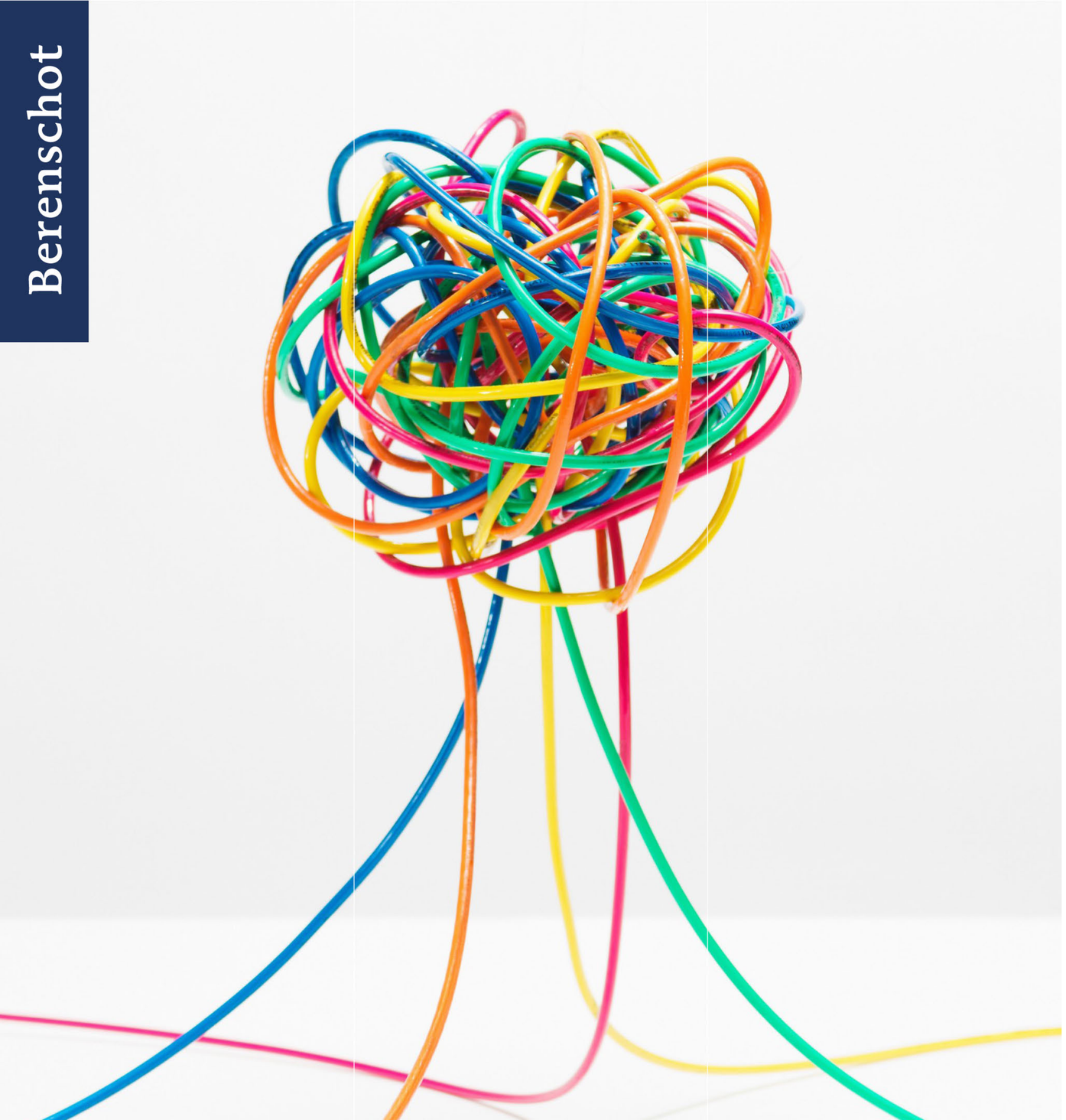
Berenschot



RAPPORT

Wanneer is goed, goed genoeg?

Denklijnen over toestemmingverlening: beleidskoers voor de toepassing van het additionaliteitsvereiste door provincies en Rijk

18 juli 2023

Vooraf

Voor u ligt de verkenning ‘Denklijnen over toestemmingverlening: beleidskoers voor de toepassing van het additionaliteitsvereiste door provincies en het Rijk’. Dat is een hele mond vol.

De kern is echter simpel: wanneer is goed, goed genoeg om Nederland van het slot te halen?

Een verkenning betekent: dit is een eerste aanzet. Er is oneindig veel nuance mogelijk. Logisch ook, want de natuur laat zich niet goed voorspellen. De regels vragen om zekerheid, maar die bestaat in dit geval niet. En toch moeten we, ruim vier jaar na dato van de PAS-uitspraak, proberen een stap te zetten.

De aanpak die we daarvoor hebben gekozen, is simpel. Praten met iedereen die hier kennis én belang bij heeft. Dus zowel met experts als departementen, provincies en versnellingsakkoordpartijen. Niet om het per se eens te zijn, maar om in alle eerlijkheid te verkennen waar de verschillen zitten.

Het beeld dat wij daaruit ophalen, is tegelijkertijd hoopgevend en niet hoopgevend. Hoopgevend omdat iedereen die wij spreken het nuttig en belangrijk vindt om dit gesprek met elkaar aan te gaan.

Hoopgevend ook omdat de meningen in de meeste gevallen niet zo gek ver uit elkaar liggen. En met een vervolgproces, zo is in ieder geval onze overtuiging, nog verder in lijn kunnen komen.

Niet hoopgevend omdat er veel terughoudendheid zit om échte stappen in denken te zetten. En omdat de kritiek vanuit vele fronten is: we doen simpelweg niet genoeg. En niet genoeg doen is dan letterlijk bedoeld. Er zijn analyses, plannen, opvattingen, oplossingsrichtingen, denklijnen, mogelijke handelingsperspectieven, overleggen, afstemmingen, klankborden, procesvragen en… verkenningen (zoals deze).

En dat leidt allemaal af van de **kern: zonder maatregelen komen we er niet. Er moet iets gebeuren, anders is de hierna volgende analyse enkel voor het archief. Maatregelen moeten in alle gevallen stap 1 zijn**.

De oproep is dan ook helder: doe wat verstandig en nodig is. Zonder maatregelen komen we er zeker niet. En blijft Nederland in de houdgreep van stikstof. Met onduidelijkheid voor boeren, een stagnerende bouwsector en verdere achteruitgang voor de natuur tot gevolg.

Samenvatting

De essentie van dit rapport draait om de vraag: is het mogelijk om, door een scherpere en meer vooraf inhoudelijk bepaalde interpretatie van additionaliteit, meer ruimte te maken voor toestemmingverlening (bij extern salderen)? Centrale vraag in het vraagstuk van additionaliteit is: kun je ruimte die je vrijspeelt met een maatregel die je neemt, inzetten voor een nieuwe activiteit? Dit kan alleen als duidelijk is dat je die ruimte niet nodig hebt (of gaat hebben) om de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden te halen.

Daarvoor hebben wij allerlei mogelijke 'uitleggen' van additionaliteit opgespoord en vergeleken, ook met jurisprudentie en met ecologische informatie. Daaruit komt naar voren dat het denkbaar is om met een scherpere bepaling van additionaliteit in bepaalde situaties meer ruimte te creëren voor toestemmingverlening dan nu het geval is. Dit is met name van belang voor de moeilijkste gevallen: situaties waarin het behalen van instandhoudingsdoelen op korte termijn niet te garanderen is, maar waar de overheid wél een serieuze inspanning levert.

Dat is niet zonder juridische en bestuurlijke risico's. En vraagt dus bestuurlijk lef. Dat is iets anders dan tegen beter weten in zoeken naar nieuwe geitenpaadjes. Complicerend is dat in de natuurdoelanalyses (NDA's) informatie beschikbaar is gekomen over het bereiken van de instandhoudingsdoelen. Additionaliteit moet daarmee dus lading krijgen in een nieuwe situatie, anders dan de gevoerde rechtszaken uit het verleden. Dat vraagt om meer maatregelen (met de piekbelastersaanpak voorop) maar ook om meer ecologisch inzicht.

Tegelijkertijd constateren wij dat jurisprudentie tot nu toe ruimte lijkt te laten voor een iets ruimhartiger interpretatie dan nu gangbaar is in sommige provincies: dat er (vrijwel) niets kan zolang sprake is van een 'nee, tenzij' oordeel in de NDA's.

In de kern is onze bevinding de volgende:

- Een uitleg van additionaliteit die vertrekt vanuit een inhoudelijke ecologische benadering en waar vanuit die ecologie 'eisen' geformuleerd worden voordat sprake kan zijn van additionaliteit, biedt aanknopingspunten en lijkt zich ook te verhouden tot de jurisprudentie. Het gaat hier dus om 'eisen' vanuit de ecologie over de mate waarin een dalende lijn bereikt moet worden.

- Centraal in die ecologische redenering staan: wel/geen verslechtering, wel/geen effectieve herstelmaatregelen en mate (en duur) van overbelasting. Met die drie bouwstenen is het mogelijk om inhoudelijk meer houvast te bieden over wanneer een maatregel 'additioneel' is.

Wij signaleren dat in de huidige praktijk van vergunningverlening - naar onze indruk soms te zwart-wit – gevaren wordt op de modelmatige AERIUS-uitkomst. De door ons voorgestane meer ecologische benadering geeft dan, weliswaar niet altijd en overal, meer betrouwbare uitkomsten en helpt om Nederland van het slot te halen waar dat kan. De lijn die wij voorstellen, werken wij als volgt uit:

- Een integraal overzicht van ons bekende uitlegvarianten van additionaliteit en een inschatting van de haalbaarheid van die varianten.

- Twee varianten die inhoudelijk wat toevoegen ten opzichte van de huidige praktijk en die wij, ondersteund door de door ons geraadpleegde experts, als kansrijk zien.

- Houvast om ook cijfermatig/modelmatig verder te bouwen aan het effect van maatregelen op ontwikkelmogelijkheden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5

2. Situaties waarin additionaliteit een vraagstuk is, inclusief houvast in hoe te beargumenteren 12

3. Varianten voor onderbouwing additionaliteit gewogen, inclusief selectie kansrijke varianten 18

4. Wat staat ons te doen? 24

Bijlagen

Gesprekspartners en hoofdopvattingen 26

Juridische context – een quickscan 30

Enkele denklijnen voor het vervolg 35

Varianten invulling additionaliteit 38

leeswijzer

In hoofdstuk 1 treft u onze hoofdredenering aan en ook een duiding van de relevante context, waaruit duidelijk wordt dat deze verkenning raakt aan veel andere nu lopende trajecten rondom toestemmingverlening: het vraagstuk rond additionaliteit is wijdvertakt.

In hoofdstuk 2 vindt u de essentie van onze redenering, zowel in tekst als schematisch.

Daarna volgt in hoofdstuk 3 de nadere uitwerking van de overwogen varianten, plus argumenten waarom ze wel/geen perspectief bieden.

Tot slot volgt in hoofdstuk 4 een uitwerking van wat er nodig is om op dit dossier een volgende stap te zetten.

In de bijlagen treft u nadere uitwerkingen, onderbouwing en inzicht.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Inleiding

Nederland zit ‘op slot’. De bevoegde gezagen (provincies én het Rijk) verlenen vrijwel geen toestemming voor nieuwe projecten die leiden tot stikstofuitstoot. Dit remt inzet op tal van (crisis)dossiers.

Op dit moment ontbreekt één duidelijke lijn over wanneer en hoe Nederland van het slot kan: de natuur en de staat daarvan verschilt per gebied, en er leven verschillende opvattingen over wanneer toestemmingverlening (juridisch) mogelijk is.

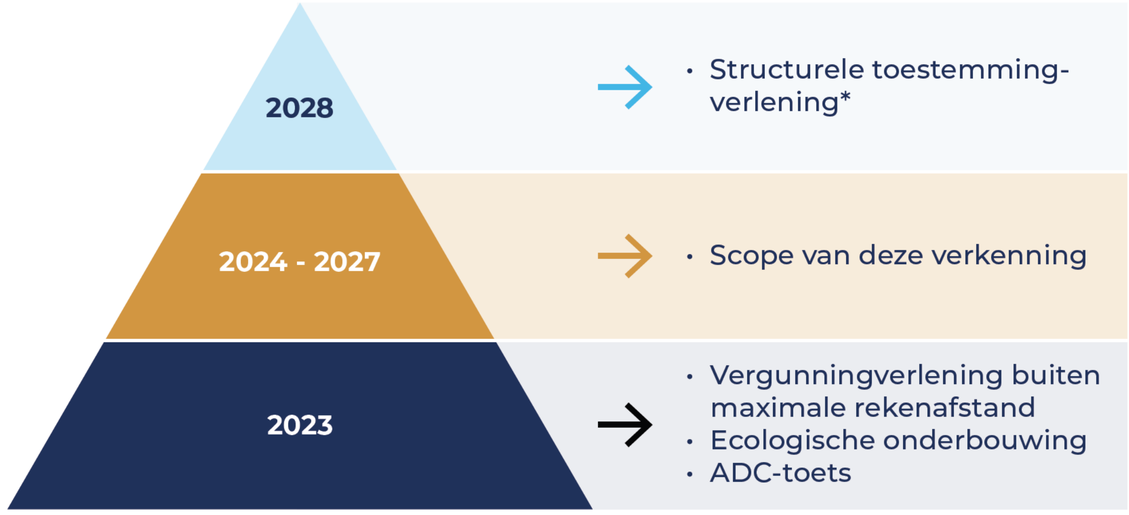
We weten dat het nemen van maatregelen – die leiden tot een onomkeerbaar fors dalende lijn in de stikstofdepositie – **een noodzakelijke eerste stap is om Nederland van het slot te halen**. Wel is nog onduidelijk hoeveel resultaat de piekbelastersaanpak gaat opleveren, welke andere maatregelen (snel) tot daling van depositie gaan leiden en wanneer precies sprake is van een ‘fors dalende lijn’.

Vanuit de randvoorwaarde dat deze maatregelen daadwerkelijk effect hebben, wordt een analyse en uitspraak over ‘wanneer is goed, goed genoeg?’ relevant. Dit vraagt om een praktische invulling van het additionaliteitsvereiste.

Voor deze verkenning voerden we gesprekken met experts, versnellingspartijen, provincies, departementen, kennisinstituten en onderzoeksinstellingen (zie bijlage 1, pagina 29). Daaruit ontstond bij ons het beeld dat onze gesprekspartners dit traject belangrijk vinden en de noodzaak onderschrijven om tot gezamenlijke en gedragen opvattingen te komen. Wij danken hen voor hun kennis, inzichten en bijdrage!

De tijdshorizon is de periode vanaf ongeveer 2024 tot grofweg 2028. Na 2028 mogen we hopen op een fundamenteel andere benadering van de toestemmingverlening. En voordat de hier beschreven redenering effectief kan zijn, is een dalende lijn nodig. Dat betekent dat deze redenering dus niet morgen in kan gaan. Daarnaast is denken over additionaliteit niet de enige route naar Nederland van het slot.

Er zijn meerdere trajecten relevant voor deze verkenning en omgekeerd (zie pagina 9-11). Daarnaast is onze overtuiging dat de denklijn die wij zien als ‘bruikbaar voor motivering additionaliteit’, ook relevant is voor de motivering van het wel/niet nemen van intrekkingsbesluiten.



* Bijv. onderzoek naar ‘normeren en beprijzen’ (ABDTopConsult)

1.2 De vraag die ons gesteld is

De vraag die ons is gesteld, omvat het volgende:

- Doel is om op het onderwerp van additionaliteit vooruit te denken en te werken naar de situatie waarin een dalende lijn qua stikstof is ingezet (bijvoorbeeld door de werking van de beëindigingsregelingen) en ontwikkelingen in de gebiedsaanpak (onder andere natuurdoelanalyses) ook een rol spelen in toestemmingverlening.

- Buiten de waan van de dag denkkracht en creativiteit inzetten en ons buigen over de vraag hoe additionaliteit praktisch in te vullen is voor de uitvoeringspraktijk (bevoegd gezag) van toestemmingverlening (stikstofbanken, (regionale) drempelwaarde, etc.). Dit om te voorkomen dat we later in haast oplossingen moeten verzinnen als de situatie zich voordoet.

- De omgeving (andere departementen, provincies maar ook stakeholders als LTO Nederland, Natuur & Milieu, Bouwend Nederland, MKB Nederland en VNO-NCW) betrekken in het wordingsproces.

- Uitwerken van concrete handelingsopties voor de uitvoeringspraktijk in de toepassing van additionaliteit. Hier hebben we tot aan de zomer in sprints van steeds drie weken aan gewerkt.

- Eindresultaat: een document met een inhoudelijke lijn hoe in de uitvoering omgegaan kan worden met het additionaliteitsvereiste, inclusief advies hoe daar in huidige situatie mee omgegaan kan worden plus doorkijk.



1.3 Opbrengst verkenningstraject additionaliteit

Deze verkenning leidt tot de conclusie: we hebben een interessante aanzet beet die, mits aan onderstaande randvoorwaarden voldaan kan worden, ook bruikbaar kan blijken. De juridische houdbaarheid ervan is niet vooraf te garanderen. En het finale antwoord op de vraag wanneer is goed, goed genoeg? is met deze verkenning ook nog niet gegeven. Maar dat antwoord is wel binnen handbereik. Dit komt door meerdere factoren, we noemen de belangrijkste:

1. Er zijn nog nauwelijks maatregelen genomen die daadwerkelijk zorgen voor een (structurele) daling van de stikstofdepositie in Nederland.

2. De NDA's bieden vaak niet de informatie die nodig is voor een volledige analyse en een sluitende redenering. Hierdoor bestaat evenmin de verwachting dat de gebiedsplannen leiden tot een maatregelenpakket dat genoeg effect teweegbrengt voor natuurherstel om die redenering sluitend te kunnen maken.

3. Datagedreven analyse ontbreekt: met de huidige informatie kunnen we wellicht verder komen, maar het is (nog) niet gelukt de benodigde informatie te ontsluiten. Dit maakt het lastig om écht inzicht te krijgen en vergt extra inzet om die informatie alsnog boven water te krijgen.

Welk handelingsperspectief biedt dit nu? Wij zien voor u drie opties:

1. Op de huidige voet verdergaan, feitelijk is dit variant 5 (zie pagina 44), waarbij er verschillen bestaan tussen provincies.

2. Het ingezette spoor van deze verkenning verder uitwerken. Dat vraagt het dieper analyseren, op basis van data, vanuit concrete Natura 2000-gebieden/-habitats die een (belangrijke) sleutel zijn om Nederland in ieder geval deels van het slot te halen. Die uitwerking richt zich op variant 1 (zie pagina 22), waarbij het denkbaar is dat ook meer grip ontstaat op variant 2 (zie pagina 23).

3. Andere sporen verkennen, die (wellicht) minder leunen op een uitleg van het additionaliteitsvereiste. Voorbeelden uit gesprekken betreffen de bedrijfsspecifieke emissienorm bij vergunningverlening (Backes, Erisman, De Vries) of een precisering wanneer een plan/project 'significante gevolgen kan hebben'.

Indien u verdergaat met optie 2, kan dat ten opzichte van optie 1 naar onze taxatie leiden tot:
- meer gebiedsgericht onderbouwen (in plaats van per project)
- meer voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor activiteiten
- meer projecten die voor toestemming in aanmerking komen
- meer samenhang tussen beleid van provincies en Rijk.

1.4 Context: Parallelle initiatieven rakend aan additionaliteit

Onderwerp	Toelichting	Planning	Relevantie traject Berenschot
LNV en provincies: stikstofbanken	• LNV, EZK, BZK, IenW, Defensie en de provincies werken aan een regelingswijziging ten behoeve van het instellen van rijksbanken en het codificeren van de provinciale banken in de Wet natuurbescherming (Wnb) art. 5.5a. • Ook loopt er een discussie omtrent het SSRS omdat daarin de aanname die gebruikt was op additionaliteit - dat de ontstane ruimte in de bank kan omdat generieke maatregelen zorgen voor een vermindering in stikstofdepositie - in twijfel getrokken wordt vanwege de geringe daling. De regelgeving schrijft namelijk voor dat registratie van stikstofruimte alleen mag als de ruimte additioneel is. Bij uitgifte van depositieruimte uit het SSRS wordt wel de reguliere additionaliteitstoets uitgevoerd.	• Het streven is om de regeling 1 oktober in werking te laten treden. De discussies over het gebruik van de stikstofbanken moeten klaar zijn voor de regeling in werking treedt. • Voor de eerstvolgende vulling van de stikstofbanken moeten er heldere afspraken zijn over de additionaliteitstoets bij vulling. Voortgang wordt in het DO van 16 juni besproken.	• Het resultaat van het traject van Berenschot heeft invloed op de mogelijkheden van de stikstofbanken om stikstofruimte uit te geven.
LNV en provincies: PAS-melders	• Voor het dossier PAS-melders helpt het om meer helderheid te krijgen over wanneer aan additionaliteit wordt voldaan. De wens is om een uitvraag te doen aan de landsadvocaat of er additionaliteit aangetoond kan worden met een onderbouwd verhaal vanuit de gebiedsprogramma's, door het geborgde effect van generieke en bronmaatregelen en normeren en beprijzen. Voordat deze uitvraag gedaan kan worden, moet eerst de cijfermatige onderbouwing van de maatregelen in beeld zijn.	• Uitvraag aan landsadvocaat wordt komende maanden verwacht.	• Oordeel landsadvocaat is relevant voor Berenschot-traject, specifiek waar het gaat om additionaliteit en PAS-melders.
IenW: inventariseren belemmeringen economische ontwikkeling	• Doel van het project is het bepalen, uitwerken en prioriteren van kansrijke beleidsopties om de belemmeringen die initiatiefnemers en bevoegde gezagen ervaren bij de toestemmingverlening grond van de Wnb te verminderen. De beleidsopties moeten passen binnen de wettelijke kaders zoals vastgelegd in de Habitatrichtlijn en de Wnb, maar bij de inventarisatie kan verder worden gekeken dan de huidige politiek-beleidsmatige kaders. • Bij de uitwerking wordt aangesloten bij de processtappen van het Beleidskompas.	• Het plan van aanpak en de planning hiervan zijn nog in ontwikkeling.	• Het IenW-project is breder dan het Berenschot-traject. De doorlooptijd van het IenW-project is (beduidend) langer, waardoor het Berenschot-traject relevante inbreng is.
BZK: rekentool vergunningsplicht	• BZK werkt aan de vereenvoudiging van stikstofberekeningen, met als doel de administratieve lasten rond bouwprojecten te verminderen. Dit in de vorm van een tool waarin verschillende categorieën woningbouwprojecten in beeld worden gebracht. De tool geeft op basis van gestandaardiseerde input (aantal woningen, afstand tot Natura 2000-gebied, etc.) eenvoudig inzicht in de vraag of er problemen rond een specifiek project zijn en zo ja, hoe groot deze zijn. Indien deze projecten onder een geaccepteerde depositiegrens (bijvoorbeeld 0,005 mol) blijven, is geen nader onderzoek nodig. Het streven is om vanuit de categorieën die de tool in beeld brengt (bijvoorbeeld x woningen op y afstand van een specifiek natuurgebied) ecologisch te onderbouwen met een passende beoordeling. Dit resulteert in een generieke voortoets voor verschillende categorieën woningbouwprojecten.		
EZK: prioritering uitgifte stikstofruimte	• EZK heeft de opdracht gekregen om het proces te leiden om te komen tot een voorstel voor de prioritering van uitgifte van stikstofruimte. Doel is om eind 2023 een gedragen voorstel voor de ministerraad gereed te hebben. EZK organiseert verschillende overleggen met de betrokken ministeries (BZK, LNV en Defensie) en is penvoerder van het proces. Begin juli 2023 wordt een procesvoorstel aan de SG's voorgelegd.	• Volgende maand gaat EZK met interdepartementen praten in een Natura 2000-gebied om te bespreken of er een prioritering nodig is, waarna er besluit komt of het traject doorgaat.	• De insteek van het EZK-project vraagt niet om een uitleg van het additionaliteitsvereiste. Het Berenschot-traject is relevante inbreng omdat het de mogelijkheden voor uitgifte inkadert.

Onderwerp	Toelichting	Planning	Relevantie traject Berenschot
ABDTopConsult: Normeren en beprijzen ([redacted])	• Voor alle sectoren de kansrijke opties van normeren en beprijzen in kaart brengen en deze concretiseren en appreciëren, inclusief hoe deze bijdragen aan de realisatie van de opgave en een inschatting wanneer maatregelen kunnen worden ingevoerd (in opvolging Ter Haar, 2021).	• Opgeleverd in juni; timing openbaarmaking nog onbekend.	• De insteek van het project leidt niet tot een uitleg van het additionaliteitsvereiste in de huidige context.
Verkenning alternatief voor KDW in de Wsn	• Een werkgroep bestaande uit LNV, natuurorganisaties, landbouworganisaties en provincies is bezig met een advies over een mogelijk alternatief voor de KDW in de Wsn. Het advies gaat primair over de 'staat van de natuur' als alternatief voor de KDW, conform advies 10 van Remkes (2022). De conclusie van fase 1 is dat er voldoende aanknopingspunten zijn om dit alternatief verder uit te werken in fase 2. Op voorhand is echter duidelijk dat daadwerkelijke implementatie hiervan niet op korte termijn kan: de staat van de natuur is nog onvoldoende bekend om te kunnen dienen als inzetbaar en juridisch houdbaar sturingsmiddel/doel. Mede daarom is ook een bouwsteen voorgesteld die als overbruggingsmaatregel kan worden gebruikt, namelijk om op korte termijn alle locaties met sterke overbelasting terug te brengen naar (hooguit) matige overbelasting.	• In week 27 wordt een Kamerbrief verwacht met het advies. De minister heeft reeds aangegeven (ook) de bouwsteen verder te willen uitwerken, al dan niet binnen het traject van de werkgroep.	• De redenering van de bouwsteen, waar alle sterk overbelaste gebieden moeten worden teruggebracht naar (hooguit) matig overbelast, is een denklijn die ook in de additionaliteitsredenering toegepast kan worden (en daarvoor al is ingebracht).
LNV, provincies en Ecologische Autoriteit: NDA's	• LNV, de provincies en de EA sturen samen op de kwaliteit en voortgang van de NDA's in het DO-NDA's.		• Voor Berenschot relevant omdat de NDA's de basis bieden voor de te nemen maatregelen door de provincies, waarmee het onderbouwde verhaal wordt vormgegeven.
BZK: Langetermijn-perspectief toestemmingverlening	• Verschillende projecten besteden aandacht aan de knelpunten bij toestemmingsverlening op dit moment. Het is echter ook van belang om al na denken over hoe toestemmingsverlening op een wat langere termijn kan worden vormgegeven, als de emissies en deposities dalen en maatregelen in uitvoering zijn. Dat biedt kansen om toestemmingsverlening met minder administratieve en bestuurlijke lasten vorm te geven. Omdat daartoe naar verwachting aanpassing van regelgeving nodig is waarvan de totstandkoming veel tijd in beslag neemt, is het wenselijk om nu de voorbereiding daarvan te beginnen.	• De implementatie in wet- en regelgeving, evenals de daadwerkelijke toepassing ervan, kan plaatsvinden zodra natuur- en bronmaatregelen zijn uitgevoerd en de staat van natuur aantoonbaar is verbeterd. In de Berenschot rapportage wordt hier als richtlijn 2028 voor gehanteerd.	• Het doel van het langetermijnperspectief op toestemmingsverlening is een fundamentelere invulling te geven aan toestemmingverlening, en geeft daarmee bovenal invulling aan toestemmingverlening in de periode na 2028, zoals omschreven door Berenschot.
BZK: generieke voortoets	• BZK onderzoekt de mogelijkheden van een generieke voortoets die op voorhand informatie geeft over de ecologische effecten van een project. Hiervoor worden categorieën van woningbouwprojecten in kaart gebracht, en aangevuld met generieke informatie, kentallen en ecologisch onderzoek. Het doel is dat initiatiefnemers zo snel kunnen beoordelen of hun project al dan niet vergunning plichtig is.	• Het streven is om hier eind 2023 voor woningbouwprojecten meer inzicht in te kunnen bieden. Daarna zal ook worden bekeken of dit instrument toegepast kan worden voor andere typen projecten.	

1.5 Context: instrumenten rakend aan additionaliteit

Onderwerp	Omschrijving	Raakvlakken met additionaliteit
Extern salderen	Het overnemen van stikstofruimte van een andere entiteit, waardoor compensatie van extra stikstofuitstoot *buiten* eigen plan of project wordt opgelost. Er geldt een afroompercentage van 30% dat ten goede komt aan de natuur. Extern salderen vergt een passende beoordeling en een natuurvergunning.	• Maatregelen (e.g. beëindiging bedrijfsactiviteit) mogen voor extern salderen worden ingezet zodra aan het additionaliteitsvereiste is voldaan.
Intern salderen	Het compenseren van de toename van stikstofdepositie van een project door aanpassingen *binnen* het eigen project (bijvoorbeeld via BBT). Er wordt gewerkt aan een wetswijziging om intern salderen vergunningsplichtig te maken (streefdatum inwerkingtreding 1 januari 2024).	• Een afroompercentage voor intern salderen kan mogelijk het argument voor voldoen aan additionaliteit versterken, vanuit de gedachte dat vergunningverlening met een afroompercentage in zichzelf bijdraagt aan de fors dalende lijn.
Latente ruimte	Het verschil tussen vergunde stikstofruimte en feitelijke stikstofuitstoot. Latente ruimte ziet op structureel onbenutte ruimte, niet op bedrijfsmatige ruimte (e.g. ademruimte, onregelmatige bedrijfscyclus). Via twee sporen wordt gewerkt aan het beperken van latente ruimte (in natuurvergunningen en bij ingebruikname).	• Door het in gebruik nemen van latente ruimte (intern en extern) stijgt de feitelijke stikstofemissie, en zwakt de fors dalende lijn af.
Stikstofbank	Stikstofbanken zorgen voor het matchen van vraag en aanbod van stikstofruimte, en bieden de mogelijkheid te sturen op de uitgifte van ruimte. Er is besloten dat PAS-melders 4 maanden prioriteit krijgen voor legalisatie.	• Banken zijn pas bruikbaar als duidelijk is dat aan additionaliteit voldaan wordt. Banken kunnen een belangrijke bijdrage leveren in het registreren van alle gerealiseerde daling.
PAS-melders	Ondernemingen die tijdens het Programma Aanpak Stikstof vrijgesteld zijn van vergunningsplicht. Sinds het oordeel van de Raad van State in 2019 moeten PAS-melders wel over een vergunning beschikken. PAS-melders worden waar mogelijk met prioriteit gelegaliseerd.	• Door het legaliseren van PAS-melders via extern salderen met latente ruimte blijft de feitelijke stikstofemissie gelijk, mogelijk is additionaliteit hier sneller aantoonbaar.
Normeren en beprijzen	Voor alle sectoren de kansrijke opties van normeren en beprijzen in kaart brengen en deze concretiseren en appreciëren, inclusief hoe deze bijdragen aan de realisatie van de opgave en een inschatting wanneer maatregelen kunnen worden ingevoerd (in opvolging Ter Haar, 2021).	• Het introduceren van een systeem van normeren en beprijzen is pas op de lange termijn (2028-2030) mogelijk en heeft dus geen directe invloed op toestemmingverlening in de periode 2024-2028.
Maximale rekenafstand van 25 km	• Voor elk project dat stikstof veroorzaakt, moeten de stikstofgevolgen tot op een afstand van 25 kilometer berekend worden. De Raad van State oordeelde in april 2023 in een tussenuitspraak (ViA15) dat deze rekenafstand bij individuele projecten aanvaardbaar is.	• De maximale rekenafstand beperkt het aantal Natura 2000-gebieden waar additionaliteit moet worden aangetoond voor vergunningverlening van een project tot een straal van 25 km. Stikstof die buiten deze grens deponeert, komt niet aan de orde voor beoordeling van individuele projecten. • Wel is deze stikstofdepositie relevant voor het bredere verhaal dat de overheid het redelijkerwijs mogelijke doet om verslechtering van de natuur te voorkomen.

Berenschot



HOOFDSTUK 2

Situaties waarin additionaliteit een vraagstuk is, inclusief houvast in hoe te beargumenteren

2.1 Wat is additionaliteit?

Additionaliteit gaat over de vraag of het geven van inzicht dat een maatregel (t.b.v. art. 6 lid 3 Hrl) niet nodig is om te voldoen aan de instandhoudingsdoelen (art. 6 lid 1 Hrl) of om verslechtering tegen te gaan (art. 6 lid 2 Hrl).

In andere woorden, het gaat over de vraag: kan een maatregel gezien worden als mitigerende maatregel of móet deze als passende maatregel gezien worden? Dit doet zich alleen voor als een maatregel naar zijn aard geschikt is onder zowel art. 6 lid 1 of 2 Hrl als art. 6 lid 3 Hrl.

Om een vergunning te mogen verlenen, moet het bevoegd gezag namelijk inzicht kunnen geven in welke maatregelen getroffen (gaan en moeten) worden om te voldoen aan art. 6 lid 1 en 2 Hrl. Alleen maatregelen die niet nodig zijn voor de verplichtingen uit art. 6 lid 1 en 2 Hrl, kunnen gebruikt worden voor vergunningverlening (art. 6 lid 3 Hrl).

In simpele termen: de vergunningverlener gaat na of de additionele maatregel niet op het lijstje staat van maatregelen om de instandhoudingsdoelen te halen en verslechtering tegen te gaan.

In de praktijk is het additionaliteitsvereiste een obstakel voor vergunningverlening als er géén geloofwaardig, dekkend en tijdig maatregelenpakket beschikbaar is voor het halen van de instandhoudingsdoelen in een gebied. Uiteraard alleen voor zover dat gebied door een concreet project geraakt wordt (dus binnen 25 km).

In dit advies redeneren we bij het motiveren van additionaliteit vanuit de instandhoudingsdoelen. Dit is vaste rechtspraak. Het al dan niet halen van de KDW is een signaalwaarde voor het stikstofaandeel in de instandhoudingsdoelen.



2.2 Elementen onderbouwing maatregelenpakket

Op de vorige pagina staat dat een geloofwaardig, dekkend en tijdig maatregelenpakket nodig is om te voldoen aan additionaliteit.
Hieronder geven we een toelichting op wat er in de door ons gevoerde gesprekken wordt verstaan onder geloofwaardig, dekkend en tijdig:

Geloofwaardig:
De volgende (combinatie van) mogelijke invullingen is genoemd in de gesprekken:

- Over de maatregel heeft bestuurlijke en democratisch gelegitimeerde besluitvorming plaatsgevonden.
- **De maatregel is juridisch verankerd in besluiten en/of overeenkomsten.**
- Het is duidelijk wanneer de maatregel uitgevoerd zal worden (in de tijd).
- De maatregel is (dekkend) gefinancierd.
- Het is duidelijk op welk gebied of bedrijf de maatregel betrekking heeft.
- **De positieve effecten van een maatregel zijn voldoende zeker.**
- De maatregel is uitgevoerd.
- De effecten van de maatregelen zijn waargenomen.

Conclusie: de maatregel moet juridisch onomkeerbaar zijn en het effect moet voldoende zeker zijn.

Dekkend:
De volgende (combinatie) van mogelijke invullingen is genoemd in de gesprekken:

- De maatregel leidt tot depositiereductie tot onder de KDW.
- **De maatregel leidt tot zekere reductie van stikstofdepositie maar niet tot onder de KDW - wel zijn nog voldoende andere maatregelen mogelijk.**
- De maatregel leidt tot zekere reductie van stikstofdepositie.

Conclusie: daling is nodig, de KDW halen is geen harde randvoorwaarde.

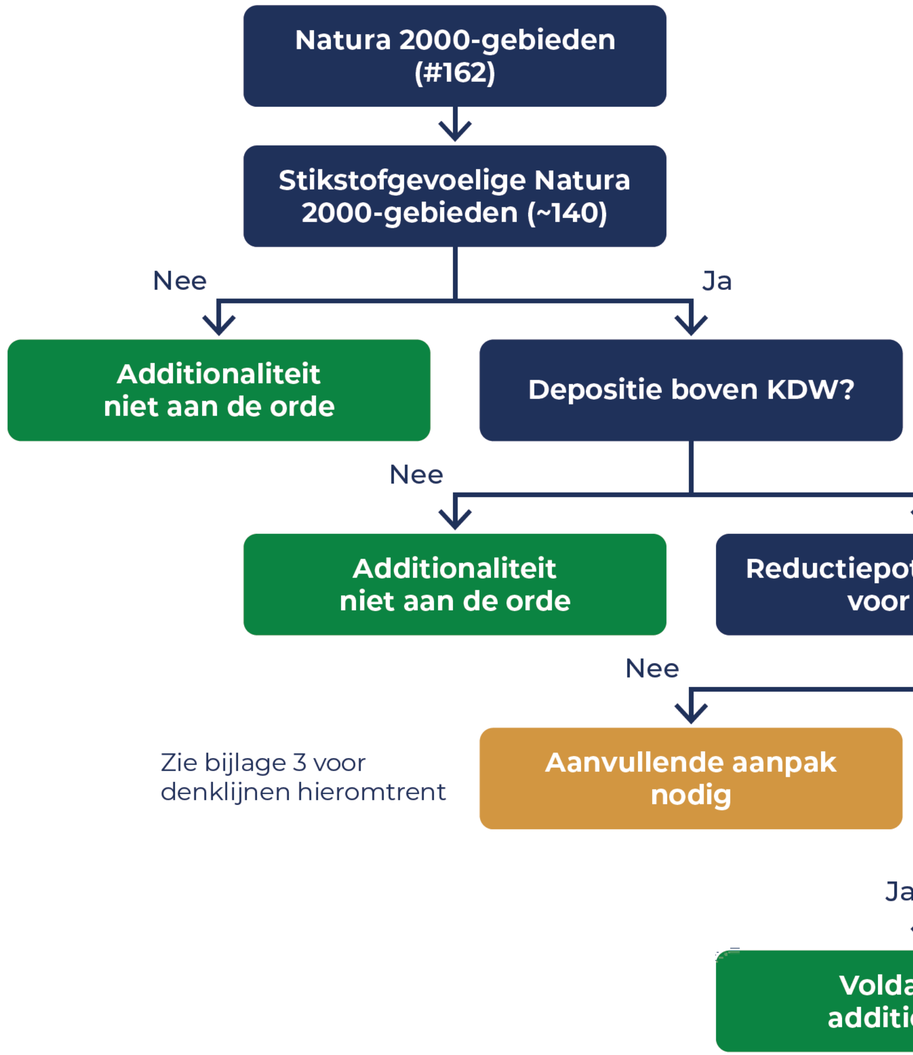
Tijdig:
De volgende (combinatie) van mogelijke invullingen is genoemd in de gesprekken:

- **Er is geen sprake meer van verslechtering.**
- **De negatieve trend is gekeerd en er is een fors dalende lijn.**
- Voor 2030 is nergens meer sprake van sterk overbelaste habitats.

Conclusie: het tempo wordt bepaald door de huidige staat van de natuur.

De hier genoemde elementen voor een onderbouwing zijn een verzameling van mogelijk te betrekken componenten. Dit suggereert niet dat ze allemaal nodig en/of even bruikbaar zijn. De volgorde van de elementen is grofweg gebaseerd op de inschatting van de hardheid van het element als onderdeel van de onderbouwing. Vetgedrukt is de meest genoemde combinatie van elementen voor een onderbouwing waarin geloofd wordt.
Dit is wat ons betreft ook de beste benadering om te bepalen of een maatregel voldoende hard is.

2.3 In welke situaties is de onderbouwing van additionaliteit wel/geen vraagstuk?



Leidt tot alle licht overbelaste gebieden zo spoedig mogelijk onder KDW krijgen. Niet nodig vanuit additionaliteit, wel voor bewegingsruimte.

Leidt tot zo maximaal mogelijke scope van te beïnvloeden depositie, inclusief buitenland.

Zie bijlage 3 voor denklijnen hieromtrent

Leidt tot: maximale inzet op zo goed mogelijk maatregelenpakketten (tijdig, geloofwaardig, dekkend)

Algemene conclusie
Zo min mogelijk in het rode hokje komen door zo veel mogelijk andere afslagen te benutten.

Een redenering voor **additionaliteit is alleen een vraagstuk** wanneer depositie-effecten verwacht worden op habitattypen die:

1. stikstofgevoelig zijn
2. nu te maken hebben met een overschrijding van de KDW
3. een reductiepositie kennen die toereikend is om de KDW te kunnen halen
4. Én nog geen geloofwaardig, dekkend en tijdig maatregelenpakket hebben voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

2.4 Betekenis van NDA-oordelen voor additionaliteit

Zoals benoemd: belangrijk is dat recentelijk NDA's beschikbaar zijn gekomen. Daarmee ontstaat meer actueel zicht op de staat van de natuur. Dat zicht is relevant voor de afweging en motivering rond additionaliteit. De beoordeling per habitattype in dat gebied wordt in de NDA opgehangen aan onderstaande categorisering (breder dan alleen stikstof). In de rechterkolom hiernaast staat per oordeel welke acties zijn vereist in het kader van additionaliteit.

NDA	PAS	Verslechtering	Verbeterdoelen
Ja - a (behoudsdoel)	1a	Wordt voorkomen.	Niet van toepassing.
Ja - b (verbetering korte termijn)	1a	Wordt voorkomen.	Van toepassing en behalen van de verbeterdoelen al verwacht voor de korte (en lange) termijn.
Ja -c (verbetering lange termijn)	1b	Wordt voorkomen.	Nog niet gehaald, maar behalen van de verbeterdoelen pas verwacht op de lange termijn.
Ja, mits - a (effectieve aanvullende maatregelen)	1b	Wordt voorkomen.	Nog niet gehaald, maar wel verwacht op de lange termijn met aanvullende, effectieve bron- en/of herstelwerkzaamheden.
Ja, mits - b (onzekere aanvullende maatregelen)	2	Wordt voorkomen.	Nog niet gehaald en ook geen zicht op, omdat zekerheid over effectiviteit van aanvullende maatregelen ontbreekt.
Nee, tenzij - a (kennisgebrek)	2	Niet uitgesloten (door kennisgebrek).	Niet van toepassing. Of: van toepassing en verwacht op de langere termijn (al dan niet aanvullende), effectieve bron- en/of herstelwerkzaamheden.
Nee, tenzij - b (aanvullende maatregelen tegen verslechtering urgent)	2	Geconstateerd.	Niet van toepassing. Of: van toepassing en verwacht op de langere termijn (al dan niet aanvullende), effectieve bron- en/of herstelwerkzaamheden.
Nee, tenzij - c (aanvullende maatregelen tegen verslechtering urgent; onzekere aanvullende maatregelen voor verbetering)	2	Geconstateerd.	Van toepassing, maar geen zicht op behalen, omdat zekerheid over effectiviteit van aanvullende maatregelen ontbreekt.

Oordeel in de NDA	Vereiste actie voor onderbouwen additionaliteit
Ja – b; Ja – c	Vastgestelde maatregelen uitvoeren.
Ja mits – a; nee tenzij – b	Vastgestelde maatregelen uitvoeren; aanvullende maatregelen identificeren en uitvoeren.
Ja mits – b; nee tenzij – c	Onderbouwing additionaliteit aan de hand van hierna te behandelen categorisering en varianten.
Nee tenzij – a	Analyse nodig om kennisgebrek te verhelpen, zodanig dat kwalificatie in categorie 'ja mits – a' of 'nee tenzij – b' kan plaatsvinden.

Geredeneerd vanuit additionaliteit geldt het volgende:

- Vastgestelde en aanvullende maatregelen ten behoeve van natuur mogen *niet* ingezet worden voor additionaliteit, andere **maatregelen** mogelijk wel.

- Als deze maatregelen bekend zijn (in een beheerplan, gebiedsplan, etc.), is additionaliteit **te onderbouwen** door initiatiefnemers, **te beoordelen** door de vergunningverlener én **toetsbaar** door de rechter.

- Dit is niet het geval bij NDA-oordelen in de categorie 'ja mits – b' en 'nee tenzij – c'. Toepassing van het additionaliteitsvereiste is in die categorieën het meest **complex** om te onderbouwen. Dan is namelijk **onduidelijk** wanneer **goed, goed genoeg** is, omdat niet zeker is welke maatregelen getroffen kunnen en moeten worden, gelet op art. 6 lid 1 en 2 Hrl.

- De hierna te behandelen **categorisering en varianten voor additionaliteit** gaan daarom specifiek over wanneer goed, goed genoeg is bij deze twee categorieën NDA-oordelen (dus ja mits – b en nee tenzij – c).

2.5 Een aanzet tot categorisering om additionaliteit hanteerbaar te maken

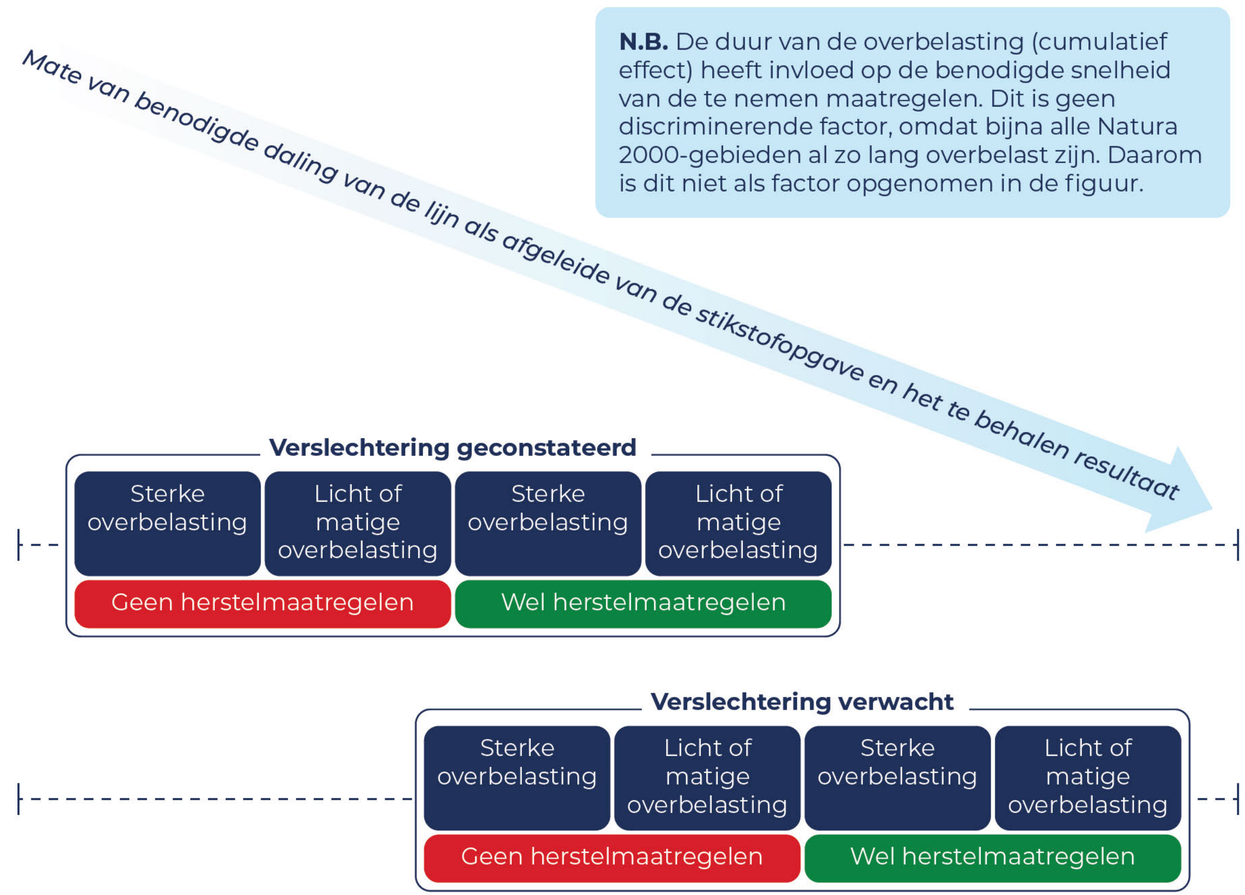
- Het vertrekpunt bij een beoordeling van het additionaliteits-vereiste is de **stikstofopgave** voor een habitat in een gebied.

- De opgave is het ‘gat’ tussen de huidige stikstofbelasting van een habitat ten opzichte van het in dat gebied geldende instandhoudingsdoel voor die habitat (waarbij de KDW een indicator is).

- **Categorisering** is vanuit praktisch oogpunt nodig om te bepalen wanneer er ‘voldoende’ daling is of wanneer ‘goed, goed genoeg’ is. Dit vraagt om normerende uitspraken over de betekenis van de **omvang van de opgave voor additionaliteit**.

- De **criteria** voor deze categorisering zijn:
  - wel of geen verslechtering geconstateerd
  - wel of geen effectieve herstelmaatregelen
  - mate en duur van overbelasting.

- Deze criteria geven inzicht in **hoe snel** in een gebied **resultaat** nodig is en, als afgeleide daarvan, hoe steil de lijn moet dalen.



N.B. De duur van de overbelasting (cumulatief effect) heeft invloed op de benodigde snelheid van de te nemen maatregelen. Dit is geen discriminerende factor, omdat bijna alle Natura 2000-gebieden al zo lang overbelast zijn. Daarom is dit niet als factor opgenomen in de figuur.

Berenschot



HOOFDSTUK 3

Varianten voor onderbouwing additionaliteit gewogen, inclusief selectie kansrijke varianten

3.1 Huidige invulling van additionaliteit

Op veel plekken wordt nagedacht over additionaliteit en hoe hier invulling aan te geven. Wat wij hebben aangetroffen is een **provinciaal stappenplan rond additionaliteit**. Dit stappenplan beschrijft de huidige denkwijze bij de beoordeling van additionaliteit. Het stuk schetst wel vragen maar geeft geen houvast in hoe tot antwoorden te komen c.q. welke ecologische en juridische ruimte er onder welke omstandigheden wél kan zijn.

Dit stappenplan is onder andere gebaseerd op jurisprudentie over afwijzing van intrekkingsverzoeken, omdat dit ook raakt aan het aantonen dat behoud van natuur is geborgd.

Het stappenplan bestaat uit **vier stappen**:

- **Feiten in beeld.** Welke stikstofgevoelige gebieden zijn betrokken bij het aangevraagde plan of project? Welk(e) bevoegd(e) gezag(en) is (zijn) betrokken? Is er sprake van een (dreigende) overbelasting? Heeft de saldonemende activiteit een effect op een habitattype waarbij de KDW (langdurig) is overschreden?

- **Aard van de maatregel.** Kan de voorgenomen mitigerende maatregel naar zijn aard worden aangemerkt als instandhoudings- of passende maatregel?

- **Staat van de natuur.** Welke doelstellingen gelden er in de betrokken gebieden (wat is de kwaliteit van de habitat(s) op de geraakte hexagonen)?

- **Genomen/geplande maatregelen.** Welke instandhoudings- en passende maatregelen zijn en/of worden genomen?

Dit stappenplan biedt handvatten voor het in kaart brengen van de ecologische en bestuurlijke context. Het biedt geen verdere redenering óver de inhoudelijke afweging ten aanzien van het additionaliteitsvereiste zelf.

3.2 Twee varianten om een inhoudelijke stap verder te komen rond de invulling van additionaliteit

Om invulling te geven aan het additionaliteitsvereiste, namen we verschillende varianten door met gesprekspartners van departementen, provincies, wetenschap/experts en de versnellingsakkoordpartijen. Dit heeft geleid tot dertien varianten, waarbij de volgende vragen speelden:

- Kun je wel of geen vuistregels maken voor toepassing in toestemmingverlening?
- Kun je een landelijke onderbouwing maken of moet deze gebiedspecifiek zijn?
- Maak je onderscheid in mate van overbelasting per gebied?
- Moeten maatregelen geborgd zijn en reeds effect tonen óf al geheel uitgevoerd zijn en effect hebben?
- Druk je reductie(vereisten) uit in absolute getallen of in percentages?
- Betrekken we alle depositiebronnen of enkel de depositie door Nederlandse bronnen?

Na beoordeling op houdbaarheid komen de volgende **twee varianten** naar voren als **meest relevant en kansrijk**:

Variant 1: Een meer ecologische onderbouwing en benadering van additionaliteit. Per habitattype en gebied, op basis van drie afwegingen a) verslechtering geconstateerd/verwacht, b) wel/geen effectieve herstelmaatregelen en c) mate van overbelasting, bepalen of aan additionaliteit is voldaan.

Variant 2: Categorieën van daling uitgedrukt in percentage bij specifieke categorieën ecologische omstandigheden, ondanks overschrijding van de KDW.

Beide varianten lichten we hierna toe. De overige elf varianten zijn opgenomen in de bijlage, inclusief reden waarom deze volgens ons niet houdbaar en/of wenselijk lijken.