

ONDERWERP Memo ter voorbereiding van de technische infosessie beleidskader Utrechtse depositiebank
DATUM 06-02-2024
DOCUMENTNUMMER UTSP-367003060-9865
VAN Mirjam Sterk

1. Inleiding

Deze memo gaat in op de werking van de Utrechtse Depositiebank en geeft hiermee de hoofdlijn weer van de statenbrieven van 30 mei 2023 en 4 juli 2023 die in de commissie RGWW zijn ingebracht. Daarnaast gaat deze memo kort in op de context van het beleidskader. In de bijgeleverde presentatie wordt nader ingegaan op de kaders voor het conceptbeleidskader. Na de technische sessie van 14 februari zal het beleidskader nader uitgewerkt worden tot een Statenvoorstel.

2. Wat is de Utrechtse Depositiebank

De Utrechtse Depositiebank is het Utrechtse compartiment van het landelijke stikstofregistratiesysteem om transparant en herleidbaar uitgesteld extern te kunnen salderen met stikstofdepositieruimte¹. Het is daarmee een aanvullend instrument op het een-op-een extern salderen. De provincie is het bevoegd gezag voor het toepassen van de bank. Met het instellingsbesluit Utrechtse Depositiebank, vastgesteld op 4 juli 2023, is de bank opgericht².

Diverse economische- en maatschappelijke initiatieven in Utrecht hebben stikstofdepositieruimte nodig om een vergunning te kunnen krijgen en daarmee doorgang te kunnen vinden. Op dit moment is het alleen mogelijk om via extern salderen aan aanvullende stikstofdepositieruimte te komen (er moet ergens ruimte weg vóóordat een nieuwe ontwikkeling kan worden vergund). Dit is geregeld in de Beleidsregels Salderen. Het uitgesteld extern salderen kan alleen via de Utrechtse Depositiebank. Het een-op-een extern salderen³ kan ook buiten de bank om plaatsvinden. Uitgesteld extern salderen wordt in hoofdstuk 3 toegelicht.

Bij de inwerkingtreding van de Utrechtse Depositiebank is verder bepaald voor welke opgaven de Utrechtse Depositiebank benut mag worden⁴. De Utrechtse Depositiebank kan ingezet worden voor

¹ Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de grondslag voor dit register opgenomen in de Omgevingsregeling

² Als gevolg van de overgang naar de Omgevingswet is er geen sprake meer van een separate provinciale doelenbank maar van een provinciaal compartiment in de landelijk stikstofbank. De provincie heeft zeggenschap op haar eigen compartiment.

³ Extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;

⁴ In het instellingsbesluit staan deze doelen benoemd: gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied; legalisatie-opgave; woningbouw; landbouw; economie; onder- en bovengrondse infrastructuur met een maatschappelijke meerwaarde; waterkwantiteits- en kwaliteitsbeheer; evenementen met maatschappelijke meerwaarde voor provincie Utrecht; kunst; cultuur; sport; recreatie, zingeving, klimaatadaptatie, energietransitie en het tegengaan van klimaatverandering, kwaliteitsverbetering natuur.

alle doelen uit de omgevingsvisie van de Provincie Utrecht. De Utrechtse Depositiebank is een van de instrumenten in de instrumentenkoffer van het UPLG en kan benut worden bij de transitieopgave in het landelijk gebied, bijvoorbeeld als boeren elkaar in het gebied willen helpen aan stikstofdepositieruimte. Andere voorbeelden van benutting van de bank zijn wanneer een woningbouwontwikkelaar de bank wil benutten voor de woningbouwopgave of een netbeheerder voor de netcongestie-opgave.

Belangrijk uitgangspunt van de bank is dat de saldonemende partij zelf de saldogevende partij meebrengt. De gebruikers vullen de bank dus (vooral) zelf.

3. Werking van de bank via uitgesteld extern salderen

GS zijn bevoegd stikstofdepositieruimte in de Utrechtse Depositiebank op te nemen, te reserveren voor een bepaald doel, toe te delen aan een project of ten goede te laten komen aan de natuur. GS nemen stikstofdepositieruimte op in de Utrechtse Depositiebank, wanneer met deze depositieruimte extern zal kunnen worden gesaldeerd volgens de Beleidsregels salderen van de provincie Utrecht.

Door het registreren in AERIUS Register wordt het mogelijk om de betreffende stikstofdepositieruimte uit de vergunning van de saldogever "vast te houden" als deze de activiteit wordt beëindigd, de productiefaciliteit wordt ontmanteld en alle vergunningen voor het gebruik van de productiefaciliteit worden ingetrokken. Door deze stikstofdepositieruimte te reserveren op de bank, gekoppeld aan een specifiek doel (een project of een programma), kan deze stikstofdepositieruimte op een later moment (=uitgesteld) via een natuurvergunning aan die betreffende activiteit worden toegeedeeld.

Net als bij het een-op-een extern salderen wordt ook bij uitgesteld extern salderen 30% van de depositieruimte afgeroomd. Deze afroaming vindt plaats op het moment dat het saldo aan de bank wordt toegevoegd. Hiermee wordt voorkomen dat de (reductie)opgave om natuur te kunnen herstellen bij extern salderen toeneemt.

Vergunningverlening via extern salderen is momenteel erg moeilijk. Verwachtingenmanagement naar initiatiefnemers hierbij is noodzakelijk (zie punt 6).

4. Mogelijke gebruikers van de bank

GS is bevoegd gezag voor het toepassen van het uitgesteld extern salderen via de Utrechtse Depositiebank. Bij het uitgesteld extern salderen is altijd sprake van een (of meer) saldogevende partij(en) en een (of meer) saldonemende partij(en). De gebruikers van de bank kunnen, naast de provincie zelf, ook andere overheden (bv gemeenten of waterschappen) of commerciële partijen zijn (bv een boer of een netbeheerder). Er zijn dus verschillende situaties mogelijk:

- *De provincie als gebruiker van de bank brengt zelf saldo in de bank:* Als de provincie de depositieruimte heeft opgekocht van een saldogever, bepaalt GS **in lijn met het beleidskader** naar welk doel deze depositieruimte toe kan gaan. De provincie heeft zich daarbij onder andere te houden aan de regels voor staatssteun (zie ook hoofdstuk 6).
- *Een andere partij dan de provincie brengt saldo in de bank:* Als een andere partij dan de provincie saldonemer is en depositieruimte heeft gevonden bij een saldogever en gebruik wil maken van de mogelijkheid van uitgesteld extern salderen via de bank, bepaalt deze partij het doel waarvoor de ruimte op de bank wordt gereserveerd. Dit moet wel passen binnen de opgaven van de omgevingsvisie van de provincie. De saldonemer maakt afspraken met de saldogever over de

stikstofdepositieruimte. De provincie heeft geen betrokkenheid in deze onderlinge afspraken, de bank dient als faciliterend dataregister. Bijvoorbeeld: binnen een polder helpen de boeren elkaar in het kader van het gebiedsproces UPLG aan depositieruimte door herverdeling via uitgesteld extern salderen en zij gebruiken daarvoor de Utrechtse Depositiebank. Zij vragen GS de depositieruimte van de stoppende boer(en) op de Utrechtse Depositiebank te reserveren ten behoeve van de boeren die binnen het polderproces verder gaan.

De situatie kan voorkomen dat een saldogever depositieruimte op de bank wil zetten zonder dat er een toekomstig saldonemer bekend is. Dat kan, mits aannemelijk is dat een doel zal worden gevonden voor de depositieruimte dat past binnen de omgevingsvisie. Bv een boer wil stoppen en wil graag dat de depositieruimte in het gebied blijft om andere boeren in de omgeving te helpen maar de saldonemer is nog niet in beeld.

5. Wat maakt gebruiken van de bank interessant?

Het uitgangspunt van de Utrechtse depositiebank is: iedere gebruiker brengt zelf de depositieruimte voor zijn eigen activiteiten mee. Toch kan het aantrekkelijk zijn om deze depositiebank te benutten:

- Om gebruik te kunnen maken van “uitgesteld extern salderen”. Zo kan een saldogever zijn terrein al ontwikkelen door bijvoorbeeld stallen te slopen en wordt toch voldaan aan de eisen uit de beleidsregels voor het salderen.
- Gebiedsgericht maatwerk wordt beter mogelijk omdat depositieruimte op de bank “geparkeerd” kan worden. Dit kan voor een specifiek project, maar ook voor een programma. Bijvoorbeeld binnen een gebiedsproces in het kader van het UPLG helpen meerdere boeren elkaar aan depositieruimte door deze op de bank te parkeren. Dit geeft tijd om zaken voor elkaar te krijgen en gebiedsgericht regie te voeren. De saldogevende boer(en) kan/kunnen alvast stoppen. De saldonemende boeren hebben tijd om de vergunning rond te krijgen.
- De provincie kan met deze bank een project eventueel helpen om de puzzel op “hexagon niveau” kloppend te krijgen (“schuiven” via de bank), mits daarvoor ruimte in de bank beschikbaar is en de saldonemer in principe voldoende depositieruimte meebrengt voor de beoogde activiteit.

6. Verwachtingenmanagement benutting van de bank

De vergunningverlening via extern salderen is in de volle breedte, dus ook via de bank, op dit moment zeer onzeker. Dat komt door het additionaliteitsvereiste.

Dit houdt in dat stikstofdepositieruimte pas naar vergunningverlening voor legalisatie of ontwikkeling kan gaan, als kan worden aangetoond dat deze depositieruimte niet ingezet hoeft te worden voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden.

Bij elk geval van extern salderen moet steeds de vraag gesteld worden: is de stikstofdepositieruimte voor de nieuwe natuurvergunning niet nodig voor natuurherstel?

Voor alle gebiedseigen dieren en planten zijn in een Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Die instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gehaald. Op het moment dat stikstof-depositieruimte vrijkomt moet die ruimte voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen worden gebruikt. Wanneer inzicht gegeven kan worden of er voldoende geborgde maatregelen zijn gericht op instandhouding, mag de ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, zoals agrarische ontwikkelingen, woningen of werkgelegenheid worden gebruikt. Op welke manier we juridisch kunnen borgen dat we voldoen aan additionaliteitsvereiste wordt momenteel uitgewerkt.

Beperkingen vanwege staatssteun. Zowel bij het verwerven van stikstofdepositieruimte door een overheidspartij als bij het toedelen hiervan door een overheidspartij kan sprake zijn van het bieden van een niet-marktconform voordeel aan een ondernemer en daarmee kan er sprake zijn van staatssteun. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer de provincie zelf stikstofdepositieruimte verwerft en dit aan een boer ter beschikking stelt zonder hier een vergoeding voor te vragen, terwijl andere boeren en ondernemers wel zelf betalen voor stikstofdepositieruimte.

Een analyse van de staatssteunregels en de risico's wordt op dit moment uitgewerkt en dit bepaalt dus sterk de mogelijkheden die de provincie heeft bij verwerven of toedelen van depositieruimte. Wat al wel duidelijk is ten aanzien van staatssteun, is dat de stikstofdepositiebank gebruikt kan worden voor projecten waarvoor de provincie zelf een natuurvergunning nodig heeft en dus zelf extern moet salderen, bijvoorbeeld bij het aanleggen van wegen. Daarnaast is er in ieder geval ook geen sprake van staatssteun als boeren en andere private partijen zelf depositieruimte op de bank plaatsen, bijvoorbeeld in het kader van een gebiedsproces. Voor de andere gebruiksmogelijkheden werken we nog uit of en hoe de depositiebank binnen de staatssteunregels gebruikt kan worden. In de technische sessie op 14 februari 2024 zal ook op additionaliteit en staatssteun ingegaan worden.

7. Context beleidskader Utrechtse depositiebank

Het beleidskader voor de Utrechtse Depositiebank wordt momenteel ontwikkeld. Hierin wordt omschreven hoe GS te werk gaat bij toedeling van depositieruimte waar GS over kan beschikken en onder welke voorwaarden de ruimte kan worden toegedeeld. Het is zelfbindend en het is een hulpmiddel bij toekomstige besluiten. Omdat het altijd gebiedsgericht maatwerk betreft is gekozen voor de vorm beleidskader en niet voor beleidsregels. In de presentatie wordt PS meegenomen in de contouren van het beleidskader. PS kan meebeslissen op het verdeelmodel. De wijze waarop omgegaan wordt met het additionaliteitsvereiste en de staatssteunaspecten is vooral juridisch bepaald.