

| | |
|--------------|------------------|
| Vergadering | 16 november 2022 |
| Agendapunt | 02a |
| Documentnaam | Mededelingen |

1. Stikstof, hoe verder

Op 2 november 2022 heeft de Raad van State de vergunningvrijstelling voor uitstoot van stikstof in de bouwfase vernietigd. Hieronder vallen veel van onze uitvoeringsprojecten. Dit betekent dat de effecten van stikstofuitstoot op natuur in Natura2000 gebieden door onze projecten in beeld moet worden gebracht. Effecten van de stikstofuitstoot moeten worden voorkomen of niet tot schade leiden aan deze natuur. De achtergrond van het besluit van de Raad van State, de gevolgen voor ons en mogelijke oplossingen, lichten wij toe in deze notitie.

De PAS

Om de nadelige effecten van een overmaat aan stikstof in de hand te houden, is rond 2016 de Programmatische aanpak stikstof (PAS) in het leven geroepen. Deze richtte zich op stikstof in de lucht (stikstofoxiden en ammoniak) en het nadelige effect daarvan op voedselarme, kwetsbare natuur in Natura2000 gebieden. Deze kwetsbare natuur bestaat uit verschillende omschreven habitattypen. In 2019 heeft de Raad van State de PAS vernietigd, omdat extra stikstofuitstoot werd toegestaan op basis van een verwachte toekomstige daling. Volgens de Raad is er pas ruimte voor extra stikstofuitstoot als er ook sprake is van een gemeten daling ten gunste van stikstofgevoelige habitattypen. Omdat vrijwel alle stikstofgevoelige habitattypen overbelast zijn met stikstof uit de lucht, is recentelijk door de Raad aangegeven dat er eigenlijk geen enkele toename van stikstof op deze habitattypen mag zijn of dat aannemelijk gemaakt moet worden dat deze extra uitstoot geen schadelijke gevolgen heeft. Om dit te kunnen toetsen wordt het landelijk vastgestelde stikstofberekingsmodel Aerius gebruikt. Daarmee wordt berekend hoeveel stikstofuitstoot een activiteit levert en welk deel daarvan op een kwetsbaar habitat terecht kan komen. Als de berekende hoeveelheid onder de grens van de berekeningsnauwkeurigheid van 0,0049 mol/ha/jaar komt, dan kan de activiteit vergunningsvrij doorgaan. Wordt er een grotere stikstofuitstoot berekend, dan moet de uitstoot worden voorkomen, het effect verzacht of als de schade aan het habitat niet kan worden voorkomen, de natuur worden gecompenseerd. Daarvoor werden eerder al regelingen uitgewerkt die het mogelijk maken om beëindigde stikstofuitstoot voor een deel in te zetten als stikstofruimte in projecten (in- en extern salderen).

Projecten waterschap na PAS

Toen wij ons in 2019 voor deze opgave geplaatst zagen, is het ons steeds gelukt om projecten met een uitstoot van stikstof toch door te laten gaan. Dit kon door met machines te werken met een lagere stikstofuitstoot. Ook hebben we bijvoorbeeld in het beekherstelproject Witterdiep te Assen, gebruikt van gemaakt van intern salderen, doordat een plaatselijke boer stopte met het bemesten van percelen, kon de vrijgevallen stikstofuitstoot worden ingezet bij de uitvoering van het project. Ook hebben we de effecten van stikstofuitstoot door onze werken verzacht (gemitigeerd) door in de extra belaste habitattypen stikstof te verwijderen door het weghalen van strooisel van blad, extra maaien, etc. Een voorbeeld hiervan is de kadeverbetering Drentsche Aa.

Stikstofwet

In 2021 is de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (kort Stikstofwet) aangenomen. Hierin was een kleine tijdelijke uitstoot van stikstof in de aanlegfase van werken vrijgesteld van vergunningplicht. Dit betekende voor ons dat onze werken vrije doorgang hadden als het ging om

stikstofuitstoot. Inmiddels is ook die regeling door de Raad van State vernietigd en vallen we weer terug op de uitgangssituatie van voor de inwerkingtreding van de Stikstofwet. Inmiddels is er de nodige jurisprudentie gekomen op dit onderwerp en wordt er door de provincies Groningen en Drenthe als bevoegd gezag steeds kritischer gekeken naar voorstellen voor het voorkomen en mitigeren van effecten van stikstofuitstoot.

Opties voor uitvoering werken met stikstofuitstoot

Beide provincies noemen de volgende opties:

Voorkomen

Werk met machines met een geringe stikstofuitstoot. Dit vermindert de uitstoot, waardoor een negatief effect op een habitatype mogelijk kan worden voorkomen. Via een Aeriusberekening kan dit worden bepaald.

Verleasen (een vorm van in- en extern salderen en dus voorkomen). Daarbij wordt tijdelijk de uitstoot van een andere bedrijvigheid vermindert of gestaakt, waardoor er stikstofruimte komt. Denk daarbij aan de tijdelijke vermindering van bemesting bij een boer die al uitstoot op het overbelaste habitatype, etc. Hiervoor moet bij de provincie wel een vergunningprocedure worden doorlopen.

Passende beoordeling

Er bestaat altijd de mogelijkheid onderbouwd te beredeneren dat een stikstofuitstoot groter dan 0,0049 mol/ha/jaar geen effect heeft op het aangedane habitatype. De ervaring in den lande leert inmiddels dat dit buitengewoon ingewikkelde analyses en studies oplevert die zeer duur en tijdrovend zijn. Het probleem is immers dat de habitatypen al overbelast zijn, dus het bewijs dat extra stikstof niet tot schade leidt, is zeer moeilijk te leveren.

Mitigatie

Inmiddels ligt er een uitspraak van de Raad van State dat alleen volledig wetenschappelijk bewezen maatregelen mogen worden ingezet om de effecten van stikstofuitstoot te verzachten. De Raad gaat hier zo ver in dat eigenlijk het effect van dergelijke maatregelen (bijvoorbeeld extra maaien, bladstrooisel verwijderen) al moet zijn uitgevoerd en effect hebben gehad voordat de extra uitstoot van stikstof plaatsvindt. Beide provincies zijn zeer kritisch over de inzet van deze maatregel, maar beschouwen dit niet als onmogelijk.

Op basis van de voorliggende opties om stikstofuitstoot door onze werken te voorkomen en te mitigeren, zullen we moeten verkennen welke opties haalbaar zijn op basis van de specifieke situatie binnen een project. Dit vraagt om de volgende stappen in volgorde van voorkeur voor projecten waarvoor nog geen natuurvergunning is afgegeven:

1. Aeriusberekening maken (is uitstoot minder dan 0,0049 mol/ha/jaar, dan kan het project zonder 'stikstofvergunning' doorgang vinden).
2. Uitstoot op een voor stikstof gevoelig habitatype in Natura2000 groter dan 0,0049 mol/ha/jaar: vermindering uitstoot door inzet van schonere machines (voorkomen).
3. Wanneer stap 2 niet lukt, dan verleasen stikstof: zoeken naar bronnen (bedrijven) in de omgeving waarmee we afspraken maken over de tijdelijke vermindering van de uitstoot, zodat er voor ons ruimte ontstaat.
4. Mitigatie: nemen van maatregelen om voorafgaand aan ons werk extra stikstof uit het aangedane habitatype te verwijderen.
5. Passende beoordeling: motiveren dat de berekende uitstoot geen schade aan het habitatype oplevert.

Mogelijke vertraging projecten

Het stikstofdossier is buitengewoon weerbarstig gebleken. Voortdurend worden rechtszaken gevoerd, worden regels strenger en zijn bureaus die Aeriusberekeningen doen, mitigatie uitwerken en passende beoordelingen uitvoeren, overbelast. Er zal daarom rekening gehouden moeten worden met vertraging van onze projecten. Met name de projecten in de omgeving van de Natura2000 gebieden binnen het waterschap vormen een risico. Het gaat daarbij naar verwachting om een vijftal projecten waarvan een Aeriusberekening moet uitwijzen of deze projecten voor extra stikstofdepositie zorgen op habitattypen. Het gaat daarbij om projecten rond het Noord-Willemskanaal (dijkversterking en aanleg natuurvriendelijke oevers), het Zuidlaardermeer (aanpak rietoevers), kadeversterking Hunze, kadeversterking Oosterland-Lappenvoort en een watergangenproject te Onnen. Mogelijk hebben deze projecten effect op habitattypen in nabijgelegen Natura2000 gebieden. De meeste onderhanden zijnde projecten zullen geen berekende stikstofdepositie laten zien of zijn onderhoudsprojecten waarvoor geen stikstofeffect in beeld hoeft te worden gebracht.

Er wordt gestreefd eventuele vertragingen te beperken door tijdig en gedegen met provincies te zoeken naar één van de eerder genoemde mogelijkheden om de effecten te voorkomen of te mitigeren. We moeten echter wel rekening houden met vertragingen vanwege de beperkte mogelijkheden vergunning te krijgen en de drukte die ontstaat voor vergunningverlening bij de provincies.