ten behoeve van de laad- en loswal en had een passende beoordeling opgesteld moeten worden.

5.3 Voorbeelden

Agrarische activiteiten

Op relatief korte afstand van een Natura 2000-gebied wil een projectontwikkelaar 8 woningen bouwen. De berekende stikstofdepositiebijdragen van de gebruiksfase zijn meer dan 0,05 mol/ha/jaar. Op de plek waar de woningen moeten komen staat een oud bedrijfsgebouw waar de eigenaar altijd 4 paarden hobbymatig heeft gehouden. En alhoewel er voor de paarden nooit een specifieke natuurtoestemming of milieutoestemming is verleend, bood het destijds geldende provinciaal beleidskader intern en extern salderen toch voldoende ruimte om het houden van de 4 paarden als saldogevende activiteit bij de interne saldering te kunnen accepteren. Per saldo was er geen sprake van een toename van de depositie, zodat de vvgb ten behoeve van de omgevingsvergunning kon worden afgegeven.

Herontwikkeling woningbouw

Een woningcorporatie wil 50 verouderde slecht geïsoleerde gasgestookte gezingswoningen slopen om duurzame nieuwbouw te realiseren. De nieuwbouw bestaat uit 75 appartementen met energielabel A zonder gasaansluiting. Door het wegvallen van de stikstofdepositie als gevolg van het gasverbruik, is er zowel in de realisatiefase als in de gebruiksfase per saldo geen sprake van een toename van de stikstofdepositie. Door omvorming van eengezinswoningen naar appartementen neemt bovendien het aantal verkeersbewegingen per woning af. De totale depositie vanuit verkeersbewegingen in de gebruiksfase blijft daardoor ongeveer gelijk, ondanks de toename van het aantal woningen. De gevraagde omgevingsvergunning kon derhalve worden verleend.

Omleidingsroute

Er moest groot onderhoud (herasfaltering) worden uitgevoerd bij een weg die direct langs een Natura 2000-gebied loopt en die dient ter ontsluiting van een nieuwe woonwijk. De onderhoudswerkzaamheden zorgen, vanwege de directe nabijheid van het Natura 2000-gebied, voor een zeer hoge stikstofdepositie. Door de weg tijdens de werkzaamheden volledig af te sluiten ontstond depositieruimte (geen langsrijdend verkeer meer). Via de omleidingsroutes reed het verkeer verder van het Natura 2000-gebied vandaan, waardoor er voldoende depositieruimte overbleef om de werkzaamheden uit te kunnen voeren. Er ontstond een discussie over de vraag of je dit nu moest zien als intern of als extern salderen (de omleidingsroute ligt immers buiten het tracé van de weg waaraan onderhoud wordt gepleegd). Omdat het hier om project-inherente gevolgen gaat heeft het bevoegd gezag het beschouwd als intern salderen en de gevraagde natuurvergunning verleend. Een andere discussie ontstond over de vraag of het groot onderhoud wel als een zelfstandig project gezien kon worden en of het dan geen onderdeel uitmaakte van de referentiesituatie (activiteit die inherent is aan de milieutoegestemde of natuurvergunde hoofdactiviteit). Over de invulling van dit "grijze gebied" geven de rechtsinstanties waarschijnlijk op korte termijn duidelijkheid.

Renovatie

Een gemeente heeft een grote kantoortoren om laten bouwen tot woontoren. Het kantoorgebouw is daarbij volledig gestript, maar de hoofddraagconstructie is blijven staan. Het saldo van de referentiesituatie (verkeer van en naar kantoor) was oorspronkelijk te laag voor de realisatiefase. Uiteindelijk kon het project uitgevoerd worden omdat weinig zwaar materieel benodigd was, er een elektrische bouwkraan kon worden gebruikt en voor de lichtere werkzaamheden elektrische werktuigen konden worden ingezet. Het vrachtverkeer (aan- en afvoer van bouw materiaal) zorgde samen met het arbeidersverkeer in de realisatiefase niet voor een stikstofbijdrage hoger dan 0,00 mol/ha/jaar ten opzichte van de referentiesituatie. Dit was ook het geval bij het verkeer in de gebruiksfase.

Kassen

Een gemeente wil woningen realiseren op de plek waar tuindersbedrijven (kassen) stonden. De gemeente heeft jaren geleden, toen de kassen nog gebruikt werden, eerst een voorbereidingsbesluit genomen en een bestemmingsplan vastgesteld. Het bestemmingsplan is daarna in beroep vernietigd. Inmiddels hadden enkele tuinders hun bedrijf elders voortgezet en de kassen werden uit oogpunt van openbare veiligheid gesloopt. Bij het thans opnieuw vaststellen van het bestemmingsplan is intern gesaldeerd met de verdwenen kassen. De aangevraagde natuurvergunning met die interne saldering heeft het bevoegd gezag geaccepteerd omdat er in dit geval sprake was van een oorzakelijk verband tussen de verdwenen kassen en de beoogde ontwikkeling.

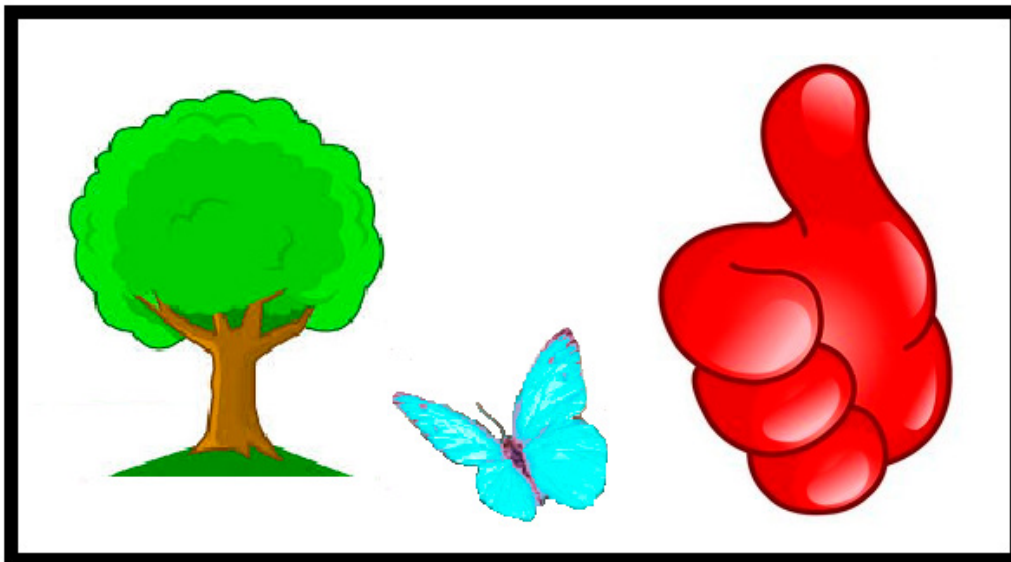
Bemesten

Op een kavel met agrarische bestemming wil een projectontwikkelaar woningen realiseren. Doordat het bemesten van de agrarische grond (en de daarmee gepaard gaande stikstofdepositie veroorzakende NH₃-emissie) dan komt te vervallen, ontstaat er voldoende ruimte om de ontwikkeling te realiseren.

Herstructurering bedrijventerrein

Een projectontwikkelaar wil 50 woningen realiseren op de locatie van een bedrijventerrein. Bij de herstructurering van dit bedrijventerrein wordt de huidige bedrijvigheid gestopt en worden 50 woningen gerealiseerd. De woningen worden gerealiseerd op korte afstand van een Natura 2000-gebied. De effecten van de herstructurering worden intern gesaldeerd met de emissies ten gevolge van de verkeersgeneratie, de emissies van de stookinstallaties en de emissies van de heftrucks van de voormalige bedrijven.

6 Passend ecologisch beoordelen



6.1 Algemeen

Het begrip “passende beoordeling” kan in de praktijk soms leiden tot wat verwarring. Aan de ene kant is het een term die in de Wet natuurbescherming is opgenomen en waarmee het verantwoordingsdocument is bedoeld dat nodig is bij een natuurvergunning of planbesluit. In dat verantwoordingsdocument kunnen meerdere oplossingsrichtingen worden toegepast, zoals extern salderen, het nemen van mitigerende ecologische maatregelen of het ecologisch beoordelen. Aan de andere kant wordt in de volksmond het begrip “passende beoordeling” ook gebruikt voor een uitgebreide ecologische onderbouwing: een ecologische beoordeling van de invloed van de toename van stikstofdepositie op de beschermde habitats in een Natura 2000-gebied. In dit hoofdstuk 6 wordt deze laatste interpretatie gehanteerd en het is daarom “passende ecologische beoordeling” genoemd.

Als er een kans is op een significant gevolg, wordt in een passende beoordeling onderzocht of de voorgenomen activiteiten daadwerkelijk leiden tot significante (negatieve) gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Wanneer uit de passende beoordeling alsnog de zekerheid wordt verkregen dat een activiteit geen significant gevolg heeft, staat de Wet natuurbescherming besluitvorming (voor wat betreft stikstofdepositie) niet in de weg.

In tegenstelling tot bij intern salderen (dat is een rekentechnische aangelegenheid) en meer dan bij een voortoets wordt er in een passende beoordeling ingegaan op de ecologische gevolgen van de stikstofdepositie. Er wordt onder meer gekeken naar de specifieke eigenschappen van het habitat, de kwaliteit van dat habitat op de plek van blootstelling aan de stikstofdepositie en de ontwikkeling van dat habitat in de tijd. Daarna wordt beoordeeld of die stikstofdepositie gevolgen heeft voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor dat habitat.

Het opstellen van een passende beoordeling is op zich niet nieuw. Voordat het PAS werd vastgesteld (2015) was dit een veel voorkomende situatie bij plan- en projectbesluiten. Er lijkt daarom veel jurisprudentie aanwezig te zijn over een passende beoordeling.

Echter, de Raad van State heeft, voor wat betreft haar oordeel over passende beoordelingen, naar aanleiding van het Arrest van het Europese Hof over het PAS een draai gemaakt. In de PAS-uitspraak¹⁸ wordt daar uitgebreid op ingegaan.

Het komt er in het kort op neer dat je bestaande beheersmaatregelen (opgenomen in een beheersplan), anders dan voorheen, niet meer zonder meer bij een passende beoordeling mag betrekken. Het is dus oppassen met jurisprudentie over passende beoordelingen van vóór mei 2015.

Het PAS, en daardoor de aandacht voor het natuurbeheer, heeft voor nog een ander aandachtspunt bij het opstellen van een passende beoordeling gezorgd.

Vóór het PAS werd een passende beoordeling vaak voorzien van een mitigatieplan met daarin extra mitigerende ecologische maatregelen (bovenop de bestaande beheersmaatregelen) die in de beschermde natuur genomen moesten worden teneinde significante gevolgen te voorkomen.

In de PAS-periode zijn zeer veel mitigerende maatregelen opgenomen in beheersplannen.

Deze maatregelen zijn thans niet meer als mitigerende ecologische maatregelen bij een passende beoordeling inzetbaar. Met andere woorden: de spoeling van de mitigerende ecologische maatregelen is erg dun geworden.

Ondanks bovenstaand aandachtspunt is het in bepaalde Natura 2000-gebieden soms nog mogelijk om mitigerende ecologische maatregelen te treffen en op te nemen in het mitigatieplan bij de passende beoordeling. Deze maatregelen mogen niet al zijn opgenomen in het beheersplan, moeten een aantoonbaar en concreet positief effect hebben en zijn uitgevoerd (of ten minste goed geborgd) ten tijde van de passende beoordeling.

Alhoewel minder dan vóór het PAS zijn er nog steeds mogelijkheden om bij een significant gevolg een passende beoordeling op te stellen en onherroepelijke besluiten te verkrijgen.

Bij een ecologisch oordeel heeft dat de meeste kans van slagen bij een habitat met een gunstige staat van instandhouding (goede kwaliteit) die geen uitbreidingsdoelstelling kent of bij een habitat met een kleine stikstofdepositiebijdrage waarbij andere sleutelfactoren (bijvoorbeeld grondwaterstand) een belangrijke rol bij het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

Voor wat betreft de passende beoordeling als 'verantwoordingsdocument' nog het volgende.

Het opstellen van een passende beoordeling bij een planbesluit had tot voor kort tot gevolg dat de planontwikkeling m.e.r.-plichtig werd¹⁹. Dit gold en geldt nu nog steeds niet voor een passende beoordeling bij een natuurvergunning voor een project.

Die m.e.r.-plicht is voor een klein plan een behoorlijke drempel waardoor besluitvorming lastig werd, met als gevolg dat deze stap ontweken werd. Daardoor werd er soms bewust of onbewust voor gekozen om de ecologische beoordeling te beperken tot een voortoets. Dit kon, indien dit een foutieve keuze bleek, vervolgens leiden tot vertraging in het besluitvormingsproces.

Sinds kort is het, als voor een kleine ontwikkeling een passende beoordeling moet worden opgesteld, voor een gemeente mogelijk om voor die ontwikkeling in het planbesluit een motivering op te nemen zodat een m.e.r.-procedure niet gevolgd hoeft te worden. Het gaat er dan om dat de omvang van het gebied in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente klein is²⁰. Het krampachtig ontwijken van een passende beoordeling en daardoor een m.e.r.-plicht hoeft dus niet meer.

Met dat in het achterhoofd is het van belang om goed te overwegen of een voortoets volstaat of dat een passende beoordeling nodig is.

¹⁸ ECLI:NL:RVS:2019:1603

¹⁹ Art. 7.2.a Wet milieubeheer

²⁰ Art. 3.1 Besluit milieueffectrapportage

6.2 Jurisprudentie

- **ECLI:EU:C:2014:330**, arrest van het Europese Hof van Justitie van 15 mei 2014 (Briels)
Richting gevend arrest. Duiding van verschil tussen mitigerende en compenserende maatregelen.
- **ECLI:EU:C:2016:583**, arrest van het Europese Hof van Justitie van 21 juli 2016 (Orleans)
Richting gevend arrest. Aanscherping begrip compenserende maatregelen.
- PIP “Buitenring Parkstad Limburg (BPL)”. provinciale staten Limburg
ECLI:NL:RVS:2015:706 en **691**, uitspraken van de Afdeling van 11 maart 2015
Voorbeeld van een passende beoordeling van voor het PAS. Combinatie van ecologische beoordeling, mitigerende ecologische maatregelen, interne saldering en externe saldering. Een veelheid aan salderingsmaatregelen heeft ten grondslag gelegen aan het besluit: snelheidsverlaging, opkopen emissierechten agrarische bedrijven, ecoduct en stikstofschermbaan, verplaatsing manege, buiten gebruik stellen landbouwgronden en een afsluiting van een lokale weg. Besluit vernietigd door de Afdeling omdat positieve gevolgen van maatregelen voor een habitat-type waarvoor het project zelf geen negatieve gevolgen had, bij de passende beoordeling waren betrokken. Vanwege aanvullende passende beoordeling zijn de rechtsgevolgen in stand gebleven.
- Provinciaal Inpassings Plan (PIP) “Overnachtingshavens Lobith”, Provinciale Staten Gelderland
ECLI:NL:RVS:2020:682, uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020.
Toename van stikstofdepositie. Tijdens realisatiefase redelijk fors (meerdere molen). Ecologische passend beoordeeld. Afdeling stemt in met de passende beoordeling. De ecologische afweging in de passende beoordeling is door appellanten niet inhoudelijk aangevochten.
- Bestemmingsplan Pallas-reactor in Petten, Schagen
ECLI:NL:RVS:2020:741, uitspraak van de Afdeling van 11 maart 2020
Toename van stikstofdepositie. Ecologisch passend beoordeeld. Afdeling stemt in met de passende beoordeling. Appellanten hebben hun tegenargumenten niet met een tegenrapport of andere objectief verifieerbare gegevens onderbouwd.
- Projectplan (Natuurvergunning) “Waterwet Versterking Markermeerdijken”
ECLI:NL:RVS:2020:1125, uitspraak van de Afdeling van 22 april 2020
Toename van stikstofdepositie. Maximaal 0,12 mol/ha/jaar tijdens realisatiefase en 0,05 mol/ha/jaar tijdens gebruiksfase Ecologisch passend beoordeeld. Afdeling stemt in met de passende beoordeling. Appellanten hebben de ecologische afweging in de passende beoordeling niet inhoudelijk aangevochten.
- Natuurvergunning voor zendercomplex Radio Kootwijk, gedeputeerde staten Gelderland
ECLI:NL:RVS:2020:1184, uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2020
Toename van stikstofdepositie die wordt gemitigeerd met ecologische maatregel. Vergunning wordt vernietigd omdat de maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet waren uitgevoerd of voldoende geborgd.
- Rijks Inpassings Plan (RIP) “Net op zee Hollandse Kust”, ministers van EZ en BZK
ECLI:NL:RVS:2020:1230, uitspraak van de afdeling van 13 mei 2020

Bijdrage aan de stikstofdepositie in de realisatiefase. Besluit met passende beoordeling gebaseerd op het PAS (voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar). Oorspronkelijk besluit vernietigd door de Afdeling, maar vanwege de tijdens de beroepsprocedure ingebrachte aanvullende passende ecologische beoordeling zijn de rechtsgevolgen in stand gebleven. Appellanten hebben deze laatstgenoemde beoordeling niet concreet bestreden.

- Provinciaal Inpassings Plan (PIP) “Logistiek Park Moerdijk”, provinciale staten Noord-Brabant **ECLI:NL:RVS:2020:2318**, uitspraak van de Afdeling van 30 september 2020
Na interne en externe saldering resterende stikstofdepositedbijdrage op een beperkt aantal hexagonen is ecologisch passend beoordeeld. Oorspronkelijk besluit vanwege planregel vernietigd. Rechtsgevolgen in stand gebleven.

6.3 Voorbeelden

Bij het opstellen van een passende beoordeling krijg je te maken met een veelheid aan randvoorwaarden. De jurisprudentie op dat gebied is vrij uitgebreid. Er is daardoor weinig ruimte voor innovatieve oplossingen en voorbeelden. Het is redelijk rechttoe, rechtaan. Het kan of het kan niet, zeker ook omdat de wet vereist dat je met zekerheid moet kunnen stellen dat er geen significante gevolgen zijn.

Woningbouwontwikkeling

Om een woningbouwontwikkeling van 200 woningen aan de rand van een Natura 2000-gebied mogelijk te maken moet een planbesluit worden opgesteld. Voor het project dat door het plan wordt mogelijk gemaakt is een natuurvergunning aangevraagd met een beperkte passende beoordeling (uitleg over het SSRS en de landelijke maatregelen). De gevraagde natuurvergunning is verleend met toedeling van depositieruimte uit het SSRS. Deze natuurvergunning is 1 op 1 ingepast in het plan. Bij het planbesluit is gemotiveerd dat het een kleine ontwikkeling betreft waardoor er geen m.e.r.-procedure doorlopen hoeft te worden. De laatste motivering is wellicht overbodig aangezien de natuurvergunning al passend is beoordeeld, maar de wetsartikelen waren dermate vers dat de gemeente het zekere voor het onzekere heeft genomen.

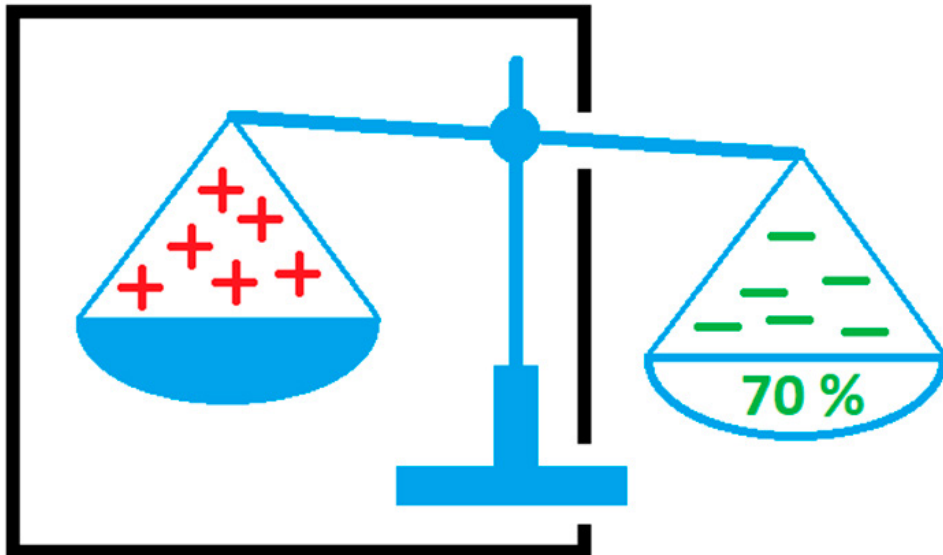
Stadsontwikkeling

Een gemeente wil in het centrum aan de slag met stadsvernieuwing. Het gaat om renoveren van woningen en bedrijfsruimten, maar ook om het toevoegen van nieuwe woningen. Er wordt een planbesluit voorbereid. Het interne saldo is qua stikstofdepositie niet genoeg om op een bijdrage niet hoger dan 0,00 mol/ha/jaar uit te komen. Omdat de zeer lage stikstofbijdragen uitsluitend op een waterrijk Natura 2000-gebied plaatsvinden, zijn deze gevolgen passend beoordeeld. Vanwege deze passende beoordeling heeft de gemeente in het planbesluit gemotiveerd dat het plan een dermate kleine omvang ten opzichte van het totale gemeenteoppervlak heeft, dat een m.e.r.-procedure niet hoeft te worden gevolgd.

Dijkversterking

Voor een dijkversterkingsproject is alleen gedurende een realisatiefase van 1 jaar een toename van stikstofdepositie berekend op overbelaste hexagonen. In de (nieuwe) gebruiksfase is er geen sprake van extra depositie. De extra depositie komt terecht op 2 habitattypen en 1 leefgebied voor een soort die in de huidige situatie reeds overbelast zijn. Uit gesprekken met de beheerder blijkt voor 2 habitattypen echter dat de kwaliteit van de habitattypen zeer goed is doordat er sprake is van goed beheer. In de passende beoordeling wordt onderbouwd dat de tijdelijke stikstofdepositie door het project geen significante gevolgen zal hebben voor deze habitattypen. Het leefgebied is aangewezen voor een vogelsoort die in graslanden leeft en een instandhoudingsdoel heeft als broedvogel. Stikstof heeft op het broedhabitat (de graslanden) geen negatief effect, zo blijkt uit de ecologische beoordeling. Significante gevolgen zijn uitgesloten, waardoor het project doorgang kon vinden.

7 Extern salderen



7.1 Algemeen

Er is sprake van volledig²¹ extern salderen als de toename van de stikstofdepositie als gevolg van de beoogde ontwikkelingen op geen enkel hexagoon met een (bijna) overbelast habitat²² groter is dan de afname van de stikstofdepositie als gevolg van verdwijnende/verminderende activiteiten *buiten* het plan/projectgebied. En ook hier geldt dat er dus op geen enkele “bijna overbelaste” hexagoon een toename van stikstofdepositie mag zijn.

De provincies hebben gezamenlijk de spelregels voor het salderen vastgelegd in de beleidsregels natuurbescherming. Alhoewel er per provincie verschillen zijn, is de grote lijn hetzelfde. Deze spelregels zijn van toepassing bij natuurvergunningverlening en niet bij planbesluiten. Toch ligt daar een duidelijk aandachtspunt omdat als je bij een planbesluit op bepaalde vlakken afwijkt van het beleidskader, de mogelijkheid bestaat dat na het planbesluit projecten geen vergunning kunnen krijgen omdat die niet meer kunnen voldoen aan het beleidskader.

Een belangrijk aspect bij het extern salderen is dat het provinciaal beleidskader voorschrijft dat er in de regel slechts 70% van de N-emissie van de saldogevende activiteit bij het salderen mag worden betrokken. In de volksmond heet het dat er 30% voor de natuur wordt afgeroomd.

Recentelijk hebben enkele provincies besloten om tijdelijk geen natuurvergunningen meer af te geven waarbij extern is gesaldeerd. Het is daarom zaak om van tevoren goed te informeren bij de provincie over de door hun gehanteerde voorwaarden bij vergunningverlening.

Het rekenproces gaat in grote lijnen hetzelfde als bij intern salderen (hoofdstuk 5). De referentiesituatie wordt bepaald, evenals de beoogde situatie en vervolgens worden verschilberekeningen uitgevoerd.

²¹ Als er geen sprake is van volledige externe saldering resten er nog andere oplossingen, zoals bijvoorbeeld het ecologisch beoordelen van de restbijdrage. Er zijn dus ook combinaties mogelijk.

²² Er is in Aerius sprake van een bijna overbelaste hexagoon als de achtergronddepositie plus 70 mol/ha/jaar hoger is dan de KDW van een stikstofgevoelig habitat.

Het is wederom verstandig om bij het bepalen van de referentiesituatie (de saldogevende bronnen) goed te letten op de eisen uit het provinciaal beleidskader en op de jurisprudentie. In de PAS-uitspraak is namelijk al een beperking opgenomen voor wat betreft de inzet van agrarische bedrijven bij extern salderen:

ter voorkoming van dubbel salderen mag er niet extern gesaldeerd worden met een agrarisch bedrijf dat is gestopt tussen 1 juli 2015 en 1 juli 2018 en op meer dan 1 kilometer afstand ligt van Natura 2000.

Een aantal eisen in het provinciaal beleidskader is ook gericht op het voorkomen van dubbel salderen. Borging is hierbij een zeer belangrijk aandachtspunt. En dan dus niet alleen omdat er vaak financiële aspecten zitten aan het extern salderen. Goed onderzoek aan de voorkant, waarbij gekeken wordt om welke rechten het gaat bij een saldogevende activiteit en met welke N-emissies er gerekend mag worden kan daarbij zeer behulpzaam zijn.

Ook bij extern salderen is de relatie tussen een planbesluit en een projectbesluit een belangrijk aandachtspunt. Je wilt immers het externe saldo dat wordt aangewend in een planbesluit ook op de juiste manier kunnen benutten voor een door het plan mogelijk gemaakt projectbesluit.

Extern salderen is een vorm van een mitigerende maatregel en een mitigerende maatregel mag alleen bij een passende beoordeling worden betrokken (en dus niet bij een voortoets). Extern salderen leidt op dit moment bij een planbesluit vanwege de op te stellen passende beoordeling dus ook altijd tot een beoordeling van de m.e.r.-plicht (Art. 7.2.a Wet milieubeheer). Bij een projectbesluit (natuurvergunning) geldt dit niet.

Er ligt een behoorlijke juridische uitdaging als het gaat om de inzet van één saldogevende activiteit ten behoeve van meerdere plannen of projecten. De borging is uiterst complex en het vraagt ook procedurele afstemming, niet alleen tussen verschillende marktpartijen, maar ook tussen verschillende bevoegde gezagen. Daarnaast is er een duidelijke wens om als er door een partij wordt geïnvesteerd in maatregelen die stikstofruimte opleveren, dat die winst dan ook nog later kan worden ingezet bij nieuwe ontwikkelingen. Provincies hebben provinciale salderingsbanken opgericht teneinde hier een oplossing voor te bieden. Veel van die provinciale stikstofbanken zijn echter uitsluitend bruikbaar voor geoormerkte activiteiten (doelenbank). Reden te meer om van tevoren goed uit te zoeken wat binnen de provincie van het project/de planontwikkeling de mogelijkheden zijn.

Bij extern salderen liggen de beste kansen om vastgelopen plannen en projecten nog vlot te trekken. Als er geen andere wettelijke mogelijkheden zijn, blijft extern salderen over. Er is ook een zeer breed scala aan mogelijkheden. Bedenk daarbij dat extern salderen veel verder kan gaan dan alleen maar een agrarisch bedrijf opkopen. Daarbij moet dan soms wel ver buiten het doosje worden gedacht.

En verdergaand over agrarische bedrijven: het stimuleren (al dan niet financieel) van verduurzaming van een agrarisch bedrijf kan stikstofruimte opleveren voor nieuwe ontwikkelingen. Aldus ontstaat een win-win-win-situatie: het agrarisch bedrijf hoeft niet te stoppen en is duurzaam, de natuur krijgt vanwege de 30% afroaming minder depositie en de nieuwe ontwikkelingen kunnen doorgaan.

Om een indruk te krijgen van extern salderen en hoeveel stikstofdepositieafname er als gevolg van een aanpassing bij een agrarisch bedrijf optreedt zijn in hoofdstuk 9 (onder het kopje **Hoeveel saldo is er nodig?**) wat hulpmiddelen beschreven.

Stikstofregistratiesysteem

Een bijzondere vorm van extern salderen is het gebruik maken van het StikStof Registratie Systeem (SSRS). Als gevolg van generieke maatregelen is er stikstofruimte voor 7 MIRT-projecten en woningbouwprojecten beschikbaar. Het systeem is er op gericht om de stikstofruimte die ontstaat na een generieke maatregel, na afroaming van 30% voor de natuur, op te slaan en in te zetten voor de woningbouw en die 7 MIRT-projecten. Recentelijk is de onderliggende regeling gewijzigd, waardoor er de mogelijkheid is gekomen om restruimte (ruimte die niet nodig is voor woningbouw en/of MIRT-projecten) in te zetten voor clusters van woningbouwprojecten en het legaliseren van meldingen.

Omdat het hier extern salderen betreft, moet er bij het doen van een beroep op de stikstofruimte uit het SSRS een passende beoordeling worden opgesteld. Dit leidt dan niet tot een m.e.r.-(beoordelings)plicht omdat toedeling van stikstofruimte uit het SSRS uitsluitend via een projectbesluit (natuurvergunning) plaats kan vinden.

Leasen

Een andere bijzondere vorm van extern salderen is het “leasen” van stikstofruimte bij een activiteit buiten de begrenzing van het plan of project. Het gaat dan om tijdelijke deposities, bijvoorbeeld tijdens een realisatiefase of bij een tijdelijke activiteit. Het bijzondere zit hem in het feit dat de natuurvergunning van de saldogevende activiteit niet definitief wordt aangepast of ingetrokken, maar dat de oude emissierechten in die vergunning herleven op het moment dat de realisatie van de beoogde situatie is afgerond.

7.2 Jurisprudentie

- PIP “Logistiek Park Moerdijk”, provinciale staten Noord-Brabant
ECLI:NL:RVS:2020:2318, uitspraak van de Afdeling van 30 september 2020

Extern gesaldeerd (met 30% afroaming) met meerdere agrarische bedrijven verspreid over Nederland. Oorspronkelijk besluit was gebaseerd op het PAS. Na bestuurlijke lus (herstelbesluit) nieuwe passende beoordeling met de externe saldering ingebracht. Oorspronkelijk besluit vanwege planregel vernietigd. Rechtsgevolgen in stand gebleven.

- RIP “Windplan Groen”, ministers EZ en BZK
Natuurvergunning “Windplan Groen”, gedeputeerde staten Flevoland
ECLI:NL:RVS:2020:2226, uitspraak van de Afdeling van 16 september 2020

Extern gesaldeerd met de emissierechten van 2 pluimveebedrijven. RIP heeft stand gehouden. Externe saldering wel in beroep aangekaart en ter discussie gesteld, maar appellanten waren niet-ontvankelijk vanwege het relativiteitsvereiste.

- Natuurvergunning varkenshouderij, gedeputeerde staten Noord-Brabant **ECLI:NL:RVS:2018:4192**, uitspraak van de Afdeling van 19 december 2018

Ten behoeve van agrarisch bedrijf externe saldering met meerdere andere bedrijven. Meerdere besluiten met steeds wisselende saldogevende bedrijven vanwege onder andere nieuw rekenprogramma en nieuwe jurisprudentie. Vergunning vernietigd omdat is uitgegaan van de verkeerde referentiesituatie bij een saldogevend bedrijf.

- Bestemmingsplan Oudeschild, gemeente Texel
ECLI:NL:RVS:2021:1054, uitspraak van de afdeling van 19 mei 2021

Om de verplaatsing van een bierbrouwerij mogelijk te maken is een bestemmingsplan vastgesteld voor de uitbreiding van een bedrijventerrein. Bij de stikstofdepositie-berekeningen is extern gesaldeerd met de bierbrouwerij op de oude locatie. De afdeling is van mening dat niet inzichtelijk

is gemaakt, noch verzekerd, dat de bedrijfsvoering van de bierbrouwerij op de oude locatie daadwerkelijk wordt beëindigd en dat op die locatie niet opnieuw een bedrijf met een vergelijkbare stikstofdepositie kan worden gevestigd. De afdeling draagt de gemeente Texel op om binnen 26 weken het eerder genomen besluit te herstellen (bestuurlijke lus).

- Natuurvergunning voor Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat (GOL), gedeputeerd staten Noord-Brabant

ECLI:NL:RVS:2021:2627, uitspraak van de afdeling van 24 november 2021

Voor het GOL zijn 2 PIP's vastgesteld en is een natuurvergunning verleend. Het GOL voorziet in verschillende ruimtelijke ontwikkelingen ten behoeve van het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en om een veilige en bereikbare regio te realiseren. Omdat er stikstofdepositiebijdrage zijn op Natura 2000-gebieden is er als mitigerende maatregel extern gesaldeerd met een agrarisch bedrijf. De afdeling is van mening dat onvoldoende is gemotiveerd dat de ingezette mitigerende maatregel niet al nodig is om te voldoen aan de Habitatrichtlijn. De afdeling draagt provinciale staten van Noord Brabant op om binnen 26 weken het eerder genomen besluit te herstellen (bestuurlijke lus).

7.3 Voorbeelden

Energietransitie

Een woningcorporatie loopt vanwege de stikstofproblematiek vast bij de ontwikkeling van een nieuwe locatie. Even verderop is het bedrijf bezig om in het kader van de energietransitie woningen die in haar bezit zijn aardgasvrij te maken. De woningen worden aangesloten op een warmtenet. Van die woningen is aan de hand van het gemiddelde jaarlijkse gasverbruik de afname van de stikstofdepositie berekend die het gevolg is van die transitie. Deze afname is ingezet als saldo ten behoeve van de ontwikkeling van de nieuwe locatie.

Verduurzaming

Middels een financiële impuls is een naast een nieuwe ontwikkellocatie gelegen bedrijf aangezet tot verduurzaming. Het bedrijf installeert een WKO-installatie, maakt haar interne transportmiddelen elektrisch (vorkheftrucks) en plaatst een De-NOx-installatie aan het eind van haar productieproces. Het aldus vrijkomende saldo was, na afroaming van 30%, precies genoeg om de nieuwe ontwikkelingen te kunnen realiseren.

Verkeersmaatregel

De realisatie van een verbreding van een provinciale weg en het gebruik daarvan levert een stikstofdepositiebijdrage op een Natura 2000-gebied. Direct naast het Natura 2000-gebied loopt een kleine lokale weg waarover, tot ergernis van de naastwonenden, veel sluisverkeer rijdt. Door een sluis in de weg aan te brengen (naastwonenden kunnen dan doorrijden maar passanten niet) werd het verkeer gereduceerd waardoor er een daling van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied optrad. Met dit saldo kon de provinciale weg worden verbreed en gebruikt.

Agrarisch bedrijf I

Een melkveebedrijf wordt verplaatst ten behoeve van natuurontwikkeling. Het bedrijf neemt een bestaand melkveebedrijf op een andere locatie over. Op deze locatie wil de agrariër een extra stal bouwen. De oude locatie (het oude bedrijf) is ingezet voor extern saldering. Mede omdat het nieuwe bedrijf verder van Natura 2000 is gelegen en een schone moderne stal wordt gebouwd, is ook na 30% afroaming van het saldogevend (oude) bedrijf, de stikstofdepositie in de nieuwe situatie lager dan in de oude.

Agrarisch bedrijf II

Een agrarisch bedrijf in een woonkern zorgt al jaren voor een stankprobleem. Dit werd door de gemeente opgelost door te stimuleren dat het bedrijf werd verplaatst. Deze verplaatsing had als bijkomend effect dat de stikstofdepositie op een nabijgelegen Natura 2000-gebied afnam. De gemeente heeft, in samenwerking met de agrariër, deze afname als saldo in kunnen zetten ten behoeve van een woningbouwontwikkeling.

Walstroom

De ontwikkeling van een naast een jacht- en werkhaven gelegen woonwijk loopt vast op de stikstofproblematiek. De haven heeft geen voorziening voor walstroom, zodat werkschepen hun motor (stationair) moeten laten draaien en jachten die de haven als overnachtingsplaats gebruiken een noodstroomaggregaatje gebruiken. Door in de haven walstroomvoorzieningen aan te leggen verdwijnen de emissies als gevolg van de motoren en aggregaten en komt voldoende saldo vrij om het woningbouwplan vlot te trekken.

Gebruik van de gelegenheid

De ontwikkeling van een woontoren van 60 woningen met een ondergrondse toerit naar een parkeergarage zorgt, na interne saldering met de verdwijnende emissies van het kantoorpand wat op die plek stond, nog steeds voor een toename van de stikstofdepositie op het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Het SSRS heeft op die plek te weinig depositieruimte beschikbaar.

Bij een andere afdeling van de gemeente staat de vervanging van de riolering op de drukke weg tussen de ontwikkellocatie en het Natura 2000-gebied in de planning. Daarbij zou de weg dan gedeeltelijk afgesloten gaan worden (éénrichtingsverkeer).

Deze gedeeltelijke afsluiting levert een daling van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied op. Door de beide projecten te combineren kon het saldo van de gedeeltelijke afsluiting gebruikt worden voor zowel de realisatie van de rioolvervanging als de realisatie van de woontoren.

Het SSRS bood wel voldoende depositieruimte voor de gebruiksfase van de woontoren.

Combinatie SSRS/passende beoordeling

Een woningbouwontwikkeling doet via een aanvraag om een natuurvergunning een beroep op stikstofruimte uit het SSRS. Er blijkt op een paar hexagonalen niet voldoende ruimte in het SSRS beschikbaar te zijn. Voor deze hexagonalen wordt in de passende beoordeling een aanvullende ecologische beoordeling opgesteld. Op grond van een combinatie van gebruik van het SSRS en een ecologische beoordeling kon de natuurvergunning worden verleend.

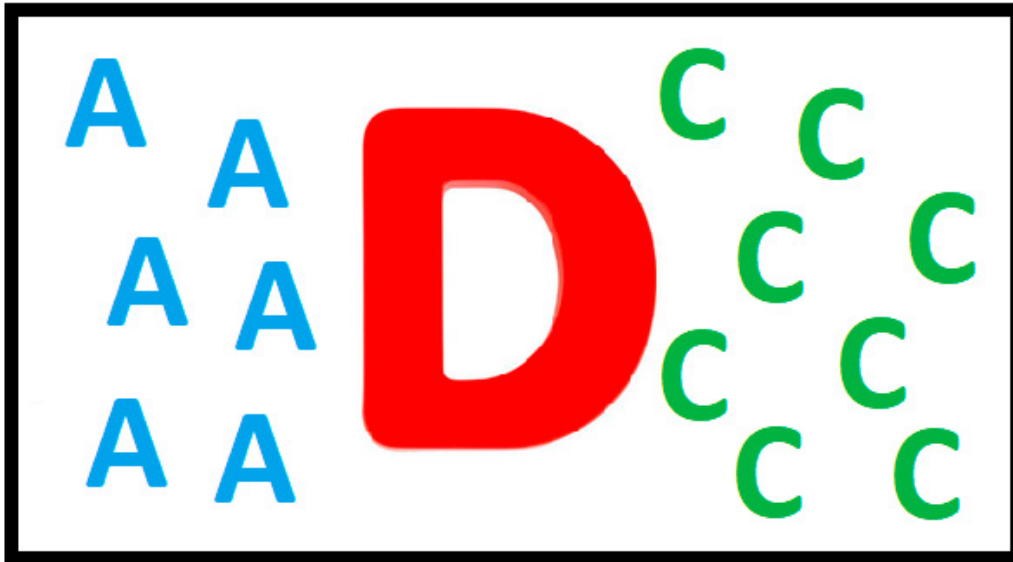
Woningen en commerciële ruimtes

In de binnenstad is een woontoren gepland bovenop een parkeergarage (ondergronds en twee lagen commerciële ruimtes). De gebruiksfase zorgt voor een kleine bijdrage aan de stikstofdepositie op het op enkele kilometers afstand gelegen Natura 2000-gebied. Vanwege de commerciële ruimtes kon geen direct beroep op het SSRS worden gedaan.

In de stikstofberekeningen zijn vervolgens de bijdragen aan de stikstofdepositie van de commerciële ruimtes/parkeergarage en de woontoren apart in beeld gebracht.

De commerciële ruimtes/parkeergarage zorgden niet voor een stikstofbijdrage van meer dan 0,00 mol/ha/jaar op het Natura 2000-gebied. Voor wat betreft de kleine stikstofbijdrage als gevolg van de woontoren kon vervolgens een beroep gedaan worden op het SSRS en kon de gevraagde natuurvergunning worden verleend.

8 ADC procedure



8.1 Algemeen

Indien uit een passende beoordeling is gebleken dat een ontwikkeling een significant gevolg heeft voor een Natura 2000-gebied dan is besluitvorming (voor een plan of een project) alleen mogelijk indien de zogenoemde ADC-procedure wordt doorlopen. Daarbij betekenen de:

- A: Er mag geen **A**lternatief zijn met een beperkter effect Natura 2000. Daarbij mag worden uitgegaan van de oorspronkelijke doelstelling.
- D: Er moet een **D**wingende reden van groot openbaar belang zijn. Bij redenen van sociale of economische aard moet bij een effect op een prioritair habitat eerst advies aan de Europese Commissie worden gevraagd.
- C: Er moet (natuur) **C**ompensatie geboden worden voor de aangetaste habitats. Deze compensatie moet al gerealiseerd zijn op het moment dat de effecten van de nieuwe ontwikkelingen plaats vinden.

Een ADC-procedure (ook wel ADC-toets genoemd) volgt altijd op een passende beoordeling of is een uitbreiding daarvan. En is altijd voorzien van een compensatieplan. Artikel 7.2.a van de Wet milieubeheer maakt het vanwege de passende beoordeling bij een planbesluit altijd een m.e.r.-beoordelingsplichtige ontwikkeling.

Een ADC-procedure lijkt als eenvoudige mogelijkheid beschreven in de wet (als er een effect is moet je dat compenseren), maar in de praktijk lijkt een ADC-procedure slechts weggelegd voor de grotere projecten en moeilijk toepasbaar bij kleine woningbouwprojecten. Het is in de praktijk een zeer zwaar instrument.

Soms is de motivering van de A lastig (want waarom kan het niet op een andere plek) en als de motivering van bijvoorbeeld economische aard is, dan lijdt het aan te vragen advies bij de Europese Commissie tot de nodige vertraging (1 à 1,5 jaar). Ook vanwege de te leveren compensatie moet men soms geduld hebben. Deze moet immers al gerealiseerd zijn voordat de effecten van de nieuwe ontwikkeling op kunnen treden. En voor het ontwikkelen van habitats neem te de natuur nu eenmaal de tijd.

Ook is er een goede afstemming met de beheerders van vaak meerdere Natura 2000-gebieden nodig over de compenserende maatregelen en dat kan soms een lastig traject zijn. De belangen van natuur en van ontwikkelingen kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan.

8.2 Jurisprudentie

- Tracébesluit Blankenburgverbinding, minister van I en W
ECLI:NL:RVS:2018:2454, uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2018

ADC-toets door de Afdeling geaccepteerd. Dwingende reden was verkeersveiligheid. Geen advies van de Europese Commissie (EC) benodigd.

- Bestemmingsplan “Kempenbaan-West”, Veldhoven
ECLI:NL:RVS:2019:2560, uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2019

ADC-toets door de Afdeling geaccepteerd. Dwingende reden was onder meer verkeersveiligheid, maar ook bereikbaarheid. Geen prioritair habitat door stikstofdepositie geraakt dus geen advies van de EC benodigd.

- PIP “Overnachtingshavens Lobith”, provinciale staten Gelderland
ECLI:NL:RVS:2020:682, uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020

Niet stikstofgerelateerde ADC-toets uitgevoerd. Het ging om prioritaire vogelsoorten. Eerste ADC in Nederland met advies van EC m.b.t. de dwingende reden. Veiligheid van het scheepverkeer waarborgen. Dwingende reden: openbare veiligheid. Daarvoor was geen advies benodigd.

8.3 Voorbeelden

ADC-procedures komen niet vaak voor in Nederland. Recente voorbeelden zijn dan ook niet goed voorhanden, zeker niet voor woningbouw. Wel zijn op dit moment enkele verkenningen afgerond (pre-ADC-scan) naar de mogelijkheid en eventuele noodzaak om voor regionale woningbouwontwikkelingen (vastgelegd in de woondeals²³) een ADC-traject te gaan doorlopen. Het gaat dan om woningaantallen van 40.000 tot meer dan 100.000.

²³ In een woondeal zijn afspraken gemaakt tussen het ministerie van BZK en stedelijke regio's met betrekking tot het versnellen van de woningbouwopgave.

9 Praktische handvatten



9.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden voor een aantal aspecten praktische handvatten beschreven. Het betreft niet alleen getalsmatige handvatten, zoals richtafstanden en afleesbare contourplots, maar ook een werkwijze en overwegingen om bij stil te staan. Voor alle handvatten geldt dat het geen exacte getallen betreft, dat het geen vaststaande werkwijze is en dat ze niet uitgaan van een juridische onfeilbaarheid. Ze zijn vooral bedoeld om behulpzaam te zijn bij het zoeken van oplossingen.

9.2 Richtafstanden 0,00 mol/ha/jaar

Bij de zoektocht naar handvatten om snel te kunnen zien of een nieuwe ontwikkeling zal leiden tot een stikstofdepositiebijdrage van meer dan 0,00 mol/ha/jaar krijg je te maken met veel factoren die invloed kunnen hebben op die stikstofbijdrage (variabelen). Zo zijn daar niet alleen de variabele uitgangspunten voor de bron, zoals kengetal woningbouw, warmte output, emissiehoogte, soort bron (verkeer of punt-bron), maar ook variabelen die de verspreiding of depositie beïnvloeden, zoals windrichting, afstand en vegetatiesoort op het rekenpunt.

Teneinde een handvat 2-dimensionaal te kunnen gebruiken kan er niet aan ontkomen worden om de nodige aannames te doen.

Door uit te gaan van een hoeveelheid emissie (in kg NO_x/jaar) wordt het handvat onafhankelijk van een kengetal. Men kan nu zelf invulling geven aan de hand van een gekozen kengetal.

De warmte-output is op 0 gehouden en er is uitgegaan van mobiele werktuigen (emissiehoogte van 4 meter)

Er is voor gekozen om uit te gaan van twee verschillende soorten vegetatie in het Natura 2000-gebied. Eén met veel vegetatie (bos) en één met weinig vegetatie (polder). Veel vegetatie vangt meer stikstof af dan weinig vegetatie, hetgeen ook terug te zien is in het verschil tussen beide figuren in bijlage 1.

In bijlage 1 zijn dus een tweetal figuren opgenomen. Aan de hand van een voorbeeld wordt uitgelegd hoe de figuren gebruikt kunnen worden.

- Bepaal in welke windrichting het meest maatgevende Natura 2000 ten opzichte van de ontwikkeling is gelegen. (in dit geval in zuid-oostelijke windrichting)
- Bekijk wat de vegetatiesamenstelling is in het Natura 2000-gebied. Bij "bos (ruw)" gebruik je blad 1, bij "polder (vlak)" gebruik je blad 2.
- In het voorbeeld is in de figuur de locatie van het Natura 2000-gebied ten opzichte van de ontwikkeling gemarkeerd met een ster.
- Uit de figuur (blad 1) is af te lezen dat bij een emissie van 500 kg NO_x/jaar er op een afstand van ca. 10 kilometer geen bijdrage meer is van meer dan 0,00 mol/ha/jaar.
- Bij een kengetal van bijvoorbeeld 2 kg NO_x/woning/jaar zouden er dus 250 woningen in een jaar gebouwd kunnen worden (realisatiefase) zonder dat de bijdrage meer is dan 0,00 mol/ha/jaar.

De figuren geven een indicatie en dienen ook als zodanig gebruikt te worden. Een gedetailleerdere berekening in AERIUS kan nauwkeurigere informatie geven.

9.3 Hoeveel saldo is nodig?

Bij extern salderen wordt vaak de vraag gesteld: "hoeveel koeien moet ik opkopen om verder te kunnen gaan?". Omdat het lang niet altijd om opkopen gaat, maar ook kan gaan om leasen of verduurzaming is deze wat ongenueanceerde en oneerbiedige vraag in deze gids vertaald naar: "hoeveel saldo van een saldogevend agrarisch bedrijf zou ik nodig moeten hebben om verder te kunnen gaan met mijn ontwikkeling?". En omdat het ook om andere bedrijven of activiteiten kan gaan wordt de vraag uiteindelijk: "hoeveel saldo van een saldogevende activiteit zou ik nodig moeten hebben om verder te kunnen gaan met mijn ontwikkeling".

Voor wat betreft stikstofdepositie zijn saldogevende activiteiten op te splitsen in activiteiten met een NO_x-emissie en activiteiten met een NH₃-emissie. Dit vanwege het verschillende verspreidingsgedrag van deze beide stoffen. NH₃-emissies komen voor bij agrarische bedrijven (bijvoorbeeld stalemissies), terwijl NO_x-emissies voorkomen bij verbrandingsprocessen (zoals bij industriële activiteiten of verwarming).

Ook hierbij hebben we weer te maken met meerdere variabelen. Het betreft de variabele uitgangspunten voor de bron, zoals diersoort en staluitvoering en wederom variabelen die de verspreiding of depositie beïnvloeden, zoals windrichting, afstand en vegetatiesoort op het rekenpunt.

Teneinde een handvat praktisch te kunnen gebruiken en een resultaat af te kunnen lezen in een enkele grafiek of op een enkel blaadje, kan er niet aan ontkomen worden om de nodige aannames te doen. Net als in bijlage 1 is er hier voor gekozen bij het maken van een grafiek uit te gaan van een hoeveelheid emissie (in kg NO_x/jaar of kg NH₃/jaar). Men kan dan zelf invulling aan het resultaat geven aan de hand van de specifieke situatie (bijvoorbeeld stalsysteem, diersoort, etc).

De uitgangspunten voor de grafieken zijn, evenals de grafieken zelf, weergegeven in bijlage 2. De werking van de grafieken (hoe gebruik je ze) is daarbij tevens uitgelegd. Aan de hand van deze grafieken kan, bij een gegeven bijdrage aan de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied, bepaald worden hoeveel saldo er van een saldo-gevende activiteit benodigd is. De grafieken kunnen ook gebruikt worden als de locatie van het agrarisch bedrijf nog niet bekend is. Je kunt aan de hand van de grafieken aflezen hoeveel saldo er benodigd is bij een bepaalde afstand en in een bepaalde windrichting.

De grafieken geven een indicatie en dienen ook als zodanig gebruikt te worden. Een gedetailleerdere berekening in AERIUS kan nauwkeurigere informatie geven. Een dergelijke berekening zal vaak nodig zijn in het besluitvormingsproces.

9.4 Algemene werkwijze bij extern salderen

Bij “vastgelopen” plannen/projecten is vaak het extern salderen de laatste mogelijkheid die over blijft teneinde de ontwikkeling nog te kunnen realiseren. Er is niet direct een standaardhandelswijze te geven, maar onderstaand is wel een denkrant weergegeven die behulpzaam zou kunnen zijn.

- Bepaal op welke plek(ken) de stikstofdepositiebijdrage meer is dan 0,00 mol/ha/jaar. Dat zou bijvoorbeeld dus in een Natura 2000-gebied op een afstand van 10 kilometer kunnen zijn.
- Ga vanaf die plek(ken) terugkijken en probeer te bedenken wat er voor zou kunnen zorgen dat er op die plekken een daling van stikstofdepositie optreedt. Dat kan dus iets zijn op een afstand van 200 meter vanaf dat Natura 2000-gebied.
- Denk daarbij niet alleen aan de geijkte zaken zoals opkopen van agrarische emissierechten, maar denk ook eens aan verkeer, of aan andere activiteiten zoals bedrijven (productieproces) en woningen (Cv-ketels).
- Omdat aan extern salderen vaak hoge kosten zijn verbonden: kijk ook naar win/win situaties, zoals het salderen met een bedrijf dat hinder veroorzaakt. Of maak gebruik van bedrijven die al te kennen hebben gegeven dat ze willen stoppen of verplaatsen.
- Probeer ook gebruik te maken van gelegenheden (bijv. wegonderhoud, stoppend of verhuizend bedrijf).
- Denk buiten het doosje!

9.5 Afweging risico's

Ontwikkelingen komen heden ten dage niet meer tot stand zonder allerlei procesrisico's af te wegen. De stikstofproblematiek zorgt niet voor een uitzondering daarop.

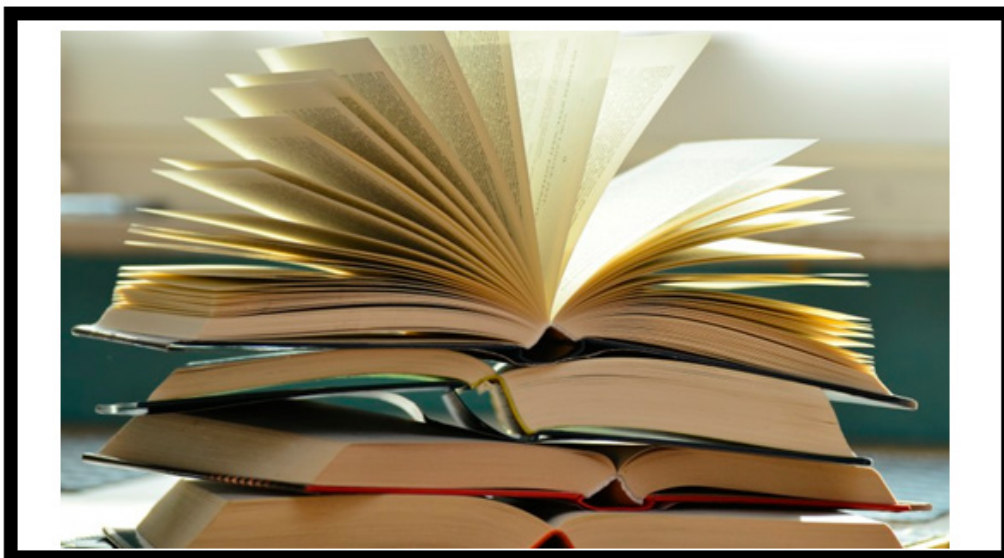
Een belangrijk aspect in een besluitvormingsproces is, dat als er geen beroep wordt aangetekend, het proces veel sneller de eindstreep haalt. Het creëren van draagvlak voor een ontwikkeling (ook politiek) en aandacht voor omgevingsmanagement (communicatie met en participatie van omwonenden) kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

In de verschillende besluitvormingsprocessen om te komen tot een (bouw)ontwikkeling zijn er telkens bij verschillende partijen momenten die bepalend zijn voor het vervolg. Bij elk van die momenten moeten er risico's worden afgewogen. Het zijn telkens momenten waarna weer een stap verder gezet kan worden. Gaat de behandelaar van de omgevingsvergunning-aanvraag een vvgb aanvragen? Wordt deze vvgb door het bevoegd gezag verleend? Kan de natuurvergunning worden verleend? Houden de vergunningen in geval van beroep stand? Stelt de gemeenteraad het plan vast? Houdt het plan in beroep stand? Het helpt daarbij dat voor de beslissers een situatie zo duidelijk mogelijk is en dat deze past binnen hun denkraam. Eventuele afwijkingen van dat denkraam zouden op voorhand al nader gemotiveerd en afgestemd kunnen worden, hetgeen de afhandelingsnelheid ten goede komt. Een voorverkenning van die denkramen (indieningsvereisten, beleidskaders, jurisprudentie) door de initiatiefnemer is daar zeer bruikbaar bij.

Bij die risico-afweging met betrekking tot mogelijk beroep speelt het relativiteitsvereiste een rol: een belanghebbende kan alleen met succes een beroep doen op een norm/wet als die norm/wet strekt ter bescherming van zijn belangen. Recent heeft de Raad van State een uitgebreide uitleg gegeven over dit relativiteitsvereiste²⁴.

²⁴ ECLI:NL:RVS:2020:2706, 11 november 2020

10 Beschikbare handreikingen



Op dit moment zijn er meerdere handreikingen en instructies beschikbaar die elk voor hun eigen aspect uitleg geven of hulp bieden. Onderstaand zijn er, in willekeurige volgorde, een aantal weergegeven. Daarbij is de naam van de instructie/ handreiking weergegeven alsmede (tussen haakjes) de verantwoordelijke organisatie. Daar waar beschikbaar is ook de hyperlink weergegeven, maar zoals bekend werken deze vaak niet meer als binnen een organisatie de vindplaats van de instructie/handreiking wordt gewijzigd.

Intern salderen (BIJ 12)

<https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/intern-salderen/>

Extern salderen (BIJ12)

<https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/extern-salderen/>

Handreiking Voortoets Stikstof (BIJ12)

<https://www.bij12.nl/nieuws/handreiking-voortoets-stikstof/>

Instructie gegevensinvoer voor AERIUS Calculator (BIJ12)

[Instructie-gegevensinvoer-voor-AERIUS-Calculator-2021.pdf \(bij12.nl\)](https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/instructie-gegevensinvoer-voor-aerius-calculator-2021.pdf)

Handreiking stikstofvrij bouwen (Prov. Noord-Holland)

[Handreiking Stikstofvrij Bouwen - Provincie Noord-Holland](https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/handreiking-stikstofvrij-bouwen-prov-noord-holland)

Provinciale beleidsregels (alle provincies)

[Provinciale beleidsregels salderen - BIJ12](https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/provinciale-beleidsregels-salderen-bij12)

Veelgestelde vragen over stikstofdepositie (BIJ12)

<https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/veelgestelde-vragen/>

11 Nawoord

Deze inspiratiegids geeft een eerste inzicht in de wegen uit het stikstofdoolhof. Het kan wel! Op dit moment is het beleid, bij Rijk, provincie en soms gemeente, nog in ontwikkeling. Er kunnen grote veranderingen optreden als straks het SRSS verder gevuld kan worden door nationale en regionale bronmaatregelen. Woningbouwontwikkelingen kunnen ‘makkelijker’ plaatsvinden en procedures versneld.

Het is dan ook continu zoeken naar de mogelijkheden bij die specifieke ontwikkeling, gehouden tegen de dan geldende wetten en beleidsregels. Vanuit de grote vraag naar woningen, zijn we gebaat bij het ontdekken van nieuwe wegen uit het stikstofdoolhof. Creativiteit en durf zijn hierin sleutelwoorden. Alleen zo komt besluitvorming tot stand. En zelfs beroepsprocedures zijn in het groter kader nuttig; zonder beroep geen jurisprudentie en geen verdere afname van het ‘grijze gebied’. En juist dan ontstaan nieuwe wegen uit het stikstofdoolhof.

Samen kunnen we nieuwe wegen ontdekken, en kan het ene voorbeeld andere ontwikkelingen de sleutel geven om tot ontwikkeling te komen.

Hoe moet worden omgegaan met zeer kleine bijdragen? Wanneer kan er ecologisch worden beoordeeld? Als er voldoende beheerd wordt in de natuurgebieden, maakt die kleine depositie dan nog uit? Maar ook welk detailniveau voor stikstofveroorzakende bronnen is nodig? Moet dit altijd in een vergunning geregeld zijn? Of kunnen we ook volstaan met andere bewijsstukken die aantonen dat er een bepaald gebruik was in de referentiesituatie?

Verdere verkleining van het ‘grijze gebied’ kan ook liggen in duidelijkheid over de verkeersaantrekkende werking bij een woningbouwontwikkeling. Tot welke afstand moet dit worden opgenomen?

Hoe voorkomen we dubbelstellingen van verkeer?

Dit zijn veel voorkomende discussies, waar in de praktijk elke organisatie anders op acteert.

Duidelijkheid in één project kan meerdere ontwikkelingen vlottrekken.

Tegelijkertijd kunnen ook ideeën en werkwijzen uit andere sectoren inspiratie bieden voor woningbouwontwikkelingen. Is het bijvoorbeeld niet mogelijk om te salderen in de tijd? Een realisatiefase zorgt dan tijdelijk voor een toename van de stikstofdepositie waarna er in de gebruiksfase (permanent) sprake is van een depositieafname. Deze situaties komen soms voor bij wegaanpassingen.

Of breder nog: een realisatiefase zorgt tijdelijk voor een toename van de stikstofdepositie, maar in de gebruiksfase is geen afname van de depositie maar een bredere milieuwinst (zoals bijvoorbeeld bij windmolens). Elke ontwikkeling vraagt uiteindelijk een integrale afweging en binnen de gemeente of regio speelt die afweging voor het grotere geheel. Een fabriek die zijn productieproces verschoont, kan ingezet worden voor woningbouw, maar ook voor andere ontwikkelingen zoals een wegaanleg of realisatie van een supermarkt of kantoorpand. Lokaal en regionaal moeten in vele regio’s in Nederland ontwikkelingen worden geprioriteerd.

De lessen uit de praktijk uit het hele land zijn in deze gids verwerkt. Aan een aantal organisaties is gevraagd deze gids van commentaar te voorzien. Zo heeft het RVO willen waken om een goed beeld te geven van de praktijk van alledag en de expertise in Nederland te benutten om woningbouwontwikkelingen vlot te trekken. Drie adviesbureau’s, Sweco, Tauw en Witteveen+Bos, zijn op dit verzoek ingegaan. Hun commentaar is vervolgens in deze gids verwerkt.

Met deze inspiratiegids hoopt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland een bijdrage te leveren aan de wegen uit het stikstofdoolhof, een enthousiasme op te roepen om vooral met elkaar te ontdekken en jurisprudentie op te bouwen, maar bovenal een bijdrage te leveren in het vlottrekken van woningbouwontwikkelingen!



Bijlage 1

Richtafstanden 0,00 mol/ha/jaar

Bijlage 1

Met behulp van AERIUS Calculator zijn diverse raster-berekeningen uitgevoerd teneinde contouren te kunnen bepalen bij verschillende emissie-hoeveelheden NO_x.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

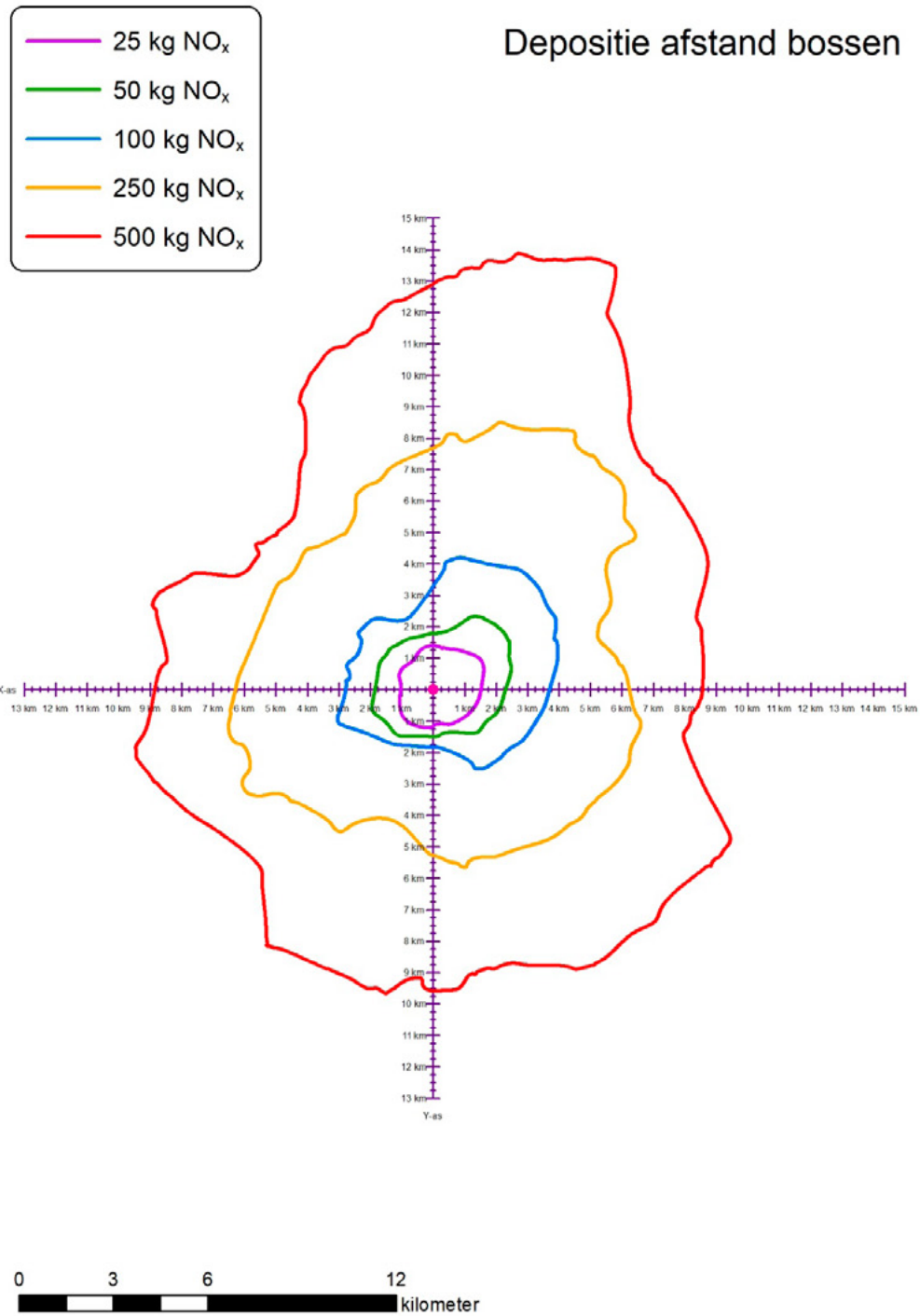
- Sector : mobiele werktuigen, bouw en Industrie
- Uittreesnelheid : 0 m/s
- Warmteinhoud : 0 MW
- Emissiehoogte : 4 meter
- Spreiding : 4 meter
- Temporele var. : continue emissie
- Gebouwinvloed : nee

Er is voor gekozen om uit te gaan van twee verschillende soorten vegetatie in het Natura 2000-gebied. Eén met hoge vegetatie (bos) en één met lage vegetatie (polder). Hoge vegetatie vangt meer stikstof af dan lage vegetatie, hetgeen ook terug te zien is in het verschil tussen beide grafieken op de bladen 1 en 2.

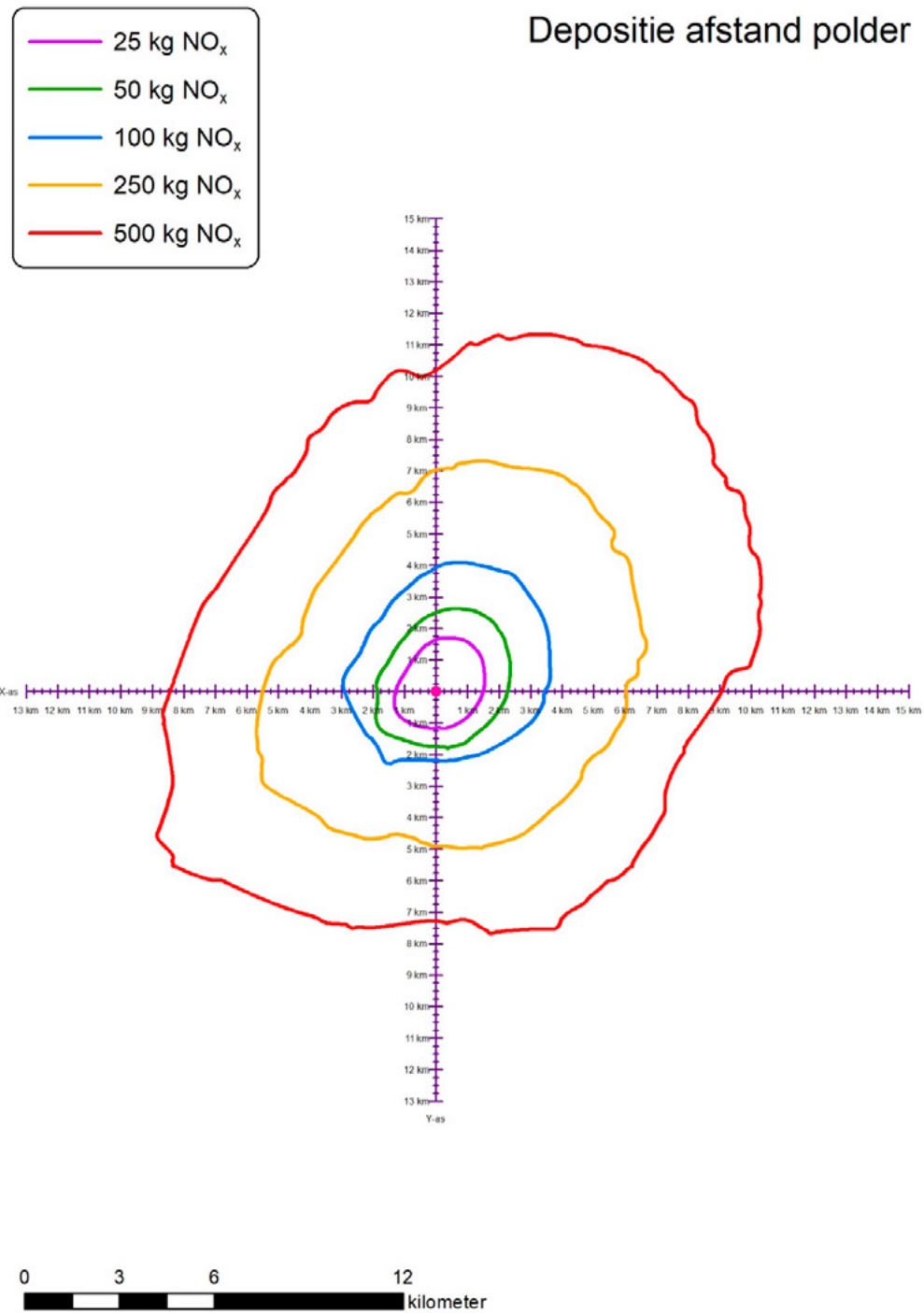
Aan de hand van de grafieken op de bladen 1 en 2 van deze bijlage kan snel gezien worden of een plan of project een bijdrage op een Natura 2000-gebied zal hebben of niet. Aan de hand van onderstaande stappen wordt het gebruik van de grafieken verduidelijkt.

- Bepaal in welke windrichting het meest maatgevende Natura 2000-gebied ten opzichte van de ontwikkeling is gelegen. (in dit voorbeeldgeval in zuid-oostelijke windrichting)
- Bekijk wat de vegetatiesamenstelling is in het Natura 2000-gebied. Bij "bos (ruw)" gebruik je blad 1, bij "polder (vlak)" gebruik je blad 2.
- In het voorbeeldgeval is in de figuur de locatie van het Natura 2000-gebied ten opzichte van de ontwikkeling gemarkeerd met een ster.
- Uit de figuur (blad 1) is af te lezen dat bij een emissie van 500 kg NO_x/jaar er op een afstand van ca. 10 kilometer geen bijdrage meer is van meer dan 0,00 mol/ha/jaar.
- Bij een kengetal van bijvoorbeeld 2 kg NO_x/woning/jaar zouden er dus 250 woningen in een jaar gebouwd kunnen worden (realisatiefase) zonder dat de bijdrage meer is dan 0,00 mol/ha/jaar.

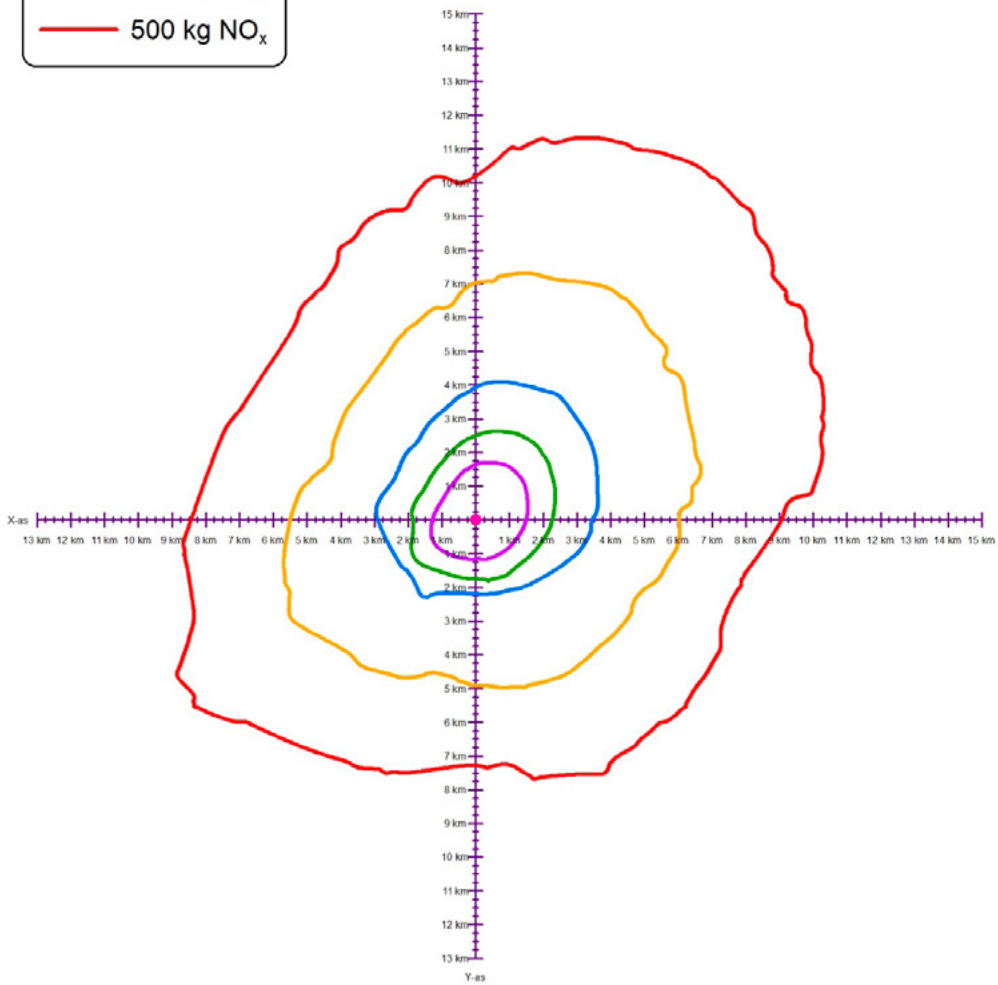
Blad 1



Blad 2



Depositie afstand polder



0 3 6 12 kilometer

Bijlage 2

Benodigd saldo van saldogevend bedrijf

Bijlage 2

Met behulp van AERIUS Calculator zijn diverse raster-berekeningen uitgevoerd teneinde contouren te kunnen bepalen bij verschillende emissie-hoeveelheden NOx en NH₃. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Voor NOx:

- Sector : mobiele werktuigen, bouw en Industrie
- Warmteinhoud : 0,12 MW
- Emissiehoogte : 8 meter
- Temporele var. : standaard profiel industrie
- Gebouwinvloed : nee

Voor NH₃:

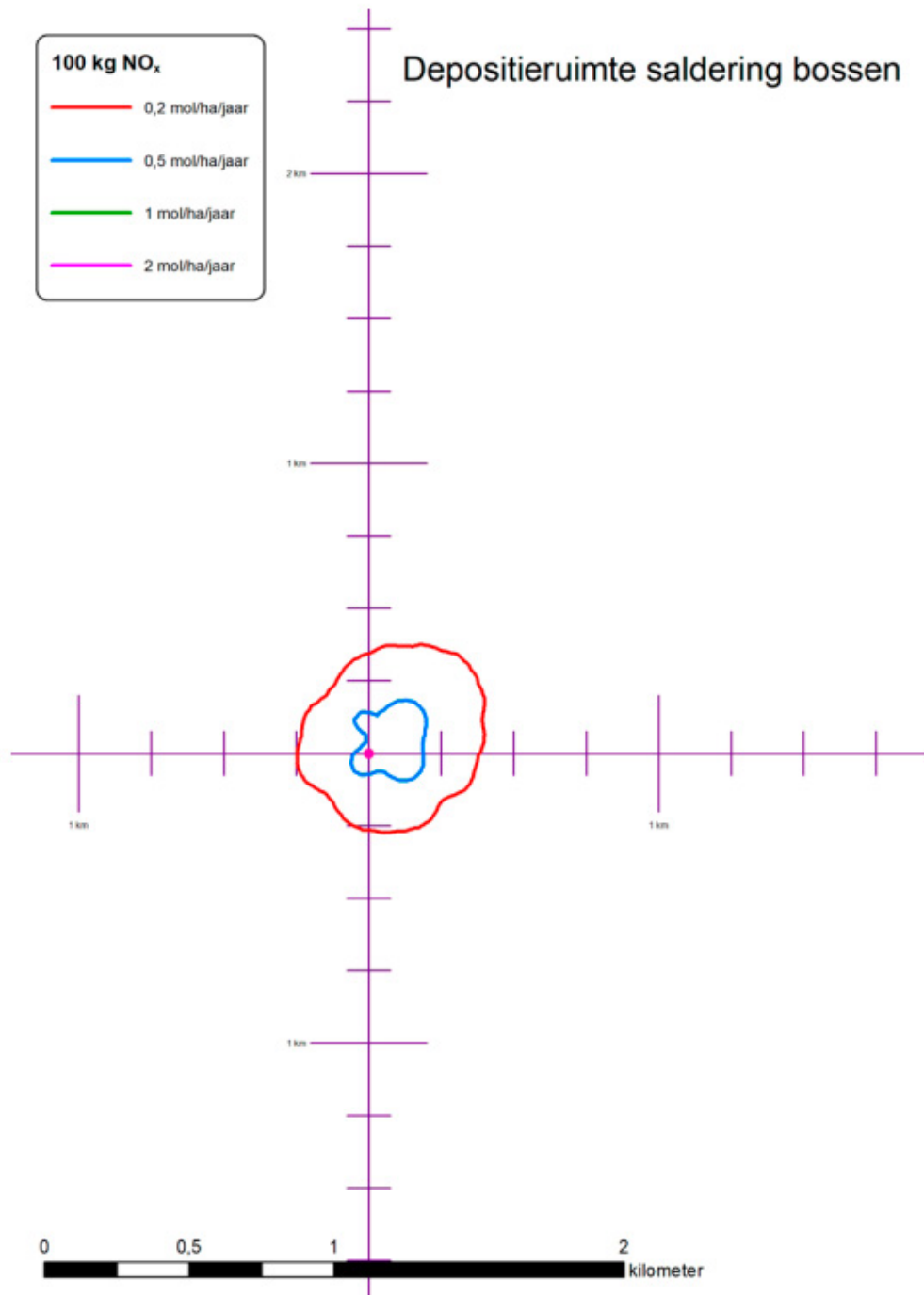
- Sector : landbouw, stalemissies
- Uittreesnelheid : 0 m/s
- Warmteinhoud : 0 MW
- Emissiehoogte : 5 meter
- Spreiding : 0 meter
- Temporele var. : dierenverblijven
- Gebouwinvloed : nee

Er is wederom voor gekozen om uit te gaan van twee verschillende soorten vegetatie in het Natura 2000-gebied. Eén met hoge vegetatie (bos) en één met lage vegetatie (polder).

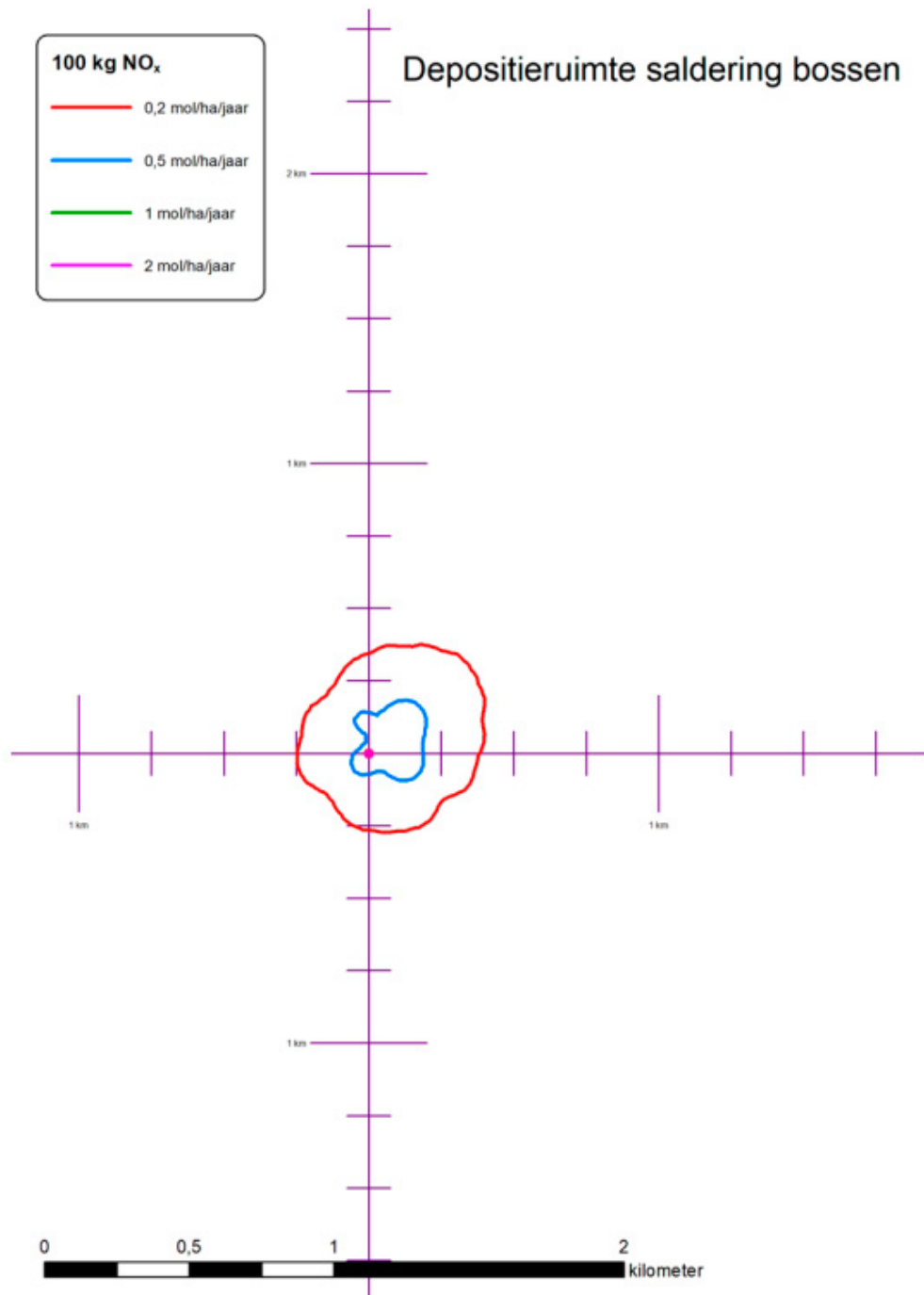
Aan de hand van de grafieken op de bladen 1 tot en met 16 van deze bijlage kan, bij een gegeven bijdrage aan de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied, bepaald worden hoeveel saldo er van een saldo-gevende activiteit benodigd is. Aan de hand van onderstaande stappen wordt het gebruik van de grafieken verduidelijkt.

- Bepaal in AERIUS de hoogste stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied als gevolg van de beoogde ontwikkeling (in dit voorbeeldgeval 0,45 mol/ha/jaar).
- Bepaal in welke windrichting de hexagoon met die hoogste bijdrage is gelegen ten opzichte van het saldogevende (in het voorbeeld in noord-oostelijke richting)
- Bepaal de afstand tussen deze hexagoon en het saldogevende bedrijf (in het voorbeeld 1 kilometer).
- Bepaal de soort emissie (NOx of NH₃) van het saldogevend bedrijf. Bij NOx gebruik je verder de bladen 1 tot en met 8, bij NH₃ gebruik je de bladen 9 tot en met 16 (in het voorbeeld is sprake van NH₃).
- Bekijk wat de vegetatiesamenstelling is in het Natura 2000-gebied. Bij "bos (ruw)" gebruik je de bladen 1 t/m 4 of 9 t/m 12, bij "polder (vlak)" gebruik je de bladen 5 t/m 8 of 13 t/m 16. (In het voorbeeld is sprake van "bos (ruw)").
- Ga (in het voorbeeld in de figuren 9 t/m 12) op zoek naar de figuur waarbij op een afstand van 1 kilometer er een bijdrage is van ca. 0,45 mol/ha/jaar.
- In het voorbeeld is dit in blad 11 weergegeven.
- Uit de figuur (blad 11) is af te lezen dat er een saldo van iets meer dan 50 kg NH₃ nodig is.
- Aan de hand van kentallen voor het diersoort en de staluitvoering kan dan bepaald worden om hoeveel dieren het dan zou gaan of om welk stalsysteem.

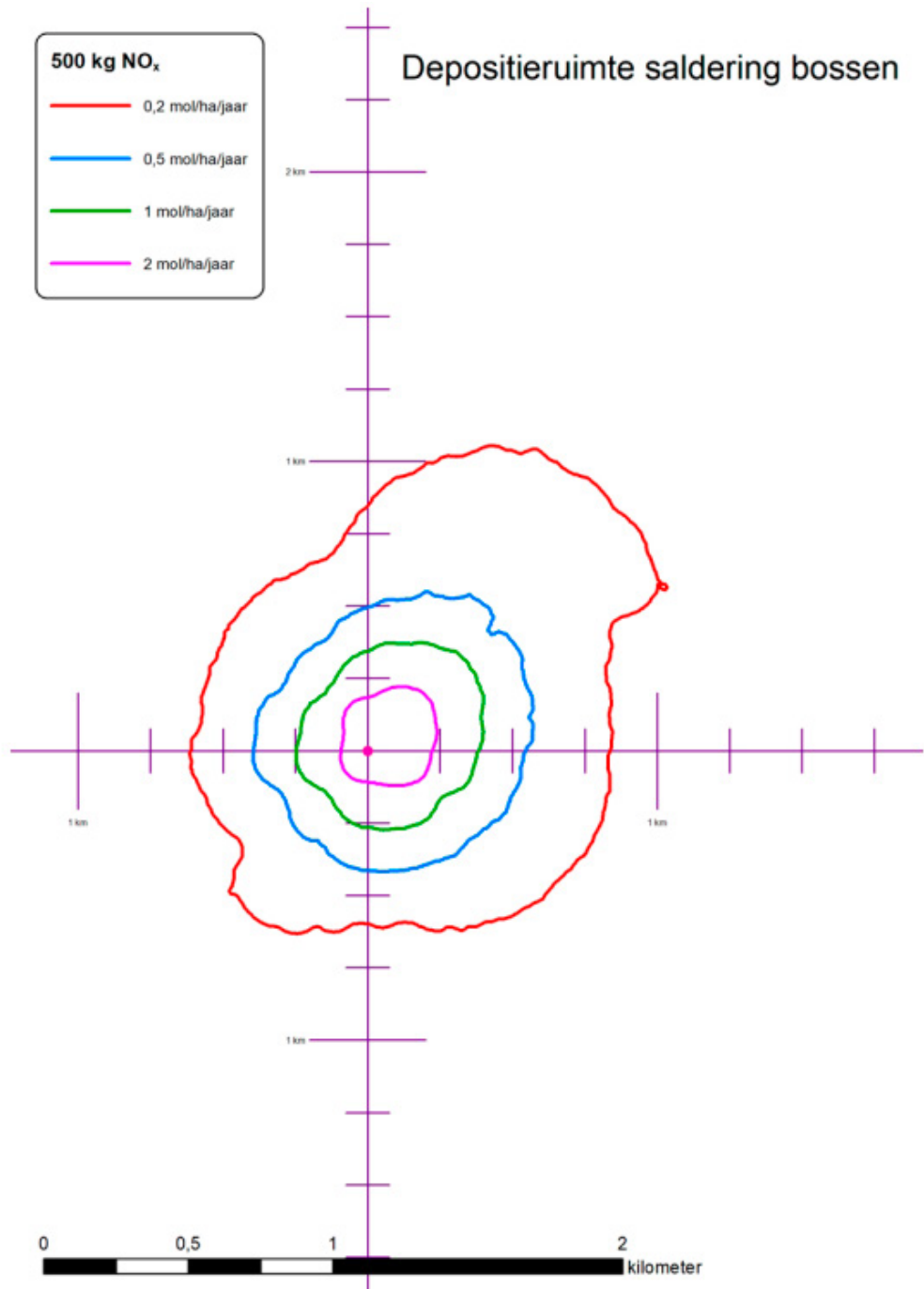
Blad 1



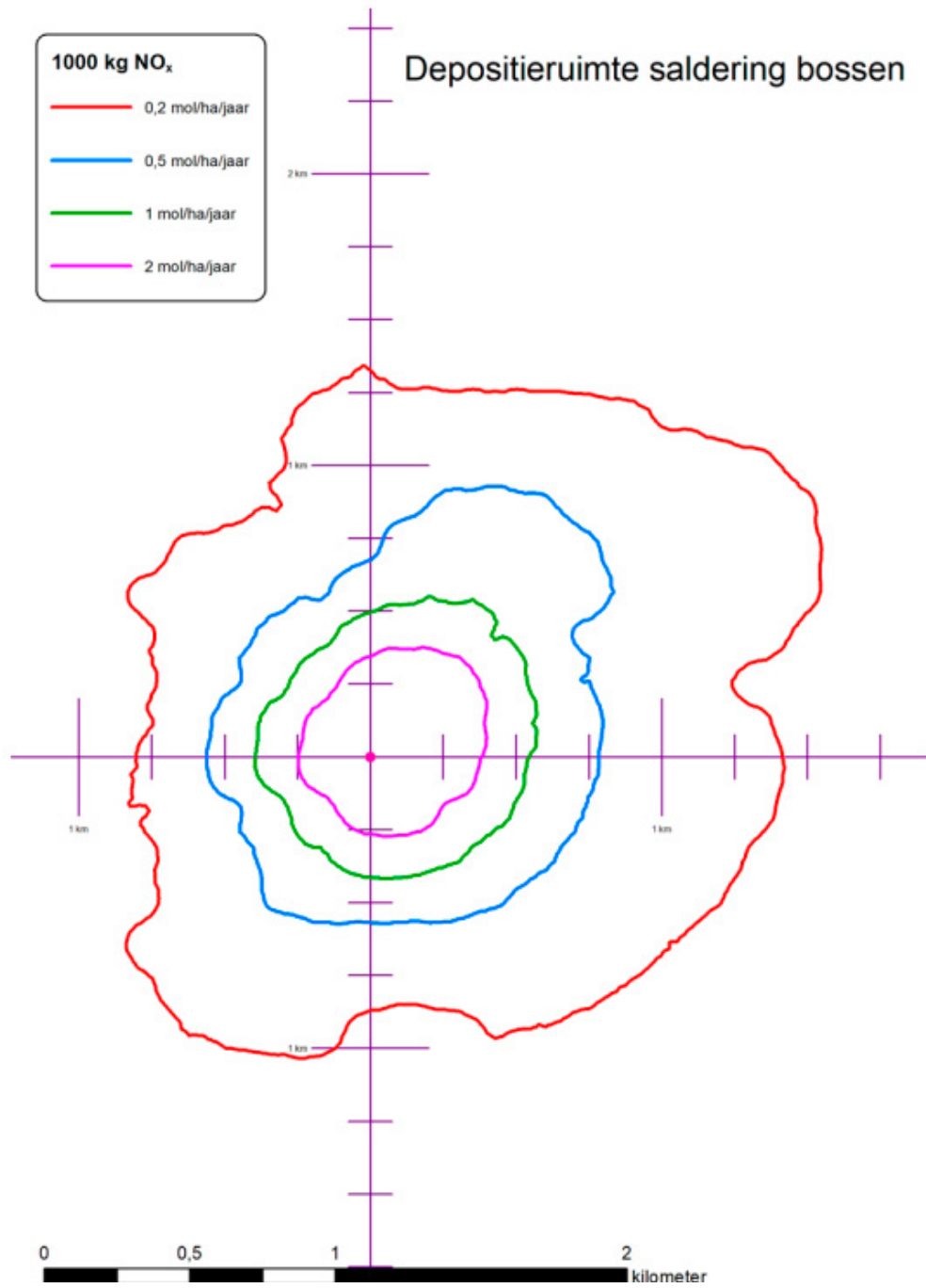
Blad 2



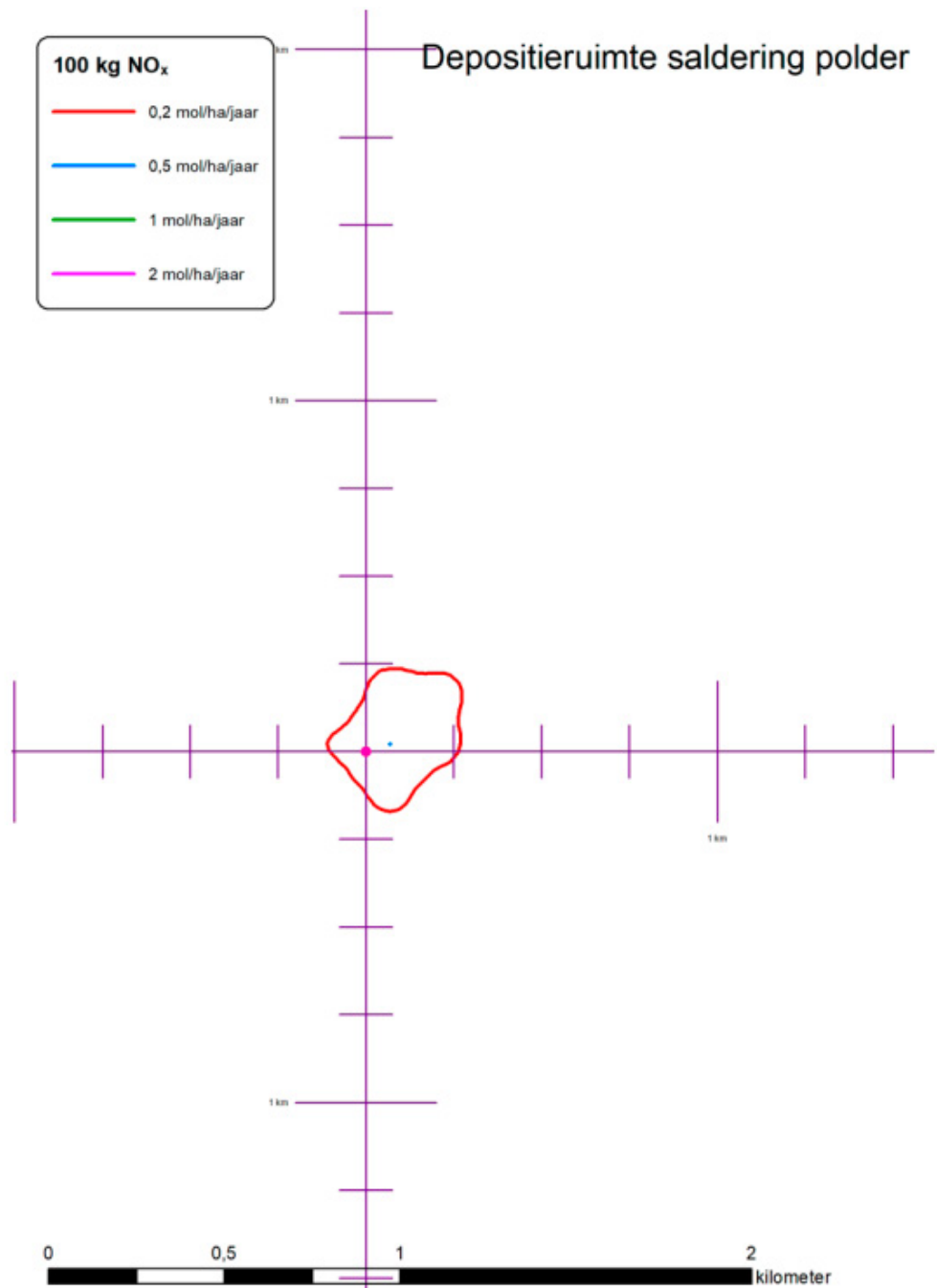
Blad 3



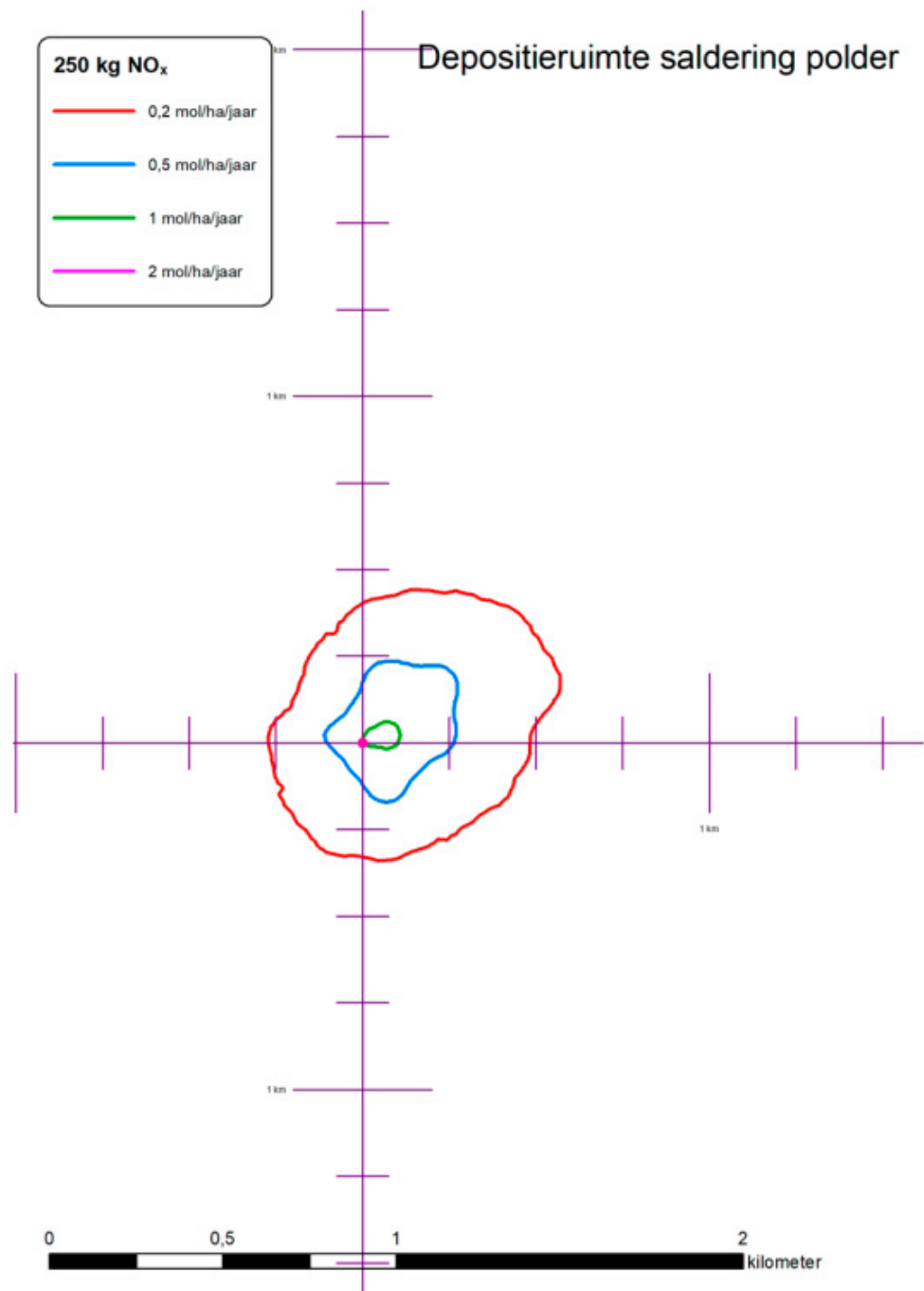
Blad 4



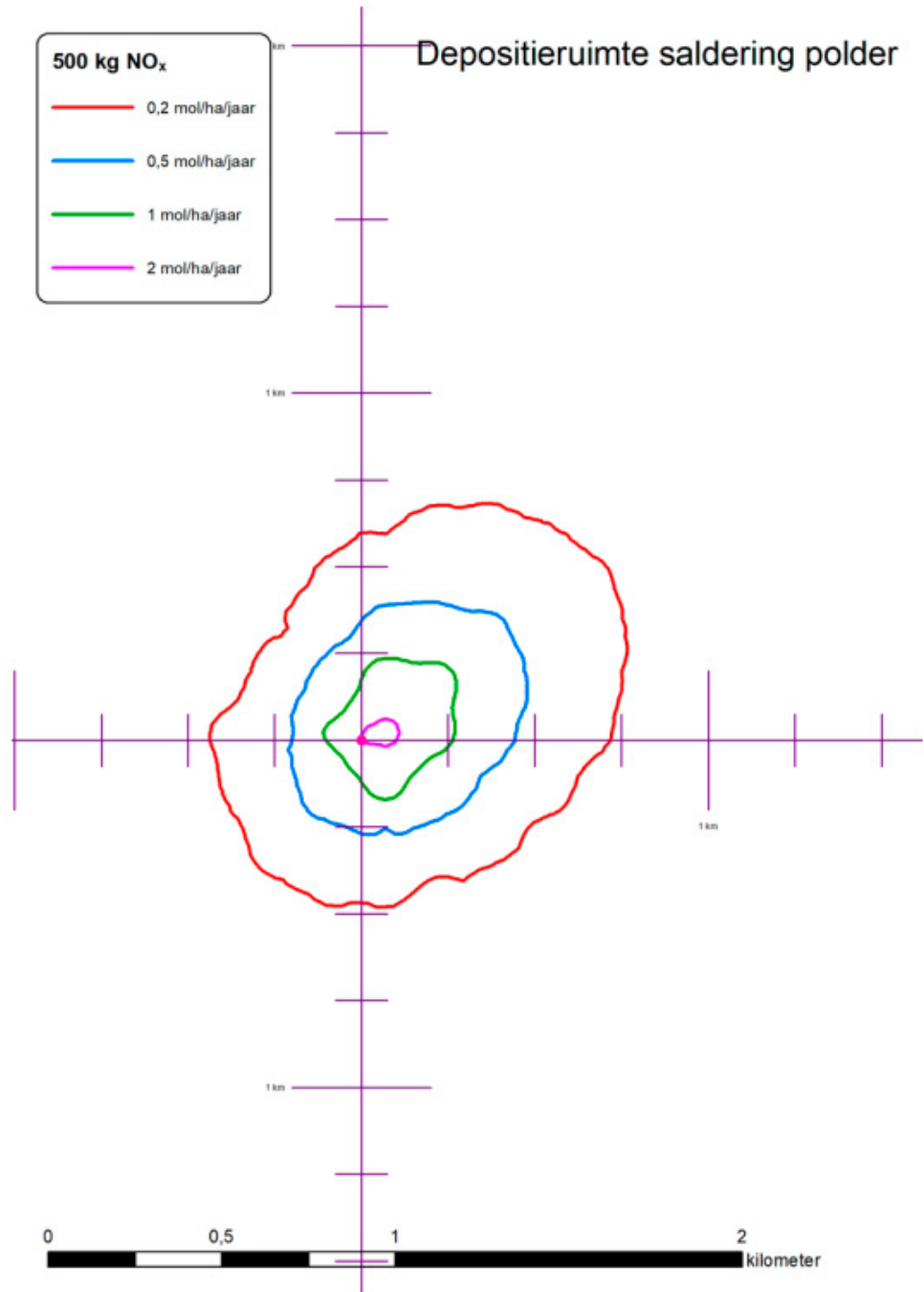
Blad 5



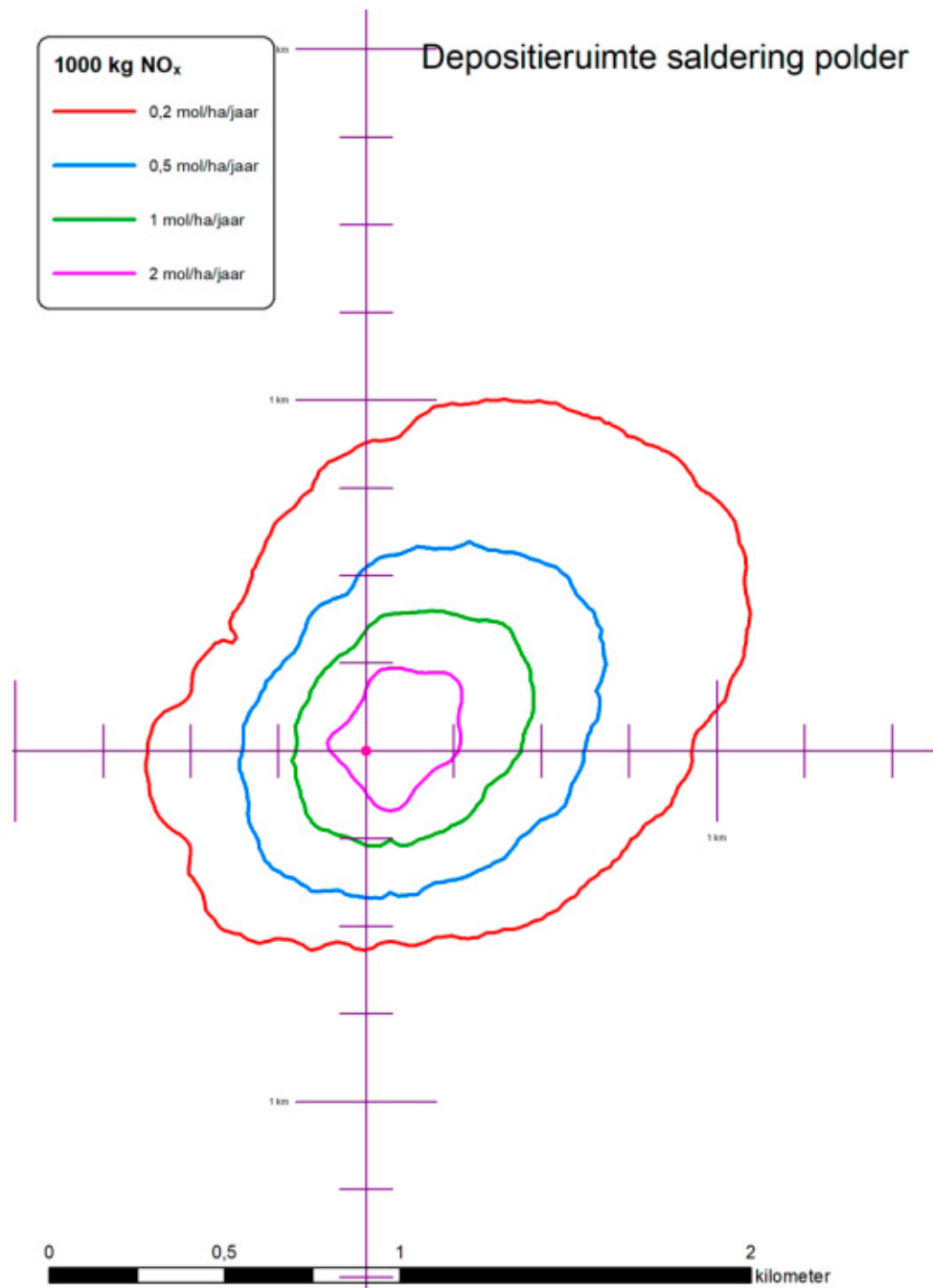
Blad 6



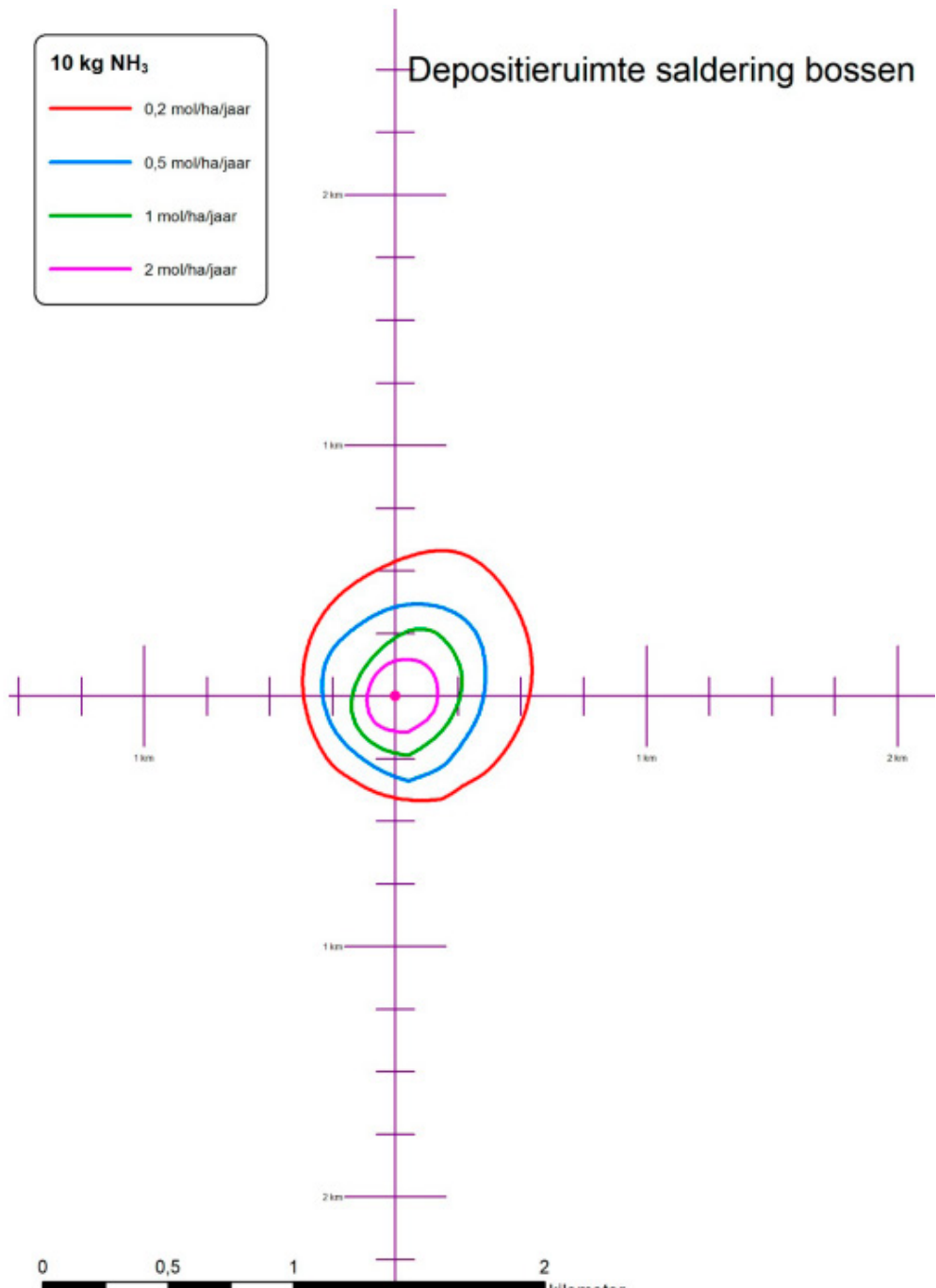
Blad 7



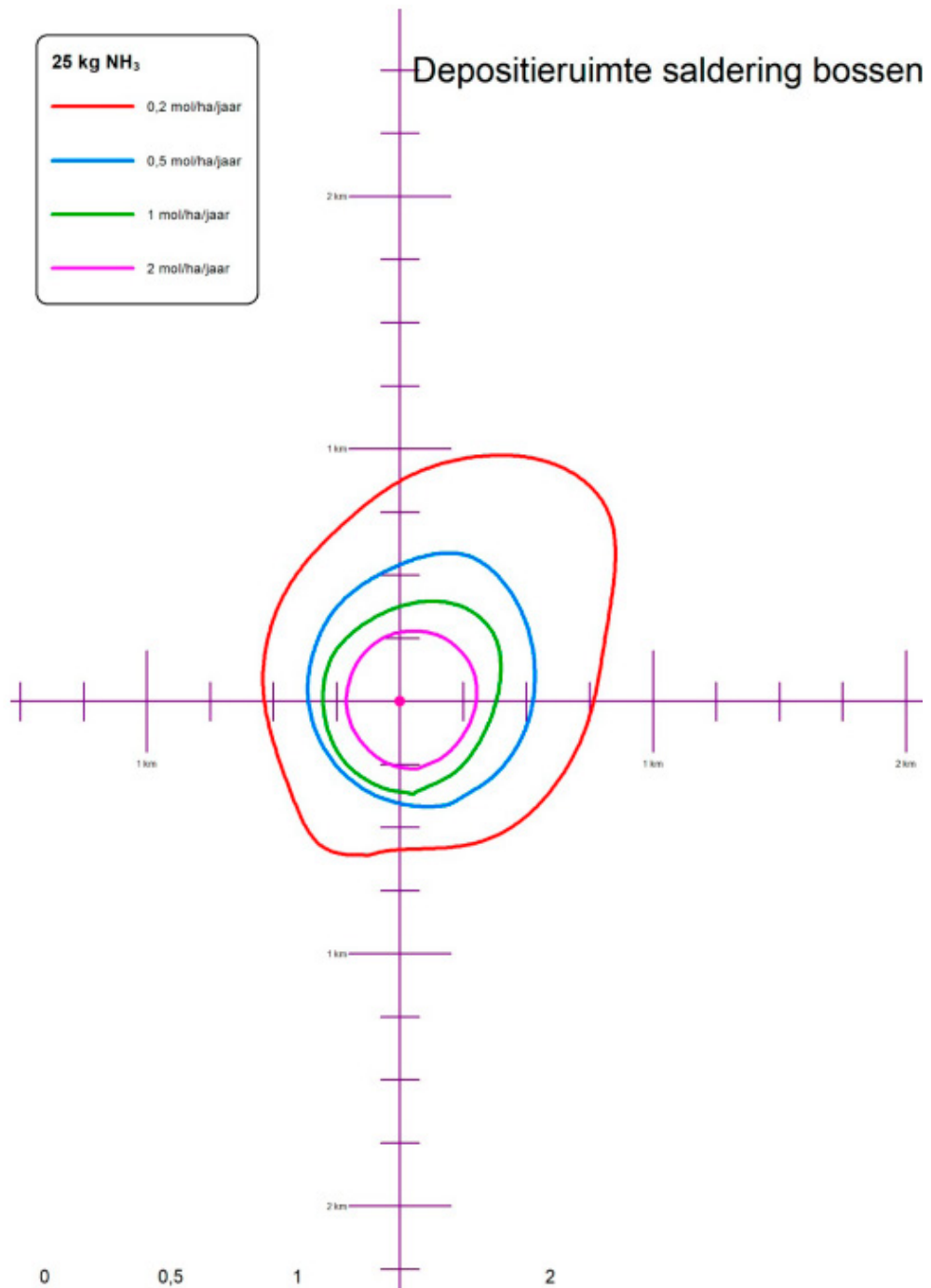
Blad 8



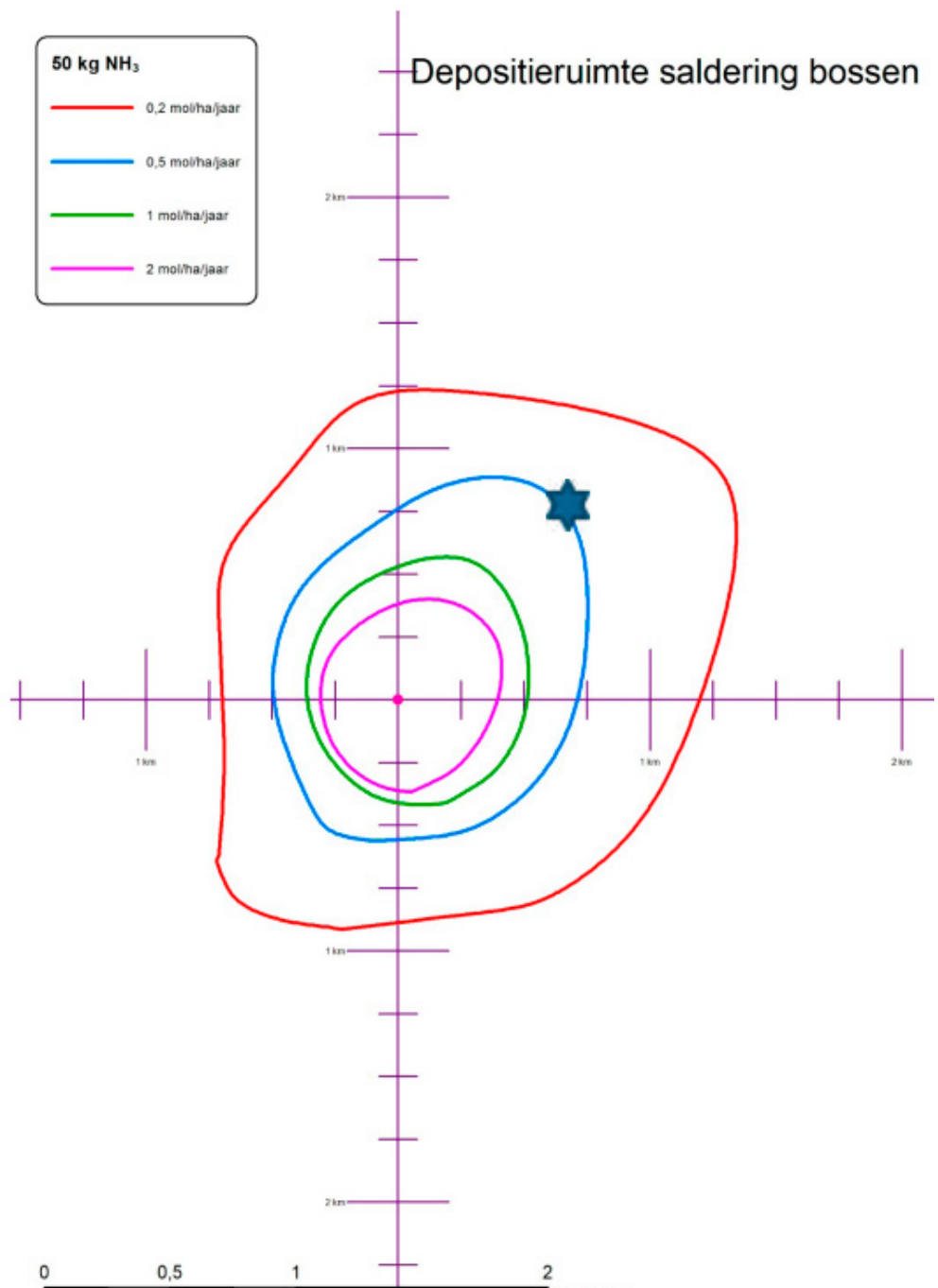
Blad 9



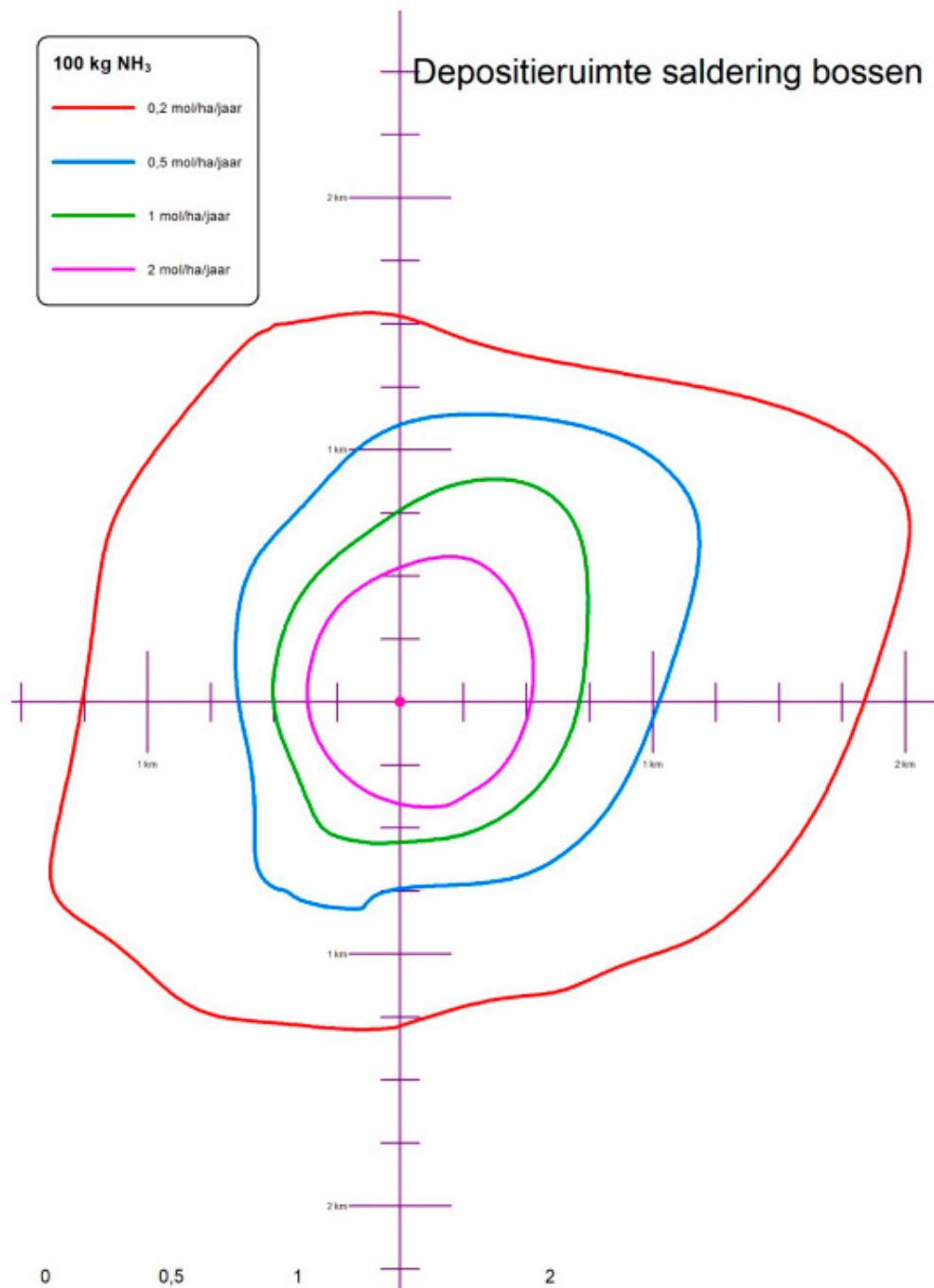
Blad 10



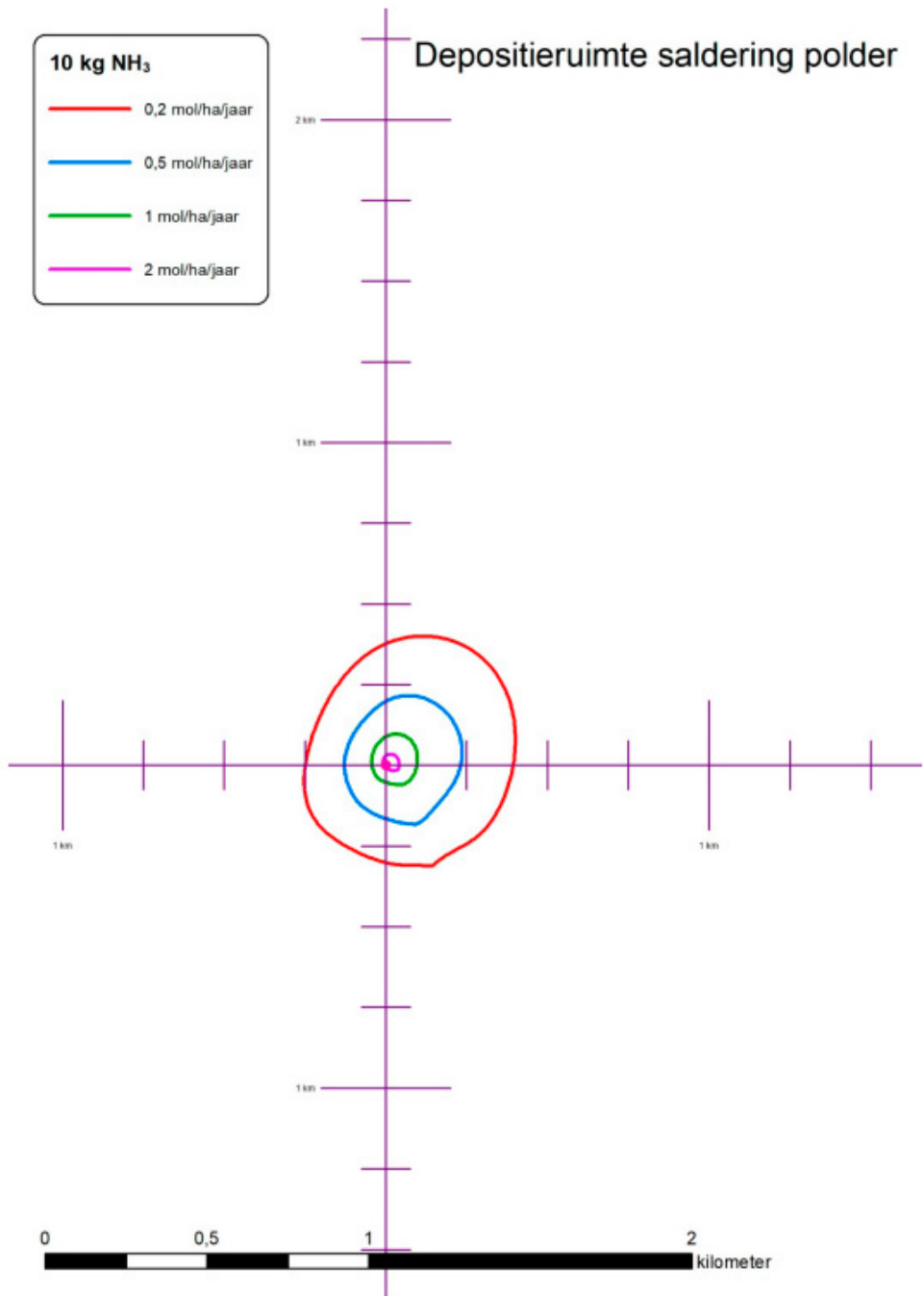
Blad 11



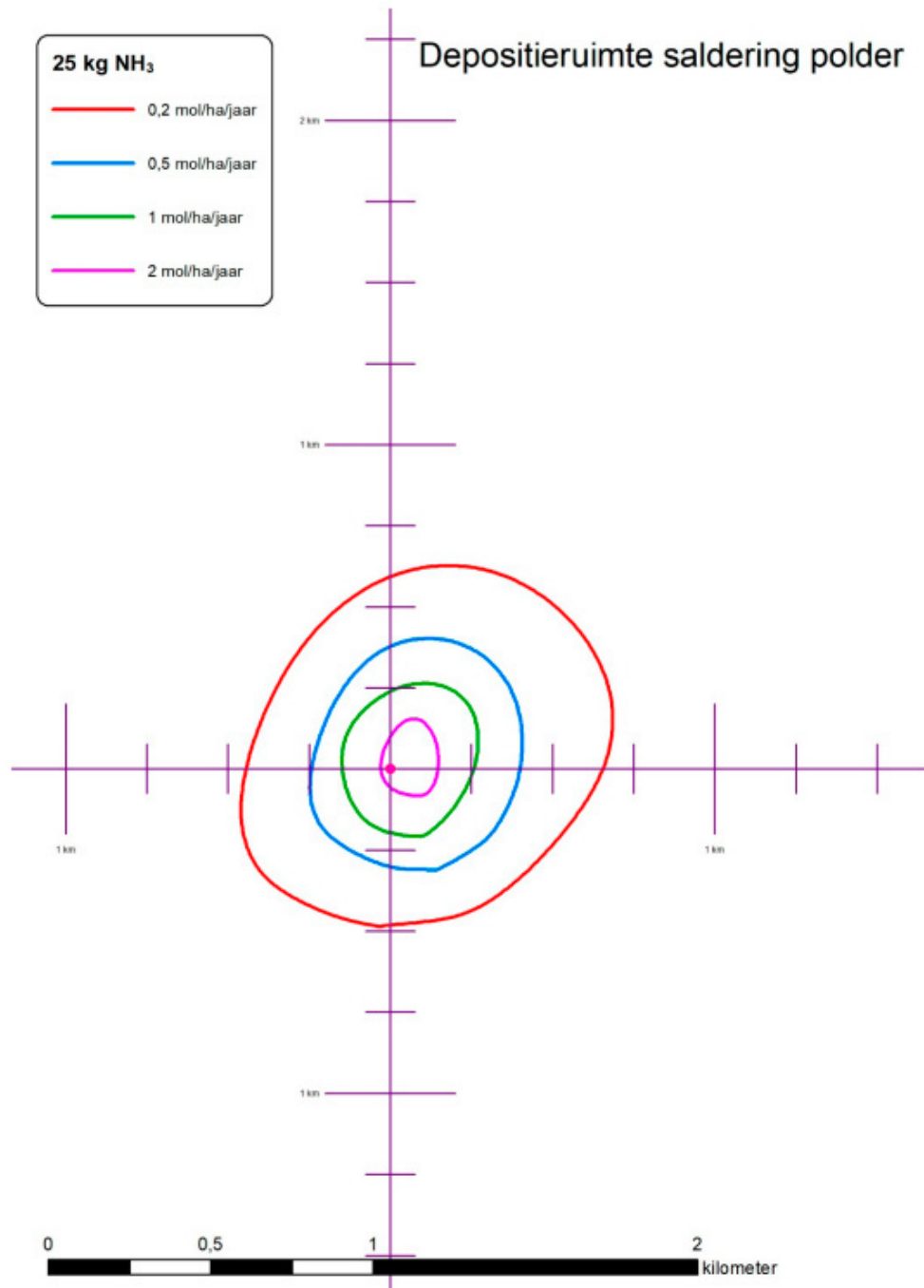
Blad 12



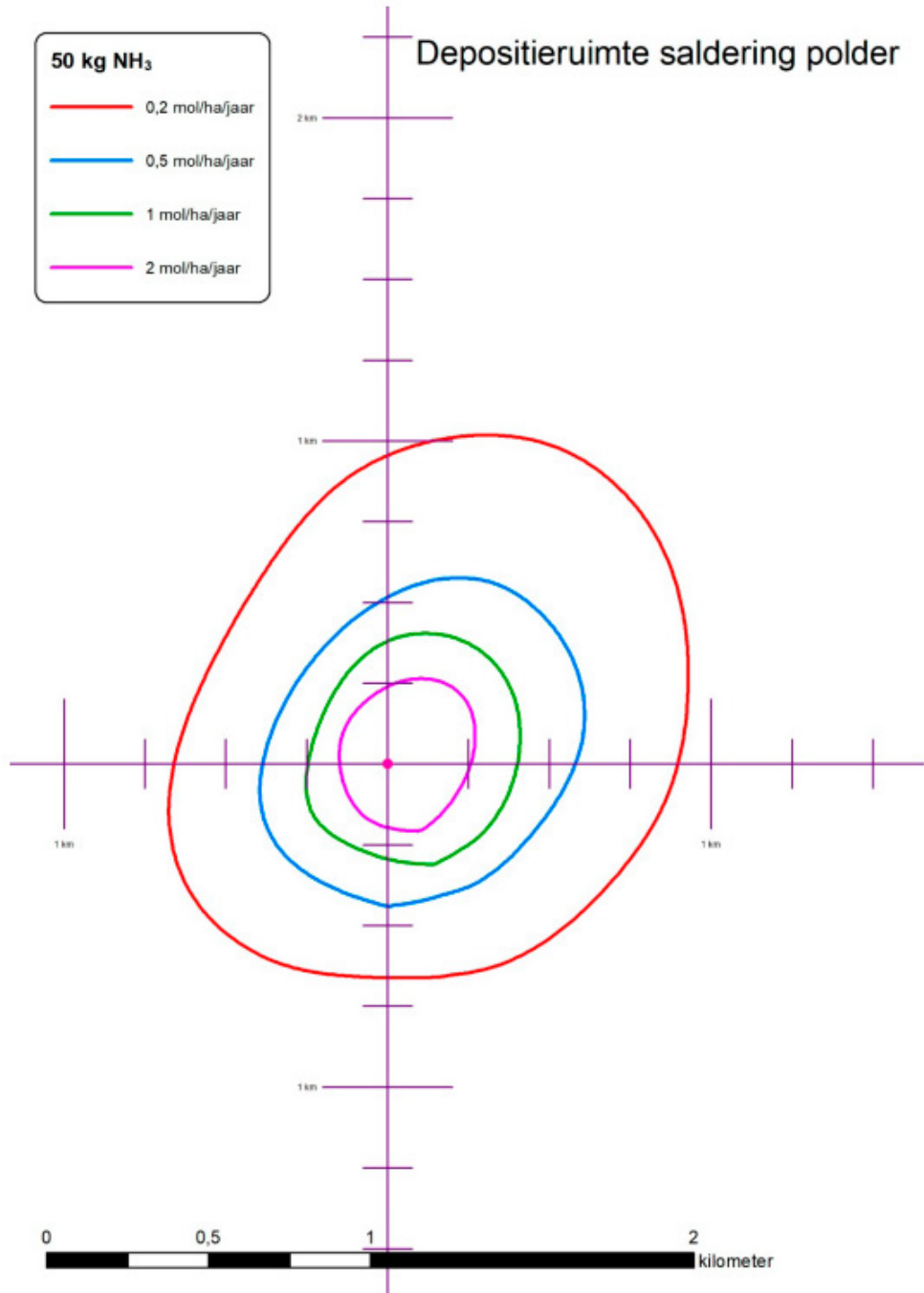
Blad 13



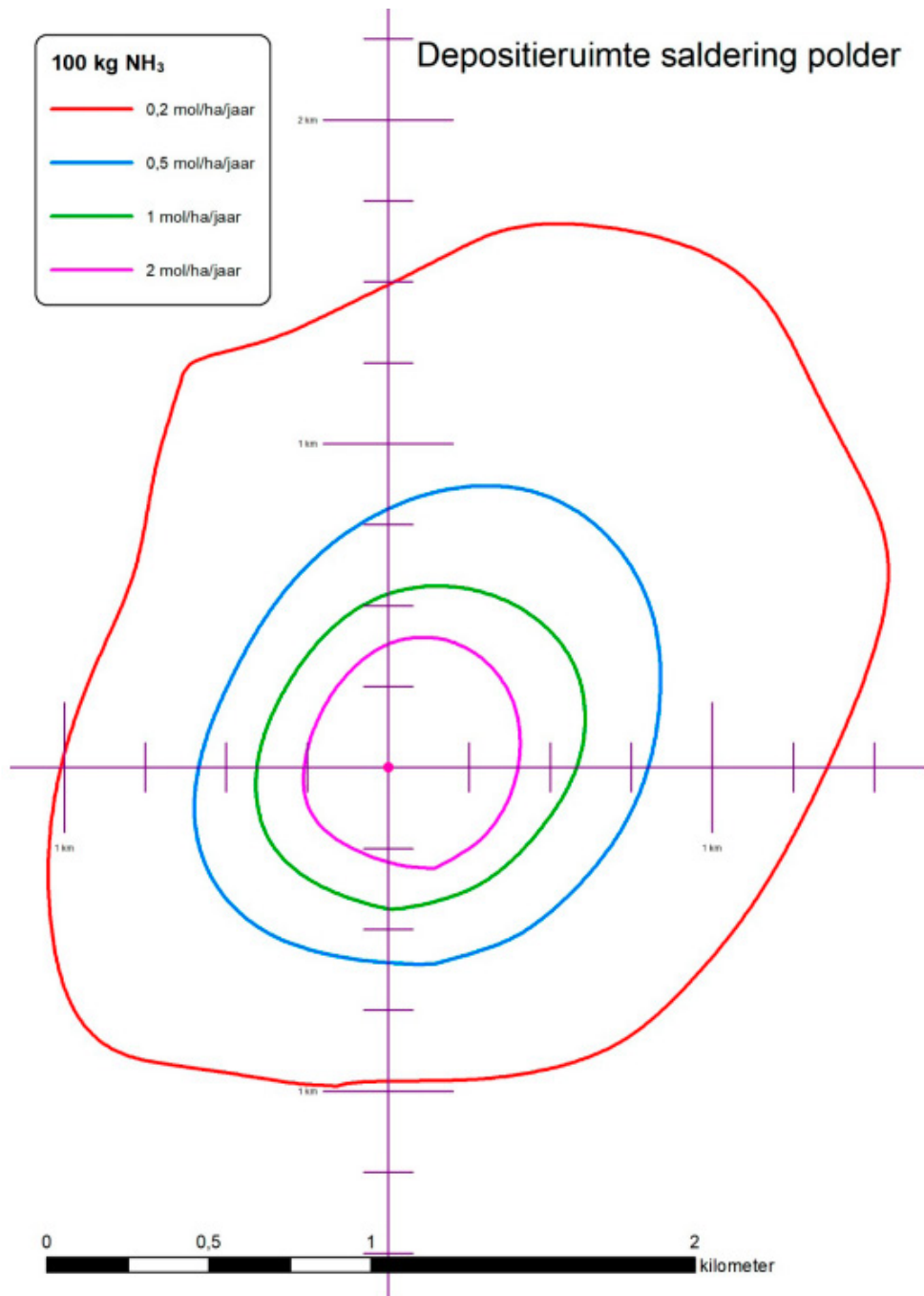
Blad 14



Blad 15



Blad 16



Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag

Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag

T +31 (0) 88 042 42 42

Contact

www.rvo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | januari 2023
Publicatienummer: RVO-006-2023/BR-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Contactgegevens Antea Group

Rivium Westlaan 72

2909 LD CAPELLE A/D IJSSEL

Postbus 8590, 3009 AN ROTTERDAM

T. 010 235 1700 | E. enno.been@anteagroup.com

www.anteagroup.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs