

Stikstof-update

Aanpak en
toestemmingsverlening

December 2023



Inleiding

Medio 2019 werd de Programmatische Aanpak Stikstof door de Raad van State buiten werking gesteld. Sindsdien werkt het Rijk aan een nieuw perspectief voor agrariërs, voor de natuur en voor activiteiten die gepaard gaan met de uitstoot van stikstof. Waterschappen draaien onder andere met hydrologische maatregelen mee in de gebiedsprocessen die de aanpak moeten uitwerken. Ondertussen wordt ook de uitvoering van waterschapsprojecten geraakt door de stikstofbeperkingen. Hoe staat de toestemmingverlening er voor?

Met deze stikstofupdate willen we waterschappen:

- Inzicht bieden in de mogelijkheden die er op dit moment zijn om een stikstofvergunning te krijgen.
- Overzicht bieden van de te doorlopen stappen op weg naar een stikstofvergunning.
- Een aantal behulpzame achtergronddocumenten aanreiken.

Stikstof en NPLG

De stikstofaanpak is onderdeel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het Ontwerp-NPLG ligt nu ter inzage, en iedereen kan van 16 januari 2024 tot en met 26 februari 2024 hierop een zienswijze indienen. [Kijk hier voor het ontwerp-NPLG.](#)



1. Stikstofaanpak; waar staan we?
2. Toestemmingverlening: start met een voortoets
3. Projecten voor natura 2000: geen vergunning nodig
4. Passende beoordeling (en Porthos)
5. Extern salderen (of leasen)
6. ADC toets als laatste redmiddel
7. Bijlage: handige links

1. Stikstofaanpak, waar staan we?

In een robuuste natuur ligt de oplossing van de stikstofproblematiek: zonder sterke natuur geen nieuwe vergunningen. Andersom is een sterke natuur minder gevoelig voor stikstof. Waterschappen dragen met hydrologische maatregelen en met maatregelen voor waterkwaliteit bij aan natuurherstel (de waterknop). Maar er moet ook stikstofreductie plaatsvinden en zolang de doelen voor de Natura2000 gebieden nog niet voldoende op orde zijn, is er slechts zeer beperkt stikstofruimte beschikbaar voor nieuwe ontwikkelingen. Deze situatie zal naar verwachting nog jaren aanhouden. Ook met de aanpak piekbelasting die inmiddels van start is, zal er geen of nauwelijks extra stikstofruimte beschikbaar komen. De reductie moet bijna volledig worden gebruikt voor natuurherstel en – conform een motie van de Tweede Kamer – voor het legaliseren van boeren die in de PAS jaren geen vergunning hoefden aan te vragen voor hun uitbreiding (PAS melders). Na het wegvallen van de bouwvrijstelling in 2022 moeten waterschappen werken met zo min mogelijk emissies (veroorzaakt door met name dieselmotoren). Elektrisch materieel is kostenverhogend en is nog niet altijd beschikbaar. Binnen HWBP is elektrisch materieel beperkt subsidiabel.

Schoon en emissieloos bouwen

30 november 2023 tekenden het Rijk waterschappen, provincies, gemeenten en de markt het covenant Schoon en Emissieloos bouwen. Dit is een routekaart waarmee in 2030 een reductie van 60% ten opzichte van 2018 gerealiseerd moet zijn. De stimuleringsmaatregelen die het Rijk neemt gaan helpen met dit reductiepad. [Kijk hier voor de routekaart.](#)



2. Toestemmingverlening: start met een voortoets

Wanneer bij een project met stikstofuitstoot, op voorhand significant negatieve effecten van stikstofdepositie op kwetsbare natuur kunnen worden uitgesloten, hoeft er geen Passende Beoordeling te komen en hoeft er geen WNB vergunning te worden aangevraagd. De beoordeling hiervan wordt gedaan in de Voortoets Stikstof. De voortoets is onder andere bedoeld om de werklust van de vergunningaanvragen te verminderen. Intern salderen maakt deel uit van een voortoets, en kent eveneens geen vergunningplicht.

Het gaat hier nadrukkelijk om het uitsluiten van significant negatieve effecten, wat niet hetzelfde is als 'elke depositie op een overbelast natuurgebied is ontoelaatbaar'. Er is met de provincies een handreiking opgesteld voor het uitvoeren van een voortoets. Hierin staat dat bij tijdelijke deposities kleiner dan 0,05 mol pj per hectare, significante effecten niet verondersteld worden op te treden.

NB Beheer en onderhoud is sowieso uitgesloten van vergunningplicht.

Vuistregel niet-significant

De analyse 'niet-significant' kan worden beschreven in de Voortoets indien het gaat om tijdelijke depositie - op een (naderend) overbelast stikstofgevoelig habitat - ten gevolge van de inzet van materieel ten behoeve van de aanlegfase, van ten hoogste 0,05 mol stikstof per hectare per jaar, gedurende maximaal 2 jaar, of een equivalent hiervan. [Zie verder p12 van de handreiking voortoets](#)

Afb De Handreiking Voortoets, opgesteld door de provincies. Deze wordt binnenkort geactualiseerd.



3. Projecten voor N2000: geen vergunning nodig

Op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb is geen vergunning nodig voor projecten die nodig zijn voor, of direct verband houden met het beheer van Natura 2000-gebieden.

Dit geldt alleen voor de depositie die wordt veroorzaakt op het doelgebied. Voor depositie op andere N2000 gebieden kan nog steeds een vergunning nodig zijn (als dit blijkt na het doen van een voortoets).

Voorbeelden van criteria om vast te stellen of een plan of project direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied:

- De beoogde maatregelen zijn opgenomen in het beheerplan van het betrokken Natura 2000-gebied
- Er is een met redenen omklede verklaring van de officiële natuurbeheerder dat de activiteit nodig is voor het beheer van het doelgebied en dat deze duidelijk verband houdt met het verbeteren van de staat van instandhouding van het gebied.

KRW maatregelen in beheerplannen

Veel KRW maatregelen hebben een relatie met de instandhoudingsdoelstellingen van de N2000. Om ervoor te zorgen dat deze maatregelen zonder stikstofvergunning kunnen worden uitgevoerd is het van belang dat ze zijn opgenomen in het beheerplan. Dat mogen ook maatregelen zijn op boezemniveau, buiten het natuurgebied. Als ze maar worden vermeld. [Zie hier voor de N2000 gebieden en beheerplannen.](#)

Afb: De Bovenbeek bij Laag Soeren, onderdeel van ecologisch herstelpun voor de Veluwe



4. Passende beoordeling (en Porthos)

Als significant negatieve effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten moet een zogenaamde passende (ecologische) beoordeling aangeven in hoeverre deze effecten een belemmering vormen voor een vergunning. De effecten zijn mogelijk niet significant en dan kan het project worden vergund (uiteraard als ook aan de overige voorwaarden is voldaan). De Porthos uitspraak van de Raad van State biedt in dit verband enig perspectief. Daarin wordt aangegeven dat niet alle depositie tot een waarneembare verslechtering leidt. Ook hier weer spelen omvang en duur van de depositie een belangrijke rol. Verwachte voordelen van eventuele mitigerende maatregelen mogen bij de passende beoordeling betrokken worden.

Van een significante verslechtering is sprake als door een project (of combinatie van projecten) de natuurdoelen niet gehaald kunnen worden.

Brabant weer van het slot

Nadat de provincie Brabant in maart 2023 het hele vergunningenloket sloot vanwege de slechte uitkomst van de natuurdoelanalyse, is het loket nu weer geopend voor een beperkte categorie projecten. Brabant heeft hiertoe besloten nadat in overige provincies rechters meedingen in het betoog dat kleine tijdelijke hoeveelheden stikstof niet per definitie tot een significante verslechtering zullen leiden.



5. Extern salderen en leasen

Als blijkt dat er wél sprake is van significante negatieve effecten, kan het project alsnog doorgang vinden als deze effecten worden gemitigeerd door elders stikstofruimte weg te halen; meestal bij een veehouderij (koeien, varkens of kippen). Dit zogenaamde ‘extern salderen’ is mogelijk voor projecten met zowel een permanente depositie (bijvoorbeeld een RWZI) als een tijdelijke (bijvoorbeeld een dijkversterking). In het geval van een tijdelijke depositie kan extern leasen een oplossing bieden.

Voorwaarde bij extern salderen is dat de stikstofruimte die wordt ‘aangeschaft’ op dezelfde plek neerslaat als die door het project wordt veroorzaakt.

Een andere voorwaarde is dat wordt voldaan aan de additionaliteitstoets – een toets om na te gaan of de depositiedaling niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen. Het ministerie van lenW werkt onder andere samen met de Unie van Waterschappen aan een redeneerlijn om te verantwoorden dat extern salderen voor een tijdelijke depositie per definitie voldoet aan de eisen van additionaliteit.

Regels verschillen per provincie

Hoewel extern salderen een wettelijke basis kent, gaan de provincies hier verschillend mee om. [Kijk hier voor een overzicht van de regels per provincie](#) voor extern salderen.



6. ADC toets als laatste redmiddel

Als geen van bovenstaande maatregelen tot voldoende ruimte leidt (en alle stappen zijn doorlopen), kan een waterschap met een ADC procedure alsnog een vergunning krijgen. Deze procedure staat open voor projecten die mogelijk significante natuurschade veroorzaken waarvoor geen alternatieven zijn (A), die van doorslaggevend belang zijn (D) en waar compensatie wordt geregeld voor de beschadigde natuur (C) door aanleg van nieuwe vergelijkbare natuur. Projecten voor de openbare veiligheid (waaronder waterveiligheid) hoeven niet door de Europese Commissie te worden beoordeeld.

Het resultaat van de compenserende maatregelen, hoeft niet te worden afgewacht voordat het plan of project kan worden uitgevoerd (en daarmee de te compenseren natuurwaarden aan zal tasten). Wel is vereist dat op het moment dat met het project wordt begonnen alle specifieke maatregelen (technisch, juridisch en financieel) genomen zijn. Zo kan bij eventuele verliezen van natuurwaarden die tussentijds optreden, direct worden ingegrepen.

ADC als laatste redmiddel

Alle manieren om stikstofdepositie te minimaliseren moeten zijn onderzocht en ingezet. Alleen dan kan een beroep worden gedaan op de ADC toets uit de WNB. [Kijk hier voor de handreiking ADC toets.](#)

Afb: De Kwade Hoek is een van de locaties voor de compensatieopgave voor de Blankenburgverbinding



Bijlage: handige links

Hieronder een overzicht van de in dit document opgenomen hyperlinks:

- [Ontwerp-NPLG ter inzage](#)
- [Routekaart Schoon en Emissieloos Bouwen](#)
- [Handreiking voortoets](#)
- [N2000 gebieden en beheerplannen](#)
- [Porthos uitspraak van de Raad van State](#)
- [Regels per provincie voor extern salderen](#)
- [Handreiking ADC toets](#)

Vragen of meer informatie?

Deze update is zorgvuldig samengesteld op basis van de meest actuele informatie en beleidsvoornemens bij de ministeries van Natuur en Stikstof, Infrastructuur en Waterstaat en de verschillende provincies.

Neem voor meer informatie of bij vragen contact op met Anke van Houten,
ahouten@uvw.nl

Den Haag, december 2023