

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	consultatie voorgenomen besluit Utrechtse depositiebank	TELEFOONNUMMER	+31634171842
		E-MAILADRES	marian.moelands@provincie-utrecht.nl
DATUM	30-05-2023	DOMEIN/OPGAVE	LLO
DOCUMENTNUMMER	UTSP-367003060-1165	TEAM	NEL
VAN	Marian Moelands	PORTEFEUILLEHOUDER	Sterk
BIJLAGE	Artikelen instellingsbesluit depositiebank provincie Utrecht Algemene en artikelsgewijze toelichting instellingsbesluit Utrechtse depositiebank		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

Met deze Statenbrief en bijgevoegde voorgenomen instellingsbesluit worden PS geconsulteerd over de inrichtingskeuzes van de Utrechtse depositiebank. De Utrechtse depositiebank is een dataregister om stikstofdepositeruimte beschikbaar te maken voor ontwikkeling en de natuur niet verder te belasten. Diverse economische- en maatschappelijke initiatieven in Utrecht hebben stikstofdepositeruimte (vergunning) nodig om doorgang te kunnen vinden. Daarnaast is er een legalisatieopgave (PAS-melders en andere agrarische vergunningen) waar stikstofdepositeruimte voor gevonden moet worden. Voor al deze vergunningverlening is een registratiesysteem in de vorm van een provinciale doelgebonden depositiebank nodig om gebiedsgericht maatwerk te kunnen leveren. Het instellingsbesluit gaat in op het doel van de Utrechtse depositiebank; de termijn waarbinnen geregistreerde depositeruimte uitgegeven wordt, en de regels voor vulling en toedeling van depositeruimte. Door te werken met één algemene doelenbank kan stikstofdepositeruimte doeltreffend, doelmatig en gebiedsgericht ingezet worden. Handelingsperspectief van extern salderen zowel met als zonder bank wordt momenteel sterk bepaald door mate waarin voldaan kan worden aan het additionaliteitsvereiste. Een andere onzekere factor betreft de staatsteunaspecten van verwerving en toedeling van depositeruimte. Het op korte termijn vaststellen van het beleidsarme instellingsbesluit door het huidige college van Gedeputeerde Staten is noodzakelijk om het mogelijk te maken om stikstofdepositeruimte in de bank te plaatsen, zodat dit binnen de provincie behouden kan blijven voor de legalisatie-opgaven en toekomstige ontwikkelingen. Besluitvorming over het separate beleidskader voor onder andere de uitgifte van stikstofdepositeruimte laten wij in principe aan het volgende college van Gedeputeerde Staten.

Inleiding:

Op 30 mei 2023 hebben wij besloten het voorgenomen instellingsbesluit ter consultatie voor te leggen aan PS. In de bijlage treft u het voorgenomen instellingsbesluit Utrechtse Depositiebank aan. In deze brief nemen wij u mee in belang en urgentie voor het instellen van deze provinciale doelgebonden depositiebank, een aantal aspecten van het instellingsbesluit, de toelichting op de inrichtingskeuzes en het proces om tot besluitvorming te komen. Wij gaan graag met PS in gesprek over de inrichtingskeuzes van het instellingsbesluit.

Toezegging

Met dit voorstel geven wij invulling aan de toezegging¹ “met PS in gesprek te gaan over de inrichting van de doelenbanken en hun prioritering, voordat wij daarover een besluit nemen”. In de Statenbrief van 28 maart jongstleden met betrekking tot “besluitvorming mogelijk controversiële onderwerpen”, is de Utrechtse depositiebank als controversieel aangeduid. Daarbij is aangetekend dat de voorbereidingen voor de inrichting van deze doelenbank worden voortgezet en de uiteindelijke besluitvorming in overleg met PS op een later tijdstip plaatsvindt.

Wat is de Utrechtse Stikstofdepositiebank

De Utrechtse depositiebank is een instrument (data-register) om stikstofdepositieruimte beschikbaar te maken voor legalisatie en ontwikkeling en de natuur niet verder te belasten. Het register moet mogelijk maken dat de provincie altijd in staat is om transparant te zijn wat er met welke depositieruimte is gebeurd of waar het voor gereserveerd is. Het gaat erom dat de provincie gebiedsgericht maatwerk kan leveren middels één overzicht en slim gebruik kan maken van “restruimte” die in de bank achterblijft om vergunningverlening voor diverse maatschappelijke opgaven vlot te trekken. Met dit instrument is het mogelijk om “uitgesteld extern te salderen”. Vrijgemaakte depositieruimte wordt opgeslagen in de Utrechtse depositiebank om op een later moment toebedeeld te worden via vergunningverlening. De provincie, maar ook andere partijen, kunnen met deze provinciale doelenbank depositieruimte sparen en op een later moment inzetten voor maatschappelijke doelen. Daarmee is de bank een belangrijk aanvullend instrument op het “één-op-één extern salderen”. Het intrekken van vergunningen van saldogevers (agrarisch en niet-agrarisch) ten behoeve van het vullen van de bank gaat altijd door middel van extern salderen op vrijwillige basis.

Op [stikstofbanken](#) en [extern salderen](#) treft u een algemene toelichting over stikstofbanken en extern salderen. De beleidsregels voor (extern) salderen zijn op 21 februari 2023 door ons vastgesteld en in de commissie RGW van 17 mei besproken. Het openstellen van extern salderen is noodzakelijk voor een goede werking van de Utrechtse depositiebank. Het openstellen van beleidsregels extern salderen voorkomt opkoop van depositieruimte door partijen van buiten de provincie niet maar geeft ons de mogelijkheid om aangeboden depositieruimte via de Utrechtse depositiebank binnen de provincie te behouden.

Belang en urgentie van het instellen van de Utrechtse stikstofdepositiebank

Diverse economische- en maatschappelijke initiatieven in Utrecht hebben depositieruimte (vergunning) nodig om doorgang te kunnen vinden. Het gaat bijvoorbeeld om stedelijke ontwikkelingen, aanpak netcongestie en enkele grote mobiliteitsprojecten.² Ook is er de legalisatieopgave in de agrarische sector (PAS-melders en andere situaties) waar depositieruimte voor gevonden moet worden. Om depositieruimte te kunnen vrijspelen voor vergunningverlening is deze provinciale doelgebonden depositiebank als dataregister noodzakelijk.

De provinciale doelgebonden depositiebank is een cruciaal instrument om als provincie regie te kunnen voeren in het gebied omdat doeltreffend en doelmatig gebiedsgericht inzetten van schaarse stikstofruimte mogelijk wordt. Het meest efficiënt en (kosten-)effectief is een aanpak waarbij alle opgaven in een gebied tegelijkertijd in de overweging genomen worden. De Utrechtse depositiebank is een belangrijk instrument om de motie 54a “Pasmelders legaliseren in gebiedsgerichte aanpak”³ uit te kunnen voeren.

Er is waarschijnlijk animo vanuit landbouwbedrijfsleven om stikstofdepositieruimte aan de provincie over te dragen. Om deze depositieruimte binnen de provincie te kunnen behouden is het instellen van de bank nu nodig. Voor de gebieden en vanuit het boerenperspectief is het relevant dat er depositieruimte op de bank komt voor de legaliseringsopgave en voor nieuwe initiatieven.

¹ Toezegging naar aanleiding van het vaststellen van het handelingskader Gebiedsgerichte aanpak stikstof provincie Utrecht, door PS vastgesteld op 23 maart 2022.

² Deze opgaven zijn in beeld gebracht en op 9 mei 2023 aan PS toegezonden in de statenbrief “Gevolgen Porthos-stikstof uitspraak voor ambities provincie Utrecht.

³ motie 54a “Pasmelders legaliseren in gebiedsgerichte aanpak” van PS 29 juni 2022, SGP, JA21, CU en CDA. Deze motie draagt GS op:

- in de gebiedsgerichte aanpak ruimte te creëren om PAS-melders binnen de gebieden te legaliseren wanneer de gebiedsgerichte aanpak meer effect heeft dan de beoogde doelen in het betreffende Natura 2000-gebied;
- de extra gerealiseerde stikstofruimte vast te houden in het gebied, zodat we de PAS-melders in de gebiedsgerichte aanpak kunnen legaliseren als de landelijke overheid haar verplichtingen niet nakomt.

Separate beleidskader voor onder andere de uitgifte van stikstofdepositieruimte volgt op een later moment

Het instellingsbesluit is ruim en beleidsneutraal geformuleerd en het gaat niet in op de wijze van toedeling van stikstofdepositieruimte aan de verschillende opgaven door de provincie. Voor dit laatste wordt gewerkt aan een afzonderlijk beleidskader. Daarnaast gaat het separate beleidskader onder andere in op vragen over het werken met programma's in de Utrechtse depositiebank, staatsteunaspecten bij verwerven (tegen vergoeding) van depositieruimte ten behoeve van de bank en bij uitgifte uit de bank. Bij het opstellen van het beleidskader nemen wij de strekking van motie 54a in acht.

Risico's

Rond het gebruik van deze doelgebonden depositiebank spelen diverse technische en beleidsmatige vraagstukken. De mogelijkheden om tot vergunningverlening over te gaan zijn en blijven, ook door middel van de bank, momenteel zeer beperkt. Op de volgende vragen moet het antwoord nog volgen:

- In hoeverre kan de provincie actief depositieruimte verwerven in relatie tot ongeoorloofde staatsteun? Is het nodig hele bedrijven te verwerven of kan volstaan worden met enkel een deel van depositieruimte? In het genoemde afzonderlijke beleidskader worden deze vragen uitgewerkt.
- Wat betekent het additionaliteitsvereiste voor het kunnen toedelen van depositieruimte aan specifieke programma's en projecten? Op grond van de habitatrictlijn is verslechtering van de Natura2000 gebieden verboden, daarom is het additionaliteitsvereiste van toepassing. Dat houdt in dat depositieruimte pas naar legalisatie- of ontwikkeldoelen voor vergunningverlening kan gaan als kan worden aangetoond dat deze niet ingezet hoeft te worden voor het natuurherstel. Of aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan volgt uit de Natuurdoelanalyses voor de Natura 2000-gebieden. Momenteel is er geen garantie dat aan het additionaliteitsvereiste kan worden voldaan.

“Groen voor groen en niet voor grijs”

Maatschappelijk speelt de discussie “alleen groen voor groen” of “geen groen naar grijs”. Daarbij wordt bedoeld dat stikstofdepositieruimte afkomstig van een saldogever uit de agrarische sector (NH₃, 'groene' stikstof) alleen naar saldonemers binnen de agrarische of natuursector mag terugvloeien en niet aan bijvoorbeeld woningbouw, industrie of mobiliteit (NO_x). Naar aanleiding van een motie⁴ van de Tweede Kamer onderzoekt de regering of en hoe het inwisselen van NH₃ (ammoniak) voor NO_x ('grijze' stikstof) bij extern salderen kan worden voorkomen wat in de huidige systematiek niet uitgesloten is. Minister Van der Wal heeft aangekondigd de tijd te nemen om deze motie uit te voeren. Die invulling wachten wij af.

Momenteel is een verplichting om iedere stikstofruimte die vrijkomt door bijvoorbeeld een beëindiging van bijvoorbeeld een agrarisch bedrijf, de depositiebank te vullen niet afdwingbaar. Daarnaast mogen wij op grond van een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State nu een Wnb-vergunning niet weigeren, als naar NO_x (“grijs”) wordt gesaldeerd. Met behulp van onze depositiebank kan wel worden gestuurd, maar salderen van groen voor grijs kan nu niet worden voorkomen.

Deze discussie met betrekking tot de beleidsregels salderen valt wat ons niet los te zien van de ontwikkelingen op Rijks- en interprovinciaal niveau. Een dergelijke wens heeft ook effect op het handelingsperspectief voor agrariërs (en andere initiatiefnemers). Het extern salderen, zonder inperking met betrekking tot de aard van de saldogever of de saldonemer is regulier beleid. Daarnaast kan het een integrale gebiedsgerichte benadering bij toedeling van depositieruimte in de gebiedsprocessen beperken en daarmee de doeltreffende en doelmatige inzet van schaarse ruimte in de weg zitten.

In de Utrechtse depositiebank is het mogelijk om de herkomst (groen of grijs) te registreren en inzichtelijk te maken. In het beleidskader van de Utrechtse depositiebank kan bijvoorbeeld een dergelijke lijn opgenomen worden als voorkeurshandelswijze van de provincie, zonder het handelingsperspectief onnodig te belemmeren.

⁴ motie van het lid Grinwis c.s. (Kamerstuk 30252, nr. 58) over onderzoeken of en hoe het inwisselen van ammoniak (NH₃) voor stikstofoxiden (NO_x), dan wel tussen sectoren bij extern salderen voorkomen kan worden.

Toelichting inrichtingskeuzes instellingsbesluit Utrechtse Stikstofdepositiebank

Wat regelen we met het instellingsbesluit

Met het instellingsbesluit regelen wij met beleidsregels de doelen waarvoor gespaard kan worden, de termijnen van uitgifte van de stikstofdepositieruimte en de regels voor de vulling van de bank en werkwijze bij toedeling van ruimte uit de bank.

Eén algemene bank voor alle relevante provinciale doelen

Projecten en programma's kunnen alleen gebruik maken van de Utrechtse depositiebank als deze passen onder één of meer van de doelen die in het instellingsbesluit van de bank zijn opgenomen. Het vrijmaken van depositieruimte kost vaak veel geld, tijd en moeite, daarom is het zaak dat wij deze ruimte slechts inzetten voor projecten die een duidelijk maatschappelijke meerwaarde hebben.

Voorgesteld wordt om te werken met één bank waarin alle voor stikstof relevante provinciale doelen worden opgenomen. Dit maakt het mogelijk om de schaarse depositieruimte in de bank doeltreffend, doelmatig en gebiedsgericht toe te delen omdat er gebruik gemaakt kan worden van "restruimte" die in de bank achterblijft na een transactie. Daarnaast wordt het risico kleiner dat mogelijke toekomstige projecten met maatschappelijke meerwaarde buiten de boot vallen. Het alternatief is kiezen voor separate banken met één of enkele specifieke doelen. Dit beperkt ons in efficiënt en doelmatig benutten van de stikstofdepositieruimte omdat tussen banken niet geschoven kan worden met restruimte die vrijvalt. Daarnaast sluit dit mogelijke interessante doelen vooraf uit.

De Utrechtse Stikstofdepositiebank bedient projecten, proefprojecten en plannen ten behoeve van:

- a. "Legalisatie ter compensatie van opgewekt vertrouwen bij de verlening van toestemmingen in het verleden". Dit betreft zowel de PAS-melders als overige bedrijven die buiten hun schuld door overheidshandelen geen of een ontoereikende natuurtoestemming hebben.
- b. "Een ontwikkeldoel": Dit omvat alle beleidsvelden waar sprake kan zijn van behoefte aan depositieruimte: gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied in het kader van het NPLG; woningbouw, landbouw, economie en infrastructuur (mobiliteit en energie) met een maatschappelijke meerwaarde; waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer, evenementen met maatschappelijke meerwaarde voor de provincie, klimaatadaptatie en het tegengaan van klimaatverandering en kwaliteitsverbetering natuur. Waar het projecten van derden betreft die bijdragen aan deze maatschappelijke doelen, dient de doelenbank als faciliterend register. Deze projecten brengen hun eigen stikstofdepositieruimte (de saldogever) mee.

De termijn waarop de stikstofdepositieruimte moet worden uitgegeven

In het voorstel is er voor gekozen om vrijgemaakte depositieruimte voor een termijn van vijf jaar te reserveren in de bank voor een project of programma. Daarna kunnen wij deze termijn steeds verlengen met maximaal vijf jaar.

Omdat sommige depositieruimte met veel (overheids)geld, langdurige procedures en veel moeite zijn verkregen en de eisen om deze depositieruimte rechtsgeldig te mogen gebruiken hoog zijn, vinden wij het redelijk om van geval tot geval de maximumbewaartermijn bepalen. Mogelijk geeft dit ook meer vertrouwen aan gebruikers van de bank, immers de door hen ingebrachte stikstofdepositieruimte kan niet zomaar vervallen naar verloop van tijd.

Vullen en toedeling van ruimte uit de bank

Het instellingsbesluit regelt:

- a) dat de bank gevuld kan worden met depositieruimte, verworven door de provincie danwel andere overheden en initiatiefnemers.
- b) dat beschikbare depositieruimte kan worden toebedeeld aan aanvragen voor projecten die voldoen aan de criteria van het legalisatieprogramma of een ander door ons vastgesteld programma.
- c) op welke wijze initiatiefnemers verzoek kunnen indienen voor gebruik van de Utrechtse depositiebank. Initiatiefnemers van projecten dienen in principe zelf de benodigde depositieruimte mee te brengen.
- d) dat wij gereserveerde ruimte toebedelen bij de verlening van een vergunning en dat wij ons daarbij vergewissen dat aan de criteria van extern salderen wordt voldaan.

Zoals aangegeven werken wij aan een beleidskader voor de wijze van toedeling van depositieruimte uit de bank aan de verschillende opgaven, dit wordt niet door middel van het instellingsbesluit geregeld.

Vervolgprocedure / voortgang:

Gezien de urgentie om vrijgemaakte stikstofdepositieruimte vast te kunnen houden binnen de provincie bieden wij dit voorgenomen (beleidsarme) instellingsbesluit ter consultatie aan in commissie RGW van 21 juni 2023. Wij willen graag het gesprek voeren met PS over de inrichting van de doelenbank. Wij streven er naar dat definitieve besluitvorming over het instellingsbesluit in de GS-vergadering van 4 juli kan plaatsvinden. Het separate (beleidsrijke) beleidskader wordt op een later moment met PS besproken aangezien wij dat in principe aan het volgende college van Gedeputeerde Staten laten.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen