

Concept Prototype Toetsingskader stikstof Aanvulling op het Toetsingskader emissieloos bouwen HWBP 2022

Vastgesteld 4 april 2024
Programmabestuur HWBP



Inhoud

1	Aanvulling toetsingskader emissieloos bouwen	2
2	Toetsingskader emissieloos bouwen 2023 met aanvulling stikstof	4
3	Prototype toetsingskader stikstof	5
	BIJLAGE CONCEPT HANDELINGSPERSPECTIEF STIKSTOF	9

1 Aanvulling toetsingskader emissieloos bouwen

Aanleiding

Deze notitie beschrijft het 'prototype toetsingskader stikstof' dat een (tijdelijke) aanvulling is op het bestaande toetsingskader emissieloos bouwen* dat is vastgesteld in sept 2022. Aanleiding om het bestaande toetsingskader aan te vullen is dat wordt verwacht dat bijna alle dijkversterkingsprojecten, die de komende 5 jaar tot uitvoering komen, de stikstof uitstoot (sterk) moeten reduceren. Met de aanvulling op het toetsingskader emissieloos bouwen kan de programmadirectie HWBP bepalen of de aanpak van het project om de stikstof te reduceren met emissieloos/emissiearmer materieel, het meest doelmatig is en door het HWBP kan worden gesubsidieerd.

Stikstofuitstoot aanpakken opgave voor bijna alle dijkversterkingsprojecten

De programmadirectie HWBP (PD-HWBP) heeft geïnventariseerd wat de gevolgen zijn van het stikstofbeleid c.q. de stikstofproblematiek voor het HWBP-programma. Uit deze inventarisatie blijkt dat 28 van de 34 projecten (4 projecten hebben de risicoscan niet uitgevoerd) die de komende jaren starten met uitvoering, binnen 25 km liggen van reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurgebieden. Het is gebleken dat projecten, om mogelijk problemen als gevolg van stikstofuitstoot te voorkomen er in eerste instantie voor kiezen om relatief veel emissieloos materieel in te zetten. Dit is een relatief dure maatregel is, waardoor een onevenredig groot beslag op de beperkt beschikbare middelen voor het HWBP wordt gedaan. Ook door de beperkte beschikbaarheid van dit materieel kan de uitvoering van dijkversterkingen stagneren. De kosten en het risico op stagneren worden minder als ook andere maatregelen worden ingezet, zoals een ecologische beoordeling (zonder natuurvergunning), tijdelijk (ver)leasent, intern – en extern salderen.

Aanvulling toetsingskader emissieloos bouwen met stikstof

Eerder is door het programmabestuur het 'Toetsingskader emissieloos bouwen' vastgesteld†. Dit kader is gebaseerd op een geleidelijke groei van de inzet van elektrisch materieel dat is gebaseerd op stapsgewijze groei van de reductie van CO₂. Door de inzet van elektrisch materieel wordt ook de uitstoot van stikstof voorkomen.

Tijdens het vaststellen van het 'toetsingskader emissieloos bouwen' was toetsing op stikstof nog niet nodig omdat er een bouwvrijstelling gold, waardoor dijkversterkingsprojecten geen natuurvergunning hoefden aan te vragen voor de stikstofdepositie. Kort na de vaststelling van het toetsingskader kwam deze vrijstelling te vervallen vanwege de Porthos uitspraak van de Raad van State (november 2022). Dit heeft tot gevolg dat dijkversterkingsprojecten vanaf dat moment de tijdelijke stikstofdepositie ecologisch moeten beoordelen en indien nodig een natuurvergunning moeten aanvragen in het kader van de Wet natuurbescherming voor de uitstoot van stikstof en daarom emissieloos materieel willen gaan inzetten. Het is ook mogelijk dat kan worden volstaan met een ecologische voortoets, waardoor geen natuurvergunning nodig is. Dit is recent bevestigd door de Raad van State in de einduitspraak van Porthos. Daarnaast kan het mogelijk zijn dat uit een passende beoordeling/ natuurtoets blijkt dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast vanwege de tijdelijke en beperkte stikstofdepositie; een vergunning kan in dat geval verleend worden.

* <https://www.hwbp.nl/documenten/handreikingen/2022/09/23/toetsingskader-emissieloos-bouwen-hwbp-2022>

† Is afspraken met derden dat deze tegen betaling tijdelijk minder stikstof uitstoot

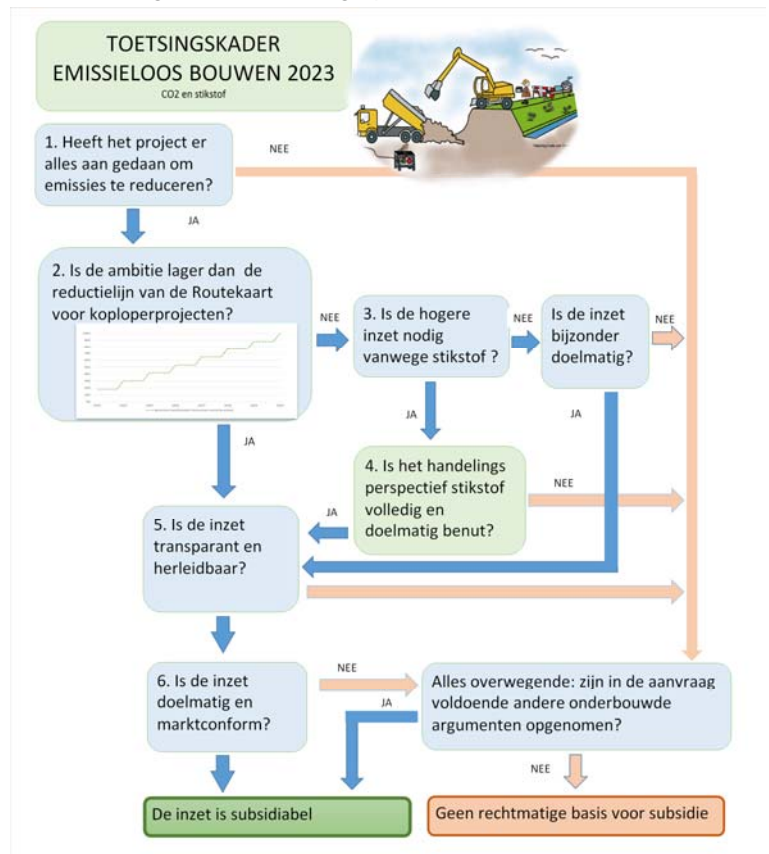
Voorwaarden voor subsidie

Het HWBP stelt als voorwaarde voor subsidie van stikstofmaatregelen, waaronder emissie reducerend materiaal verlesen/ intern – en extern salderen, dat het project aantoont dat zij, binnen het handelingsperspectief dat zij hebben, het meest doelmatig pakket van maatregelen heeft bepaald om de voortgang van het project te verzekeren. Omdat het project hiermee een natuurvergunning kan krijgen voor de gevolgen van de uitstoot van stikstof. Deze voorwaarde is in het prototype toetsingskader uitgewerkt in toetsvragen.

2 Toetsingskader emissieloos bouwen 2023 met aanvulling stikstof

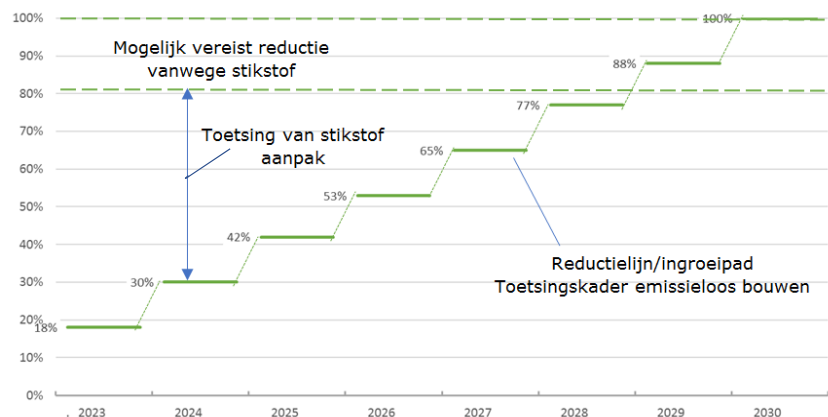
Hieronder is het bestaande toetsingskader emissieloos bouwen samengevat en schematisch weergegeven. Hierin is vraag 4 de aanvulling met de toetsing op de stikstof aanpak.

1. Heeft het project er alles aan gedaan om emissies te reduceren door emissiereducerend te ontwerpen en een emissiereducerende uitvoeringslogistiek toe te passen?
2. Is de ambitie van het project lager dan de reductielijn die hoort bij de Routekaart schoon en emissieloos voor 'koploperprojecten'?
3. Indien de inzet hoger is dan de reductielijn: Is de hogere inzet nodig vanwege stikstof?
4. **(nieuw:)** Heeft het project voldoende onderbouwd dat het handelingsperspectief stikstof volledig en doelmatig is benut?
5. Is de subsidieaanvraag transparant en herleidbaar en is aangegeven hoe de emissiereductie op de bouwplaats wordt bereikt en hoeveel emissiereductie zal worden gerealiseerd?
6. Is de aanpak doelmatig en zijn de geraamde kosten 'marktconform' en hoe zijn alle andere subsidies verrekend?



Toelichting op "lager dan de reductielijn"

Hiernaast is schematisch vraag 3 weergegeven: 'is de reductie lager dan de reductielijn'? Bij de toetsing of het 'handelingsperspectief voor stikstof is benut'.



3 Prototype toetsingskader stikstof

Inleiding

Dit 'prototype toetsingskader' stikstof bevat toetspunten die een aanvulling zijn op het bestaande toetsingskader emissieloos bouwen. Het toetsingskader wordt eerst als prototype vastgesteld en kan worden gebruikt om de stikstof aanpak van actuele projecten te beoordelen op subsidiabiliteit.

Het prototype zal de komende periode worden besproken met de waterschappen. Het gaat hierbij om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid, de gevolgen voor de werkzaamheden van de projecten en inhoudelijke haalbaarheid. Op basis van deze raadpleging van waterschappen en de toepassing op aanvragen van projecten is het mogelijk het toetskader aan te passen. Aan het programmabestuur wordt volgend jaar een evaluatie voorgelegd en een voorstel voor definitief vaststellen van het toetsingskader stikstof.

Centrale voorwaarde

De centrale voorwaarde van het toetsingskader is dat het project aantoont dat zij binnen het handelingsperspectief dat zij hebben het meest doelmatig pakket van maatregelen heeft bepaald om het project uitvoerbaar te maken. Het gaat hierbij om een samenhangende maatregelen zoals het opstellen van een ecologische beoordeling (voortoets), emissie reducerende maatregelen en mogelijke maatregelen om stikstofruimte te creëren waardoor het project uitvoerbaar wordt.

Deze voorwaarde is uitgewerkt in vijf deel-voorwaarden.

Beheerste transitie naar emissieloos bouwen

Dit toetsingskader stikstof beoogt niet om de transitie naar emissieloos bouwen af te remmen. Het kader is van toepassing als de aangevraagde inzet van emissieloos materieel hoger is dan de reductielijn van het eerder vastgestelde toetsingskader emissieloos bouwen. Deze reductielijn borgt een beheerste transitie naar emissieloos bouwen.

PROTOTYPE TOETSINGSKADER STIKSTOF

1. Kan het project aantonen dat het zich heeft ingezet voor een slim ontwerp en een slimme logistiek van grond en materialen?

Uit de praktijk blijkt dat als projecten vroegtijdig rekening houden met het gevolg van ontwerpkeuzes en logistiek voor de uitstoot van stikstof en CO₂, dit leidt tot aanzienlijke reducties in orde van tientallen procenten.

Toetspunt	Nadere toelichting
<i>Heeft het waterschap onderbouwd hoe zij invulling heeft gegeven aan emissie-reducerend ontwerpen?</i>	<i>De onderbouwing kan bestaan uit een set van maatregelen of ontwerpkeuzes waardoor de emissies worden beperkt. Deze kunnen zijn genomen in alle fases van het project, van (voor)verkenning tot en met planuitwerking: ontwerpen met oog voor preventie, waardebehoud en waardecreatie. De scope van deze vraag beslaat de gehele keten.</i> <i>Tools die hiervoor geschikt zijn om te gebruiken zijn o.a: integrale scopebepaling, kansenscan gebiedseigen grond, circulaire</i>

	<p><i>ontwerpprincipes, circulaire peiler en DuboCalc. Zie de roadmap duurzame dijkversterkingen.</i></p> <p><u>Bij de subsidieaanvraag aantonen:</u> De onderbouwing kan bestaan uit een beschrijving op welke manier er gewerkt is aan het optimaliseren van de scope.</p>
<p><i>Heeft het waterschap onderbouwd hoe zij invulling geeft aan emissiereductie in de uitvoeringslogistiek?</i></p>	<p><i>De onderbouwing kan bestaan uit een set van maatregelen of uitvoeringskeuzes waardoor de emissies op de bouwplaats of het vervoer naar de bouwplaats worden beperkt. De scope gaat hier verder dan de emissies op de bouwplaats zelf. Een methode hiervoor is het Nieuwe Draaien en bijvoorbeeld de wijze van transport, transport afstanden, inrichten van slimme depots, nieuwe uitvoeringstechnieken, hergebruik van materialen en grondstoffen etc. Zie de roadmap duurzame dijkversterkingen.</i></p> <p><u>Bij de subsidieaanvraag aantonen:</u> De onderbouwing kan bestaan uit een beschrijving op welke manier invulling is gegeven aan een slimme uitvoeringsmethodiek.</p>

2. Kan het project aantonen dat de risico's vroegtijdig in beeld zijn gebracht en dat tijdens de planstudie is vastgesteld wat de verwachte depositiewaardes zijn?

Is in de beginfase van een project (start verkenning en bij vaststellen van het Voorkeursalternatief) de omvang van de stikstofproblematiek in beeld gebracht? Met deze toetsvraag wordt bereikt dat projecten veel eerder dan in de huidige aanpak bepalen of stikstof een belangrijke factor is om rekening mee te houden in de verkenning en planuitwerking. Om projecten hierbij te helpen wordt door de programmadirectie een database van kengetallen ontwikkeld om een inschatting te kunnen maken van de materiële inzet die nodig is. Hierdoor kan met een geringe tijdbesteding de stikstofrekeningtool (Aerius) worden gebruikt.

Toetspunten	Nadere toelichting
<p>Zijn aan het begin van het project en bij de start van de planuitwerking de risico's in beeld gebracht?</p>	<p>In het begin van de verkenning worden alle risico's van het project in kaart gebracht. Stikstof moet hier onderdeel van zijn. Dit risico kan in beeld worden gebracht door een eerste ecologische effectbeoordeling voor overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waarop sprake is van een projectbijdrage uit te voeren. Hiervoor dient een AERIUS-berekening te worden gemaakt op basis van een grove inschatting van de materiële inzet. Om deze inschatting te kunnen maken wordt een materieel inschattingstool ontwikkeld. Dit leidt tot een eerste beeld van de omvang van de stikstofproblematiek en dan kan worden bepaald of stikstof een belangrijke factor is in het vervolg van het project.</p> <p>Aan het begin van de planuitwerking moet de ecologische effectbeoordeling weer worden uitgevoerd op basis van het VKA. Dit is richtinggevend voor de planuitwerking en het afwegingsproces om de meest doelmatige aanpak van stikstof te bepalen.</p> <p><u>Bij de subsidieaanvraag aantonen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Een notitie met samenvatting van berekeningen, effecten en conclusies

3. Kan het waterschap onderbouwen dat alle mogelijke maatregelen zijn afgewogen en dat de meest doelmatige aanpak is bepaald?

Is de meest doelmatige aanpak tot stand gekomen waarin alle mogelijkheden, voor het reduceren van de stikstof, een ecologische voortoets (zonder natuurvergunning) en het creëren van stikstofruimte zijn afgewogen (verleasen extern salderen, verlengen uitvoeringsperiode, filters, inzetten emissieloos/emissiereducerend materieel)? Dit is een belangrijk onderdeel van het toetsingskader. Deze afweging is van belang om te voorkomen dat te snel en onnodig wordt gekozen voor de inzet van emissieloos materieel, hetgeen de duurste maatregel is.

Toetspunten	Toelichting
Zijn alle opties voor intern en extern salderen (verleasen) benut?	<p>Door (tijdelijk) de uitstoot te verlagen van andere bronnen binnen en buiten het projectgebied kan worden bereikt dat de totale depositie op de betreffende habitat niet stijgt tijdens de aanleg van dijkversterking.</p> <p><u>Bij de subsidieaanvraag aantonen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Een overzicht van de uitgevoerde inventarisaties van de opties inclusief impact op kosten en tijd; ➤ Een beoordeling van kansrijkheid van de opties en beschrijving van de gemaakte keuzes om deze opties wel of niet te benutten.
Is een ecologische beoordeling gemaakt van de tijdelijke uitstoot van het project?	<p>Is tijdens het opstellen van de stikstof aanpak een ecologische beoordeling opgesteld om te bepalen of een natuurwetvergunningaanvraag nodig is of dat aanvullende maatregelen moeten worden genomen.</p> <p>Na het nemen van eventuele maatregelen moet deze altijd weer uitgevoerd worden. Bij extern salderen wordt dit altijd een Passende beoordeling, maar met de andere maatregelen kan dit weer in een voortoets zijn. Als hieruit blijkt dat significante gevolgen uit te sluiten zijn, zijn verdere maatregelen niet meer nodig.</p>
Is een afweging gemaakt van verschillende scenario's om de meeste doelmatige aanpak te bepalen?	<p>Er zijn meerdere maatregelen die het project kan inzetten om de uitvoerbaarheid te garanderen. Dit kan doormiddel van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Extern salderen/ verleasen</u> - <u>Ecologische beoordeling</u> - <u>De uitvoeringsplanning aanpassen</u> - <u>Nox filters inzetten</u> - <u>Emissieloos/ reducerend materieel inzetten</u> <p>Er zijn verschillende scenario's met een verschillende samenstelling van deze maatregelen mogelijk, zet deze op een rij. Minimaal 1 van de scenario's dient de emissiereductielijn van het toetsingskader emissieloos bouwen te volgen en 1 scenario dient extern salderen zo veel mogelijk te benutten.</p> <p><u>Bij de subsidieaanvraag aantonen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Overzicht van alle mogelijkheden van extern salderen met daarbij afweging waarom deze wel of niet worden benut; ➤ Verslag van de beoordeling van verschillende scenario's en onderbouwing welk scenario het meest doelmatig is.

4. Aantonen dat ambtelijke en bestuurlijk overleg is gevoerd met de provincie.

Is met de provincie op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau overlegd? Dit onderdeel is opgenomen omdat ambtenaren van provincies vaak op voorhand het handelingskader van tijdelijke projecten kleiner maken door voorwaarden te stellen ten aanzien van een maximale stikstof uitstoot (vaak 0,00). De recente Raad van State uitspraak bevestigt dat een ecologische voortoets (zonder natuurvergunning) mogelijk is, ondanks een overbelasting van stikstof in een Natura 2000-gebied. In het bestuurlijk overleg kan worden aangedrongen op maatwerk, het instemmen met verleasen en/of extern salderen en het beschikbaar stellen van stikstofruimte die de provincie zelf heeft. De praktijk leert dat bestuurlijk expliciet maken van de consequenties van eisen van de provincie (kostenstijging, stilleggen dijkversterkingsproject) belangrijk is.

Toetspunt	Toelichting
1. Is er ambtelijk en bestuurlijk overleg geweest met de provincie?	<p>De provincie kan bij de scenariostudie worden betrokken en er kunnen procesafspraken worden gemaakt. Een ecologische voortoets zonder vergunning is risico initiafiefnemer en daarom is formeel niet nodig om de resultaten van de voortoets voor te leggen aan bevoegd gezag. Bestuurlijk overleg is van belang omdat voor extern salderen / verleasen ook draagvlak bij de provincie nodig is en sommige provincies stikstofruimte ter beschikking hebben.</p> <p><u>Bij de subsidieaanvraag aantonen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Schriftelijk vastgelegde afspraken met de provincie (bijvoorbeeld in de vorm van verslagen) waaronder ook de voorwaarden van de provincie.

5. Laten zien dat de ADC-toets is overwogen of wordt uitgevoerd

Dit is een laatste optie voor vergunningverlening. Tot op heden heeft geen van de dijkversterkingsprojecten deze procedure doorlopen of heeft daar plannen voor. Het is van belang om deze tijdrovende procedure (circa 1 jaar) tijdig voor te bereiden en te starten.

Toetspunt	Toelichting
Is overwogen om een ADC procedure te starten?	<p>De ADC-toets is de laatste stap die doorlopen kan worden nadat uit een passende beoordeling naar voren is gekomen dat significante negatieve effecten op de Natura 2000 gebieden niet (volledig) uitgesloten kunnen worden.</p> <p><u>Bij de subsidieaanvraag aantonen:</u> Toelichting waarom wel of niet van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.</p>

BIJLAGE CONCEPT HANDELINGSPERSPECTIEF STIKSTOF



Dit concept handelingsperspectief is in ontwikkeling en zal met alle waterschappen worden besproken.

Concept Handelingsperspectief stikstof

Handelingsperspectief stikstof

De basis voor de aanvulling op het toetsingskader emissieloos bouwen is het handelingsperspectief Stikstof. De centrale vraag is projecten dit kader volledig en doelmatig hebben benut. Hieronder is het handelingsperspectief samengevat en schematisch weergegeven.

Het handelingsperspectief bestaat uit een stroomschema en een stappenplan aan het eind van de planuitwerking tot een uitvoerbaar en subsidiabel project te komen.

De belangrijkste onderdelen van het handelingsperspectief stikstof zijn:

De basisaanpak:

- Bepalen van de omvang c.q ernst van de stikstofproblematiek door middel van een eerste ecologische effectbeoordeling ("pre-voortoets") op basis van en berekening met kentallen. Dan kan worden vastgesteld of de stikstofreductie een belangrijk onderdeel moet zijn van het ontwerpproces om te komen tot een Voorkeursalternatief.
- Hierbij uit te gaan van vanzelfsprekende maatregelen: fossiel met relatief weinig uitstoot van stikstof (stage IV of hoger), scope zo klein mogelijk maken en intern salderen.

Scenariostudie:

- Een ecologische effectbeoordeling op basis van een gedetailleerde berekening (vaststellen, als startpunt voor een scenariostudie);
- Hierbij bezien of ecologische beoordeling in een voortoets volstaat om significante gevolgen uit te kunnen sluiten (geen natuurvergunningplicht).
- Indien een voortoets niet volstaat verschillende scenario's dan is nodig om verschillende combinaties te maken van mogelijke maatregelen (extern salderen/ verleasen, verlengen uitvoeringstermijn, filters en emissieloos/ emisiereducerend materieel) en op deze wijze te komen tot de meest doelmatige aanpak (grootste resultaat tegen de laagste kosten).
- Indien bovenstaande scenariostudie niet leidt tot een gewenst maatregelen pakket, is het dan mogelijk om een ADC-toets te starten. Hierbij zijn financiële argumenten

ondergeschikt. Dit kan aan de orde zijn als onvoldoende emissieloos/reducerend materieel kan worden ingezet[§] of de kosten om de depositie tot nul terug te brengen zijn onevenredige hoog en er geen mogelijkheid is tot extern salderen/ verleasen.

Overleg met de provincie

- Het is van belang dat voorgaande stappen met de provincie worden afgestemd, tenzij een ecologische voortoets volstaat. Bestuurlijk overleg kan nodig zijn om extern salderen of verleasen mogelijk te maken en/of gebruik te kunnen maken van de stikstofruimte die de provincie heeft.

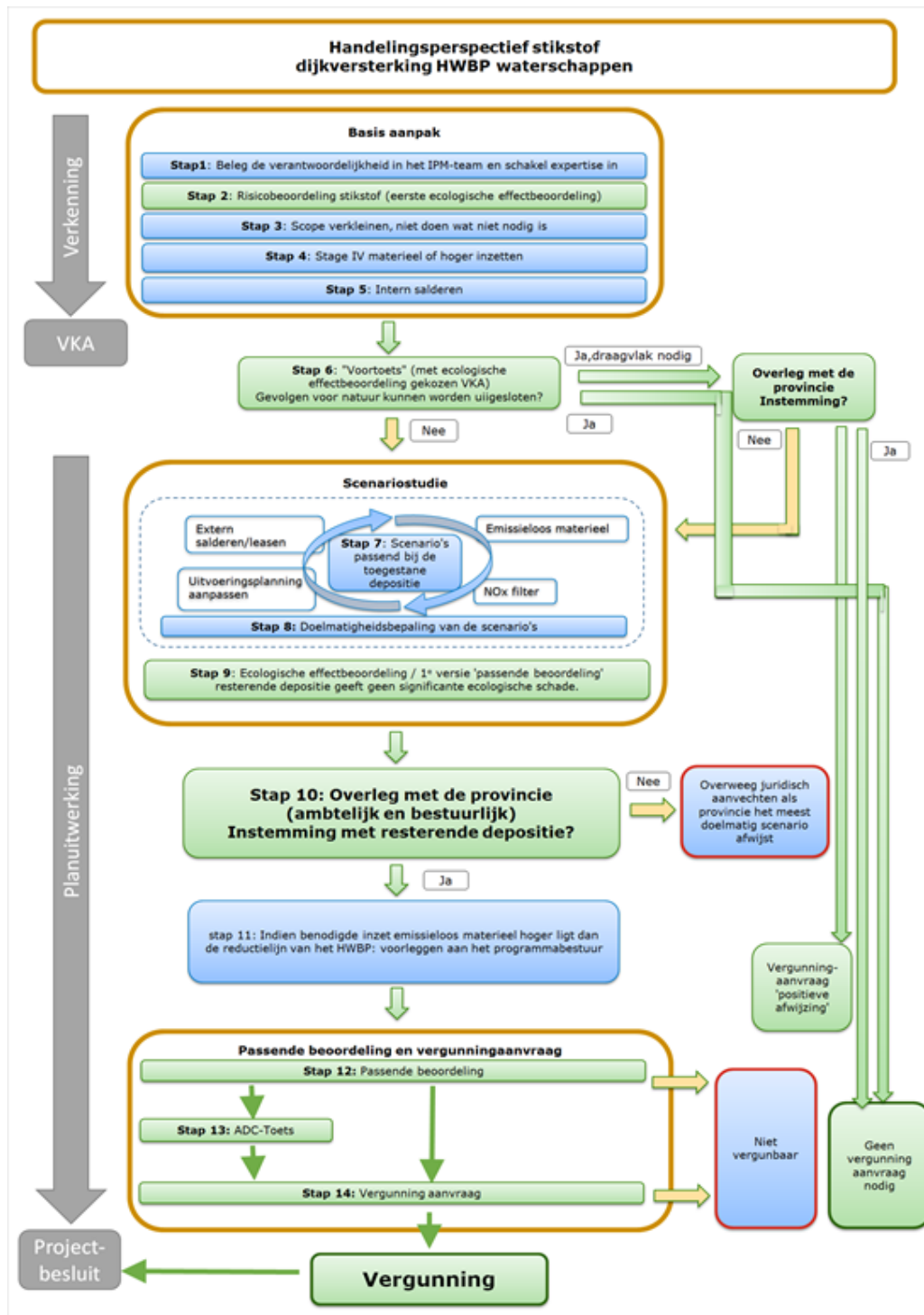
ADC-toets uitvoeren

- Als voorgaande scenariostudie en overleg niet leidt tot een gewenst maatregelen pakket kan een ADC-toets gestart worden of kan de afwijzing van de vergunning juridisch worden afgedwongen. Dit kan aan de orde zijn als onvoldoende emissieloos materieel beschikbaar is, de kosten om de depositie terug te brengen onevenredig hoog zijn of er is geen bestuurlijk draagvlak voor extern salderen. Bij een ADC-toets zijn echter financiële argumenten ondergeschikt.

Hieronder is het handelingsperspectief stikstof schematische weergegeven.

[§] Dit kan zijn omdat er onvoldoende materieel beschikbaar is en/of dat er onvoldoende laadmogelijkheden zijn.

Schematische weergave Handelingperspectief stikstof



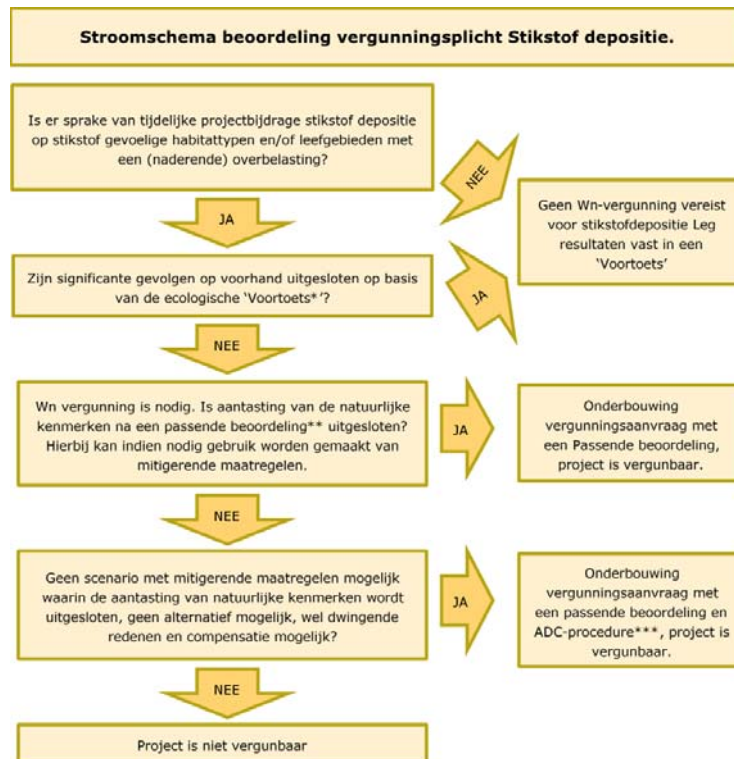
Wanneer start een project met dit handelingskader?

Het is belangrijk dat dit al vanaf het begin van de verkenning wordt opgepakt, want dan kan het project:

- Bepalen of stikstofreductie een belangrijke factor is om rekening te houden in het vervolgen van verkenning en planuitwerking;
- Gesprekken met provincie op tijd opstarten;
- Kennis over dit dossier opnemen in de aanbesteding voor PU fase (adviesbureau of in geval van tweefase-aanpak ook aannemer);
- Voldoende tijd hebben om de mogelijkheden voor extern salderen te verkennen en te realiseren;
- Omdat een ADC-toets procedureel veel tijd kost is het van belang dat projecten eerder dan het einde van de planuitwerking weten of ze een ADC-toets moeten gaan starten.

Stroomschema vergunningsplicht stikstof Omgevingswet

Het kader en uitgangspunt voor het handelingsperspectief van dijkversterking projecten zijn de wettelijke vereiste stappen ter voorbereiding van een vergunning in het kader van de Omgevingswet. Hieronder zijn deze stappen in een stroomschema weergegeven.



* 'Voortoets'

Voortoets is een analyse om te bepalen of een activiteit (i.c. stikstof uitstoot) vergunningplichtig is. Bij een voortoets worden alle relevante aspecten en mogelijke effecten van het project (in cumulatie) in kaart gebracht. De uitstoot van stikstof kan leiden tot depositie in meerdere Natura-2000 gebieden. In een voortoets wordt beoordeeld of significante gevolgen door deze depositie op voorhand uitgesloten kunnen worden. Indien dit niet het geval is, is het noodzakelijk een 'Passende beoordeling' op te stellen en een vergunning voor een Natura 2000-activiteit aan te vragen.

*** Passende beoordeling'

De passende beoordeling is een verdiepend onderzoek van de voortoets waarbij aanvullende onderzoeken en analyses ingezet kunnen worden. Daarnaast komen ook de mogelijkheden voor mitigatie in beeld. De kern van de passende beoordeling is het bepalen van het effect, in combinatie met ander plannen of projecten, op de specifieke instandhoudingsdoelen van het betreffende Natura

2000-gebied. De mogelijkheden om te mitigeren kunnen daarnaast ook sterk bepalend zijn voor de vergunbaarheid van het project.

'* ADC procedure'**

De ADC-toets is de laatste stap die doorlopen kan worden nadat uit een passende beoordeling naar voren is gekomen dat significante negatieve effecten op de Natura 2000 gebieden niet (volledig) uitgesloten kunnen worden.

De ADC-toets heeft een streng toetsingskader dat in de Habitatrichtlijn is opgenomen. De 3 voorwaarden waaraan een project moet voldoen, zijn dat:

A: er geen alternatieven zijn, waarbij financiële argumenten ondergeschikt zijn.

D: sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang,

C: de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.