

Aan:
mevrouw L. Martens-Schuitema en
de heer J.R. Oosting

(i.a.a. de overige Statenleden)

Assen, 4 juli 2023

Ons kenmerk 27/5.2/2023000799

Behandeld door team Landelijk Gebied

Onderwerp: Beantwoording schriftelijke vragen ex artikel 41 Reglement van orde
over natuurdoelanalyses en extern salderen

Geachte mevrouw Martens en heer Oosting,

In uw brief van 5 juni 2023 stelde u een aantal vragen over VVD inzake natuurdoelanalyses en extern salderen. Deze vragen beantwoorden wij als volgt.

Vraag 1

Is het college van GS van oordeel dat er voldoende tijd was om het onderzoek van de NDA gedegen uit te voeren of hadden veel onzekerheden weggenomen kunnen worden indien er meer tijd was genomen?

Context: Het Rijk heeft 1 april 2023, vanuit de Wet en Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, als deadline gesteld om de NDA op te stellen. In de NDA van Drenthe lezen wij regelmatig termen als "expert judgement" en "aannemelijk". Ook wordt meermaals gesteld dat "nog niet alles in beeld is" en "daarnaast zijn er situaties waar we wel gegevens en rapporten hebben, maar dat we deze vanwege gebrek aan tijd deze nog niet in de natuurdoelanalyse hebben kunnen verwerken.". Onzekerheden in de rapportages worden vanuit het voorzorgsbeginsel benaderd (bij onvoldoende inzicht wordt uitgegaan van het slechte scenario). Dit doet de vraag oprijzen of de provincie richting het Rijk had moeten aangegeven dat de gestelde deadline, vanwege de zwaarwegende belangen en de complexiteit, onuitvoerbaar is. Hadden veel van deze onzekerheden weg kunnen worden genomen of was een bredere beschouwing op de conclusies bewerkstelligd indien er meer tijd, middelen en extra expertise (bredere onderzoeksmethodiek) beschikbaar was?



Antwoord 1

Ja, de natuurdoelanalyses beschrijven de natuurkwaliteit zoals die op het moment van schrijven inzichtelijk zijn. De natuurkwaliteit die zichtbaar is in het veld is een resultante van verschillende omgevingscondities. Meer tijd voor het uitvoeren van onderzoek had niet geresulteerd in significant andere inzichten wat betreft impact van de drukfactoren stikstof en hydrologie. Of anders gezegd in een ander gebiedsoordeel. Wel zal nader onderzoek of meer monitoring leiden tot een dieper inzicht in de problematiek en wellicht verbreding van het mogelijke maatregelenpakket om te voldoen aan de opgave voor de Vogel en Habitatrichtlijn.

In het kader van het Programma Natuur en het Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG) wordt de komende jaren ingezet op een intensievere monitoring en zullen in het kader van het DPLG de vragen uit de natuurdoelanalyses worden onderzocht. De uitkomsten zullen op termijn hun beslag krijgen in nieuwe natuurdoelanalyses of beheerplannen.

Vraag 2

Hoe verhoudt de brief van 9 mei 2023 zich tot het op 9 december 2022 door Gedeputeerde Staten vastgestelde beleid 'Beleidsregels Wet natuurbescherming provincie Drenthe'?

Context: Op 9 december 2022 heeft het college van GS besloten de 'Beleidsregels Wet natuurbescherming provincie Drenthe' vast te stellen. De beleidsregels zijn op het moment van schrijven nog in werking. In deze beleidsregels wordt aangegeven dat extern salderen – onderbouwd met jurisprudentie - mogelijk is. Op het moment van vaststellen van de beleidsregels was al bekend dat er sprake was van een overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) van de meeste Natura 2000-gebieden.

Antwoord 2

De aanpassing van de "Beleidsregels Wet natuurbescherming provincie Drenthe" (hierna: beleidsregels) in december 2022 betreft technische wijzigingen. De brief van 9 mei 2023 brengt geen aanpassing in deze beleidsregels met zich mee. De beleidsregels zijn nog steeds van toepassing op aanvragen van extern salderen. De laatste inzichten in de staat van de natuur is wel anders sinds 9 mei 2023. Op basis van huidige inzichten kunnen wij op grond van artikel 2.6, lid 4 van de beleidsregels en op grond van jurisprudentie over het zogenoemde "additionaliteitsvereiste" (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627) niet meewerken aan aanvragen voor extern salderen omdat niet zeker is dat het "saldo" van het stoppende bedrijf niet ingezet moet worden voor de natuur. Dit geldt totdat er een duidelijk en concreet plan is (met tijdpad) welke maatregelen de provincie neemt en de uitvoering van die maatregelen geborgd is om aan de randvoorwaarden voor de natuur te voldoen.

Vraag 3

Heeft het college van GS overleg gevoerd met andere provincies in het kader van de NDA en de conclusies die hieruit worden getrokken?

Context: de provincie Noord-Holland heeft op 31 maart 2023 de NDA opgeleverd. Hieruit bleek dat van de 159 stikstofgevoelige landschappen, planten en dieren de natuurdoelen in 106 gevallen niet worden gehaald. De provincie Noord-Holland heeft gesteld dat ondanks de uitkomsten van de NDA dit geen gevolgen heeft voor vergunningverlening, want "De situatie rond vergunningverlening in Noord-Holland is na het inleveren van de NDA niet anders dan gisteren" aldus gedeputeerde Rommel.

Antwoord 3

Ja hierover is in de Bestuurlijke Commissie stikstof overleg over geweest. In de kern zijn de gevolgen voor vergunningverlening gelijk aan die van Noord-Holland. Enkel de communicatie is anders.

Vraag 4

Op basis van welke juridische grondslag wordt door het college van GS gesteld dat extern salderen generiek niet meer mogelijk is in Drenthe?

Context: met toepassing van extern salderen worden geen nieuwe emissierechten voor stikstof mogelijk gemaakt. Immers, de al bestaande (feitelijk gerealiseerde capaciteit) onherroepelijke emissierechten voor stikstof worden weggestreept op de ene locatie om op een nieuwe locatie in te zetten. Daarbij geldt op basis van de huidige beleidsregels tevens nog een afmingsplicht van 30%, waardoor het bestaande emissierecht per saldo afneemt ten opzichte van de situatie vóór externe saldering. Op plan- of projectniveau kunnen in sommige gevallen relatief gezien positieve effecten optreden bij extern salderen. Dit wordt ook bevestigd in de huidige beleidsregels: "Daarnaast valt bij extern salderen altijd ruimte vrij, omdat saldgever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden."

Antwoord 4

Zie ons antwoord op vraag 2.

Vraag 5

Is het college van GS ermee eens dat indien er geen harde juridische grondslag is om extern salderen generiek niet meer toe te staan, dat extern salderen als maatwerkoplossing mogelijk moet blijven om naast de natuurbelangen ook oog te houden voor de sociaaleconomische belangen van de provincie?

Context: De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder ook bevestigd dat de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden 12.

De Wet natuurbescherming gaat uit van een passende beoordeling op plan- of project niveau en sluit extern salderen daarbij niet uit als vorm van passende beoordeling (mitigerende maatregel)³.

Antwoord 5

Er is, zoals te lezen is in het antwoord van vraag 2, wel een juridische grondslag.

Vraag 6

Aanvullend; gaat het college van GS met het besluit om op voorhand geen extern salderen meer toe te passen niet op de stoel van de rechtsprekende macht zitten?

Context: door generiek te stellen dat extern salderen niet meer mogelijk is, wordt op voorhand elke mogelijkheid weggenomen om op plan- en/of projectniveau te kunnen beargumenteren dat er geen significant negatief effect optreedt.

Antwoord 6

Wij dienen besluiten te nemen die voldoen aan wet- en regelgeving en jurisprudentie. Hiermee gaan wij niet op de stoel van de rechtsprekende macht zitten.

Vraag 7

Als het college van GS bij het standpunt blijft dat extern salderen generiek niet meer mogelijk is, welke mogelijkheden zijn er dan nog voor vrijkomende emissierechten voor stikstof?

Context: er kunnen tal van redenen zijn dat er emissierechten voor stikstof vrij komen (bijvoorbeeld: vrijwillig stoppen, afschalen of verduurzaming van de bedrijfsvoering). Lang niet altijd is er de wens om deze emissierechten op de bestaande locatie opnieuw in te zetten of is het niet wenselijk dat deze emissierechten op de huidige locatie blijven bestaan. Als deze emissierechten niet elders kunnen worden ingezet (extern salderen), welke mogelijkheden zijn er dan nog?

Antwoord 7

Vrijkomende emissierechten mogen (voorlopig) worden gebruikt voor intern salderen. Het is nog niet duidelijk hoe wij om zullen gaan met gestaakte activiteiten als er weer een vergunningplicht komt voor intern salderen (zoals onder andere op 25 november 2022 aangekondigd door het Rijk).

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,



, voorzitter



, secretaris



Aan de voorzitter van Provinciale Staten Drenthe
Mevrouw J. Klijsma
Postbus 122
9400 AC Assen

Onderwerp: schriftelijke vragen art. 41 RvO inzake brief Gedeputeerde Staten d.d. 9 mei 2023 (natuurdoelanalyses en extern salderen)

Assen, 5 juni 2023

Geachte voorzitter,

Wij hebben de brief van Gedeputeerde Staten (d.d. 9 mei 2023) ontvangen met betrekking tot het opleveren van de Natuurdoelanalyses. De Natuurdoelanalyses hebben inzichtelijk gemaakt dat de aanwezige natuurkwaliteit in de Drentse Natura 2000-gebieden onvoldoende is en dat de natuurdoelen voor deze gebieden niet gehaald worden. Aan de uitkomsten van de NDA worden zwaarwegende conclusies getrokken. Zo hebben wij in de betreffende brief gelezen dat het college heeft besloten om extern salderen niet meer toe te staan.

Het geheel stilleggen van de vergunningverlening (extern salderen) binnen de provincie heeft omvangrijke gevolgen voor de leefbaarheid en het vestigingsklimaat binnen onze provincie. De fractie van de VVD vindt dat een algehele vergunningenstop een dergelijk zwaar middel is dat slechts kan worden genomen indien onomstotelijk vaststaat dat er geen reële alternatieven zijn. Als fractie zijn we er nog niet van overtuigd dat dit het geval is.

Wij hebben de volgende vragen aan het college van GS inzake de Natuurdoelanalyses (NDA):

- Is het college van GS van oordeel dat er voldoende tijd was om het onderzoek van de NDA gedegen uit te voeren of hadden veel onzekerheden weggenomen kunnen worden indien er meer tijd was genomen?

Context: Het Rijk heeft 1 april 2023, vanuit de Wet en Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, als deadline gesteld om de NDA op te stellen. In de NDA van Drenthe lezen wij regelmatig termen als "expert judgement" en "aannemelijk". Ook wordt meermaals gesteld dat "nog niet alles in beeld is" en "daarnaast zijn er situaties waar we wel gegevens en rapporten hebben, maar dat we deze vanwege gebrek aan tijd deze nog niet in de natuurdoelanalyse hebben kunnen verwerken.". Onzekerheden in de rapportages worden vanuit het voorzorgsbeginsel benaderd (bij onvoldoende inzicht wordt uitgegaan van het slechte scenario). Dit doet de vraag oprijzen of de provincie richting het Rijk had moeten aangegeven dat de gestelde deadline, vanwege de zwaarwegende belangen en de complexiteit, onuitvoerbaar is. Hadden veel van deze onzekerheden weg kunnen worden genomen of was een bredere beschouwing op de conclusies bewerkstelligd indien er meer tijd, middelen en extra expertise (bredere onderzoeksmethodiek) beschikbaar was?

Wij hebben de volgende vragen aan het college van GS inzake de aangekondigde vergunningstop (extern salderen):

- Hoe verhoudt de brief van 9 mei 2023 zich tot het op 9 december 2022 door Gedeputeerde Staten vastgestelde beleid 'Beleidsregels Wet natuurbescherming provincie Drenthe'?

Context: Op 9 december 2022 heeft het college van GS besloten de 'Beleidsregels Wet natuurbescherming provincie Drenthe' vast te stellen. De beleidsregels zijn op het moment van schrijven nog in werking. In deze beleidsregels wordt aangegeven dat extern salderen – onderbouwd met jurisprudentie - mogelijk is. Op het moment van vaststellen van de beleidsregels was al bekend dat er sprake was van een overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) van de meeste Natura 2000-gebieden.

- Heeft het college van GS overleg gevoerd met andere provincies in het kader van de NDA en de conclusies die hieruit worden getrokken?

Context: de provincie Noord-Holland heeft op 31 maart 2023 de NDA opgeleverd. Hieruit bleek dat van de 159 stikstofgevoelige landschappen, planten en dieren de natuurdoelen in 106 gevallen niet worden gehaald. De provincie Noord-Holland heeft gesteld dat ondanks de uitkomsten van de NDA dit geen gevolgen heeft voor vergunningverlening, want "De situatie rond vergunningverlening in Noord-Holland is na het inleveren van de NDA niet anders dan gisteren" aldus gedeputeerde Rommel.

- Op basis van welke juridische grondslag wordt door het college van GS gesteld dat extern salderen generiek niet meer mogelijk is in Drenthe?

Context: met toepassing van extern salderen worden geen nieuwe emissierechten voor stikstof mogelijk gemaakt. Immers, de al bestaande (feitelijk gerealiseerde capaciteit) onherroepelijke emissierechten voor stikstof worden weggestreept op de ene locatie om op een nieuwe locatie in te zetten. Daarbij geldt op basis van de huidige beleidsregels tevens nog een afmingsplicht van 30%, waardoor het bestaande emissierecht per saldo afneemt ten opzichte van de situatie vóór externe saldering. Op plan- of projectniveau kunnen in sommige gevallen relatief gezien positieve effecten optreden bij extern salderen. Dit wordt ook bevestigd in de huidige beleidsregels: "Daarnaast valt bij extern salderen altijd ruimte vrij, omdat saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden."

- Is het college van GS ermee eens dat indien er geen harde juridische grondslag is om extern salderen generiek niet meer toe te staan, dat extern salderen als maatwerkoplossing mogelijk moet blijven om naast de natuurbelangen ook oog te houden voor de sociaaleconomische belangen van de provincie?

Context: De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder ook bevestigd dat de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over

*individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden*¹². De Wet natuurbescherming gaat uit van een passende beoordeling op plan- of project niveau en sluit extern salderen daarbij niet uit als vorm van passende beoordeling (mitigerende maatregel)³.

- Aanvullend; gaat het college van GS met het besluit om op voorhand geen extern salderen meer toe te passen niet op de stoel van de rechtsprekende macht zitten?

Context: door generiek te stellen dat extern salderen niet meer mogelijk is, wordt op voorhand elke mogelijkheid weggenomen om op plan- en/of projectniveau te kunnen beargumenteren dat er geen significant negatief effect optreed.

- Als het college van GS bij het standpunt blijft dat extern salderen generiek niet meer mogelijk is, welke mogelijkheden zijn er dan nog voor vrijkomende emissierechten voor stikstof?

Context: er kunnen tal van redenen zijn dat er emissierechten voor stikstof vrij komen (bijvoorbeeld: vrijwillig stoppen, afschalen of verduurzaming van de bedrijfsvoering). Lang niet altijd is er de wens om deze emissierechten op de bestaande locatie opnieuw in te zetten of is het niet wenselijk dat deze emissierechten op de huidige locatie blijven bestaan. Als deze emissierechten niet elders kunnen worden ingezet (extern salderen), welke mogelijkheden zijn er dan nog?

Gelet op de Provinciale Statenvergadering van 21 juni 2023, waarin het provinciaal programma landelijk gebied centraal zal staan, verzoeken wij het college om te streven naar beantwoording van de vragen voorafgaand hieraan.

Namens de Statenfractie van de VVD,

J.R. Oosting
Commissielid

L. Martens-Schuitema
Statenlid

¹ Uitgangspunt van de Wet natuurbescherming is dat een plan of project geen significante gevolgen mag hebben voor een Natura 2000-gebied (art. 2.7 en 2.8). De Vogel- en Habitatrichtlijn kent eenzelfde soort strekking (art. 6 lid 3): voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, geven de bevoegde instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal worden aangetast.

² Zie bijvoorbeeld: ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105 en ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318

³ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627