

Stikstofrapport – motivering intern salderen

Motivering

Het voorgenomen plan voorziet in het toestaan van een nieuwe activiteit op locatie aan de Hoogeveenseweg 12 in Bruntinge die stikstofdepositie veroorzaakt op stikstofgevoelige habitat(ten) binnen Natura 2000 gebied(en). Het nieuwe project wordt aangevraagd in directe samenhang met beëindiging van de bestaande veehouderij-activiteiten op dezelfde locatie aan de Hoogeveenseweg 12 in het kader van de opkoopregeling. Het doel van de regelingen is om daarmee de stikstofemissie door vrijwillige beëindiging van veehouderijlocaties te verlagen en daarmee de stikstofdepositie vanuit de veehouderij op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te verlagen, zodat die gebieden kunnen worden behouden en kunnen herstellen. Op grond van deze regelingen dient de productie en productiecapaciteit op een veehouderijlocatie definitief en onherroepelijk beëindigd te worden en mag op de locatie slechts een nieuwe activiteit worden verricht als deze maximaal 15% van de oorspronkelijk met het project vergunde stikstofruimte oplevert. Om de stikstofemissie van het aangevraagde nieuwe project te mitigeren wordt de emissie van het reeds toegestane project als referentiesituatie gehanteerd. Daarmee is sprake van een situatie die wordt aangemerkt als intern salderen. Hieronder wordt onderbouwd op welke wijze daarbij wordt voldaan aan de wetgeving en jurisprudentie inzake intern salderen en (indien van toepassing) aan de vereisten die volgen uit provinciale beleidsregels.

Stikstofdepositie aangevraagd project

De aangevraagde activiteit leidt tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebied(en). Tabel 1 geeft een overzicht van de habitattypen waarop het project depositie veroorzaakt en de omvang van de depositie.

Tabel 1. Resultaten AERIUS-berekening aangevraagde situatie

	Berekend (ha gekarteerd)	Hoogste totale depositie (mol N/ha/jr)	Met toename (ha gekarteerd)	Grootste toename (mol N/ha/jr)	Met afname (ha gekarteerd)	Grootste afname (mol N/ha/jr)
Totaal	7.353,49	3.371,40	7.353,49	0,87	0,00	-

Per gebied	Berekend (ha gekarteerd)	Hoogste totale depositie (mol N/ha/jr)	Met toename (ha gekarteerd)	Grootste toename (mol N/ha/jr)	Met afname (ha gekarteerd)	Grootste afname (mol N/ha/jr)
Mantingerbos (31)	14,73	2.306,23	14,73	0,87	0,00	-
Elperstroomgebied (28)	11,19	1.978,75	11,19	0,15	0,00	-
Mantingerzand (32)	249,85	2.183,01	249,85	0,13	0,00	-
Dwingelderveld (30)	2.396,00	3.371,40	2.396,00	0,07	0,00	-
Drentsche Aa-gebied (25)	269,12	1.894,33	269,12	0,04	0,00	-
Drouwenezand (26)	126,68	2.016,85	126,68	0,04	0,00	-
Drents-Friese Wold & Leggelderveld (27)	3.435,23	2.334,92	3.435,23	0,03	0,00	-
Witterveld (24)	345,17	1.809,27	345,17	0,03	0,00	-
Fochteloërveen (23)	312,37	2.006,31	312,37	0,02	0,00	-
Holtingerveld (29)	193,15	2.197,26	193,15	0,02	0,00	-

Voor de meeste habitattypen blijkt uit de natuurdoelanalyses dat eindoordeel ‘nee, tenzij’ wordt gegeven. Dit houdt in dat het vastgestelde pakket aan maatregelen niet volstaat om verslechtering tegen te gaan en realisatie van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk te maken. De natuurdoelanalyse maakt in dat geval duidelijk wat de knelpunten zijn. In de habitattypen is stikstofbelasting een knelpunt. In de natuurdoelanalyses is geconcludeerd dat aanvullende stikstofreducerende maatregelen noodzakelijk zijn voor het behalen van de relevante instandhoudingsdoelstellingen. Zodoende is het noodzakelijk dat aanvullende maatregelen worden getroffen om tot het doelbereik te komen.

Verderop in dit lichtten wij verder toe waarom wij van mening zijn dat de mitigerende maatregel, die een in emissie en depositie minimale toekomstige activiteit mogelijk maakt, niet noodzakelijk is om ingezet te worden als aanvullende maatregel voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Wij geven namelijk met de opkoopregeling, waar dit plan mee samenhangt, en andere passende maatregelen, waaronder, invulling aan HR 6.2.

Referentiesituatie van het plan/project

Om bovenstaande depositie van de aangevraagde activiteit te mitigeren gaat de aanvraag uit van intern salderen met de toegestane activiteit op de locatie. De referentiesituatie in het planspoor betreft de huidige feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie. Voor het project is de referentiesituatie als volgt:

- 4.522 vleesvarkens
- 720 gespeende biggen

Mitigerende maatregel (intern salderen)

Op grond van de opkoopregeling geldt voor deelnemers de voorwaarde dat na beëindiging van de veehouderijactiviteiten de toestemming niet meer mag bedragen dan de werkelijke stikstofemissie van het nieuwe project, met een maximum van 15% van de eerder toegestane stikstofemissie. Om de nieuw aangevraagde activiteit voldoende te mitigeren dient onderstaand deel van de bestaande toestemming als referentie te worden gehanteerd voor de nieuw aangevraagde activiteit.

Tabel 2. Overzicht benodigde restruimte/referentiesituatie

	Emissie NH3
Referentie	6.471,2
Beoogd	412,0
Afname	6.059,2 kg/j

Wanneer de emissies van NH3 en NOx van de bestaande toestemming worden vergeleken met de benodigde ruimte, geldt dat 6,4% van de bestaande toestemming nodig is om het nieuwe project te mitigeren. Aangezien dit gelijk of minder is dan 15% én een representatieve emissie is behorend bij de nieuw aangevraagde activiteit voldoet de aanvrager daarmee aan de voorwaarden van de opkoopregeling. Met deze mitigerende maatregel zijn significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden als gevolg van het beoogde project uitgesloten.

Het additionaliteitsvereiste

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volgt dat getoetst moet worden aan het additionaliteitsvereiste bij het inzetten van mitigerende maatregelen. Uit de PAS- uitspraak van 29 mei 2019 volgt dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel ingezet zou kunnen worden, alleen als mitigerende maatregel bij vergunningverlening ingezet mag worden als het behoud van natuurwaarden is geborgd. Hierbij moet worden gelet op de instandhoudingsdoelstellingen en huidige staat van instandhouding, op basis van bijvoorbeeld natuurdoelanalyses. Of, in het geval dat er een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd.

Hieronder lichten wij toe waarom wij reden zien om een mitigerende maatregel te mogen betrekken bij de beoordeling dat het beoogde nieuwe project geen significante effecten heeft op Natura 2000-gebieden.

Intern salderen als mitigerende maatregel

Gelet op de urgentie om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebied(en) blijvend te verminderen zou de voorliggende mitigerende maatregel in beginsel als een passende of instandhoudingsmaatregel kunnen worden gezien. Echter, de aanvraag dient te worden beschouwd in de context van beëindiging van de veehouderij op de locatie van de aanvrager, waarmee in totaal ruim 93 % van de toegestane emissie op de locatie wordt ingetrokken. Weliswaar zou het inzetten van het percentage aan overgebleven stikstofruimte op onderhavige projectlocatie ten goede kunnen komen aan de natuur, maar volgens ons is het geen passende maatregel. Er dient een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het scenario van deelname aan de opkoopregeling inclusief het beoogde toekomstige project binnen de 6,4 % (van de 15% toegestane) stikstofruimte en anderzijds het scenario van geen deelname en voortzetting van de volledige bedrijvigheid op onderhavige projectlocatie. Dit overwegende zijn wij van mening dat de mitigerende maatregel die ingezet wordt voor het aangevraagde project in geen verhouding staat tot de passende maatregel die hier uit voortvloeit, zijnde de vrijwillige opkoopregeling. De totale stikstofdepositiereductie als gevolg van beëindiging van de veehouderijactiviteiten en de ontwikkeling van een akkerbouwbedrijf op locatie aan de Rammelbeekweg 29 betreft immers 95,44 % op de omliggende Natura 2000-gebied(en). Daarnaast draagt deze ontwikkeling ook bij aan reductie van de landelijke stikstofdeken.

Samenvattend heeft het beëindigen van de veehouderijactiviteiten en het toestaan van de nieuwe activiteit een groot effect op het terugdringen van de stikstofbelasting. Door deze stikstofreductie is de opkoopregeling aan te merken als een passende en instandhoudingsmaatregel. De samenhang tussen de beëindiging van de veehouderij en het voornemen tot het nieuw aangevraagde project maakt daarom dat wij de mitigerende maatregel in deze specifieke situatie niet als passende of instandhoudingsmaatregel beoordelen in het kader HR 6.2.

Belang van nieuwe activiteit in het kader van een vrijwillige regeling

De beëindigings- en verplaatsingsregelingen zijn subsidieregelingen voor veehouders die willen stoppen met hun bedrijf of met een locatie van hun bedrijf. Essentieel is dat sprake is van een vrijwillige regeling, waarbij de definitieve en onherroepelijke beëindiging van een veehouderijbedrijf of locatie van een veehouderijbedrijf wordt gesubsidieerd. Ondernemers komen in aanmerking voor één van de regelingen indien zij voldoen aan vastgestelde drempelwaarden voor depositie op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. De initiatiefnemer van deze aanvraag neemt deel aan een van de regelingen.

Deze subsidieregeling maakt het financieel mogelijk voor de aanvrager om het bedrijf op verantwoorde wijze te beëindigen, maar vormt geen dekkende inkomstenbron voor de toekomst. Daarbij is het idee altijd geweest dat er een beperkte hoeveelheid ruimte moet overblijven voor deelnemers om op de betreffende locatie een andere activiteit te verrichten. De aard van de regeling is immers dat de deelnemers op dezelfde locatie blijven zitten en het eigendom over de grond behouden. Dat werkt alleen maar als je de deelnemers ook in staat stelt op die locatie een andere activiteit te ontplooiën. Het volledig intrekken voldoet niet aan de doelstelling van die regeling en heeft bovendien sociaaleconomisch ongewenste effecten. Het is dus van belang dat de initiatiefnemers een goed toekomstperspectief geboden krijgen, zodat deelname aantrekkelijk is doordat er financiële zekerheid is. Ter ondersteuning van dit doel is bepaald dat een deelnemer maximaal 15% van de vergunde stikstofemissie mag behouden voor de ontwikkeling van een toekomstige activiteit. Op deze manier vindt minimaal 85% vermindering van de stikstofemissie vanaf de deelnemende locatie plaats, wat ten goede komt aan de natuur en de instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen bevordert. Niet onbelangrijk om hierbij te vermelden is dat deelnemers aan de regeling eraan zijn gehouden om slechts de stikstofruimte die benodigd is voor de toekomstige activiteiten te behouden. De 15% betreft dus een maximum waarbij niet meer ruimte behouden mag worden dan nodig voor de beoogde activiteiten. In dit geval is slechts 6,4 % van de toegestane emissie benodigd voor het nieuw beoogde project. Daarnaast is de vergunninghouder vanuit de regeling ook verplicht om de natuurvergunning in te laten trekken wanneer niet langer gebruik wordt gemaakt van de uit deze vergunning voortvloeiende stikstofruimte. Dit voorschrift volgt uit de bedoelde regelingen. Door een dergelijke intrekking wordt bewerkstelligd dat de stikstofruimte niet meer voor externe saldering beschikbaar is.

Als het voorliggende nieuwe project niet wordt toegestaan kan dit dus betekenen dat voor de aanvrager onvoldoende toekomstperspectief ontstaat om deelname aan de subsidieregeling voort te kunnen zetten. Er bestaat daarmee een reëel risico dat de beëindiging van deze veehouderijlocatie geen doorgang zou vinden en de emissiereductie van ruim 95 % niet gerealiseerd zou worden. De regeling zou in zoverre dan dus niet het beoogde effect van een passende en instandhoudingsmaatregel zijn.

Een onvrijwillige beëindiging van alle activiteiten op een locatie behoort in dit kader ook tot de bevoegdheden van het bevoegd gezag, maar heeft over het algemeen een veel langere doorlooptijd met daarnaast hoge maatschappelijke en economische kosten. Deze kosten en langere doorlooptijd, in combinatie met juridische onzekerheid over het te behalen doel, wegen niet op tegen de zeer beperkte extra depositiedaling die een met een onvrijwillige beëindiging van alle activiteiten op een locatie kan worden gerealiseerd.

Conclusie

Op basis van bovenstaande uiteenzetting kan worden geconcludeerd dat:

- de aanvraag samenhangt met het treffen van een instandhoudings- of passende maatregel als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid Habitatrichtlijn, in de vorm van permanente beëindiging van de veehouderij op locatie X;
- er is sprake van een situatie waarbij op basis van vrijwilligheid tot bedrijfsbeëindiging wordt overgegaan, mits een toekomstige activiteit mogelijk is. Het niet toestaan van het nieuwe project leidt ertoe dat de bestaande stikstofemissie en -depositie die worden veroorzaakt door de veehouderij in stand blijven, omdat de aanvrager afziet van deelname aan de subsidieregeling en niet overgaat tot beëindiging;

- de beperkte emissie die met de toestemming voor het nieuwe project wordt verleend door het inzetten van intern salderen als mitigerende maatregel ruimschoots opweegt tegen de langere doorlooptijd en hoge maatschappelijke en economische kosten bij een onvrijwillig beëindigingstraject;
- er met onderhavig besluit een dussdanige stikstofreductie wordt bewerkstelligd, dat het nieuwe beoogde project met een zeer beperkte depositie kan worden gezien als additioneel.