



Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Beleidskader Utrechtse Depositiebank	TELEFOONNUMMER	+31634171842
DATUM	16-04-2024	E-MAILADRES	marian.moelands@provincie- utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-367003060-11333	DOMEIN/OPGAVE	LLO
VAN	Marian Moelands	TEAM	Gga-Ig
		PORTEFEUILLEHOUDER	Sterk
BIJLAGE	1. Beleidskader Utrechtse Depositiebank (UTSP-367003060-12420) 2. Memorandum werking Utrechtse Depositiebank (UTSP-367003060-9865)		

Geachte leden van Provinciale Staten,

#### Gevraagd besluit:

1. Provinciale Staten stellen het beleidskader Utrechtse Depositiebank vast zoals opgenomen in **bijlage 1** (UTSP-367003060-12420) bij dit statenvoorstel. Dit beleidskader is van toepassing op stikstofdepositieruimte die niet noodzakelijk is voor natuurherstel.
2. Met dit beleidskader stemmen Provinciale Staten in met de voorgestelde voorkeursvolgorde in het verdeelmodel, voor toedeling van stikstofdepositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank waar GS over kunnen beschikken:
  - a. Met PAS-melders (en interimmers) op de eerste plaats;
  - b. De prioritaire provinciale opgaven op een gezamenlijke tweede plaats waarbij GS rekening houdt met afspraken over herverdeling van depositieruimte in de gebiedsprocessen UPLG;
  - c. En overige opgaven onder de omgevingsvisie op de laatste plaats.
3. Met dit beleidskader stemmen Provinciale Staten in dat de toepassing van het verdeelmodel gebiedsgericht maatwerk betreft en dat dit betekent dat GS de ruimte krijgen om van de voorkeursvolgorde af te wijken, bijvoorbeeld als GS de toedeling aan een opgave in een specifiek geval ondoelmatig achten of voorrang willen geven aan een opgave die de belangen van het gebied als geheel dient.

#### Inleiding:

##### *Belang van het beleidskader voor uitgesteld extern salderen:*

De Utrechtse Depositiebank ten behoeve van uitgesteld extern salderen is één van de instrumenten in de instrumentenkoffer van het UPLG. Het kan benut worden voor de transitieopgave in het landelijk gebied maar ook voor de andere doelen van de provinciale omgevingsvisie. De Utrechtse Depositiebank is bedoeld als aanvullend instrument om vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten in het kader van de Omgevingswet op termijn vlot te trekken door middel van uitgesteld extern salderen. De Utrechtse Depositiebank is reeds ingesteld op 4 juli 2023 en bij de vaststelling is aan PS toegezegd dat er een **separaat beleidskader** voor de toedeling van depositieruimte

uit de Utrechtse Depositiebank aan PS worden voorgelegd als Statenvoorstel<sup>1</sup>. Dit beleidskader is opgenomen in **bijlage 1**. Het memorandum werking Utrechtse Depositiebank (**bijlage 2**) geeft meer uitleg over het extern salderen en is ter informatie bijgevoegd.

Het Beleidskader Utrechtse Depositiebank omschrijft hoe wij de afweging maken bij toedeling (uitgifte) van depositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank. Het omschrijft aan welke projecten of programma's de ruimte kan worden toegedeeld en welke stappen/afwegingen worden gemaakt. Daarnaast blijft het altijd gebiedsgericht maatwerk.

Het verdeelmodel in dit beleidskader wordt toegepast zodra:

- Betreffende stikstofdepositieruimte niet noodzakelijk is voor natuurherstel.
- Het gaat over stikstofdepositieruimte op de Utrechtse Depositiebank waar GS vrij over kunnen beschikken. Het gaat niet over stikstofdepositieruimte die door andere partijen op de Utrechtse Depositiebank is geplaatst.
- Er meerdere stikstofdepositieruimte vragende opgaven in aanmerking kunnen komen voor de betreffende stikstofdepositieruimte op de Utrechtse Depositiebank.

Het College van Gedeputeerde Staten is het bevoegd gezag waar het gaat over het plaatsen van stikstofdepositieruimte in de bank (onder afroming van 30%) en de toedeling van stikstofdepositieruimte vanuit de bank door middel van vergunningverlening. Provinciale Staten hebben hierin geen bevoegdheden. Door middel van dit Statenvoorstel beslissen PS over het verdeelmodel voor prioritering van toedeling van stikstofdepositieruimte uit de bank.

#### *Voorgeschiedenis in de RGW en PS:*

- Op 10 mei 2023 zijn PS in een informatiesessie meegenomen in de context van de Utrechtse depositiebank en het besluitvormingsproces.
- Op 17 mei 2023 is in commissie RGW gesproken over het openstellen van de regels voor extern salderen en de provinciale doelenbank.
- Op 30 mei 2023 heeft het toenmalige College van Gedeputeerde Staten het voorgenomen Instellingsbesluit Utrechtse depositiebank vastgesteld en dit besluit is samen met een Statenbrief ter consultatie aangeboden aan commissie RGW.
- Op 31 mei 2023 hebben PS de actualiteitenmotie14 a Volt ea aangenomen met betrekking tot het beleidskader ruimtetoewijzing. Deze motie verzoekt Gedeputeerde Staten:
  - Provinciale Staten actief te betrekken bij de ontwikkeling van een beleidskader voor de uitgifte van stikstofdepositieruimte via de stikstofdoelenbank;
  - Een concept beleidskader voor de uitgifte van stikstofdepositieruimte via de stikstofdoelenbank voor te leggen als Statenvoorstel aan de Provinciale Staten.
- Op 21 juni 2023 heeft consultatie van commissie RGW plaatsgevonden voor het voorgenomen instellingsbesluit Utrechtse depositiebank. De volgende toezeggingen zijn gedaan:
  - Het toedelen van de depositieruimte kan pas vanaf het moment dat over het beleidskader overeenstemming is bereikt met de Staten. Met het vaststellen van het instellingsbesluit wordt het wel mogelijk om depositieruimte alvast op de Utrechtse Depositiebank te plaatsen;
  - Het maken van afspraken in een gebiedsproces over de toedeling van ingebracht saldo wordt opgenomen in het beleidskader.
- Op 4 juli 2023 is het Instellingsbesluit Utrechtse Depositiebank vastgesteld door het toenmalige College van Gedeputeerde Staten, het Instellingsbesluit is vervolgens gepubliceerd in het Provinciaal blad en PS zijn geïnformeerd met een Statenbrief.

---

<sup>1</sup> Op 31 mei 2023 hebben PS de motie actualiteitenmotie14 a Volt ea aangenomen met betrekking tot het beleidskader ruimtetoewijzing. Deze motie verzoekt Gedeputeerde Staten onder andere om een concept beleidskader voor de uitgifte van stikstofdepositieruimte via de stikstofdoelenbank voor te leggen als Statenvoorstel aan de Provinciale Staten.

- Het coalitie akkoord 2023-2027 zegt over het verdelen van stikstofruimte: “We bekijken samen met Provinciale Staten hoe we de stikstofruimte verdelen. Dit verdeelmodel dient alle doelen; natuurontwikkeling, PAS-melders en interimers, maar ook andere maatschappelijke en economische activiteiten.”
- Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de grondslag voor de Utrechtse Depositiebank opgenomen in de Omgevingsregeling. Daarom hebben GS op 13 februari 2024 met het besluit ‘Beleidsregels salderen 2024’ de beleidsregels voor extern salderen opnieuw vastgesteld.
- Op 14 februari 2024 heeft de technische informatiesessie plaatsgevonden met commissie RGW. De hoofdlijn van het verdeelmodel is daar gepresenteerd.

#### *Geen onderscheid tussen NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub> in de systematiek van extern salderen*

Op dit moment is het alleen mogelijk om via extern salderen aan aanvullende stikstofdepositieruimte te komen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen soorten stikstofemissie (NH<sub>3</sub> of NO<sub>x</sub>) of sectoren van herkomst. Provincies hebben geen juridische grondslag om tussen de soorten stikstofemissie onderscheid te maken en daarnaast vinden wij dat dergelijk schot de mogelijkheden om stikstofdepositieruimte vrij te maken voor maatschappelijke opgaven onnodig beperkt. De landbouwsector heeft met de Utrechtse Depositiebank de mogelijkheid om depositieruimte in het gebiedsproces voor de landbouwsector te laten reserveren. Wij verwachten dat de minister voor Natuur en Stikstof voor de zomer de Tweede Kamer informeert over haar lijn op de motie Ginwis cs<sup>2</sup>.

#### **Juridische en andere relevante kaders:**

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd tot het verlenen van natuurvergunningen en dus ook het vaststellen van dit beleidskader voor het verlenen van natuurvergunningen met behulp van de Utrechtse Depositiebank op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, Omgevingswet in samenhang gelezen met artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 4.25, eerste lid, aanhef en onder e, Omgevingsbesluit. Ten behoeve van politiek draagvlak en eerder afspraken met PS is gekozen om besluitvorming aan PS te laten door middel van dit Statenvoorstel.

#### *Additionaliteit*

De vergunningverlening via extern salderen, ook via de bank, is 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 als passende maatregel voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden.

Pas wanneer er voldoende geborgde maatregelen gericht op instandhouding zijn, mag de ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, zoals agrarische ontwikkelingen, woningen of werkgelegenheid worden gebruikt. Dit vergt een beoordeling per casus.

Uit de uitspraak op 28 februari 2024 van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2024:831) blijkt dat de rechtspraak nog volop in ontwikkeling is. In een uitspraak op 14 februari 2024 oordeelt de Afdeling zelfs positief over de onderbouwing van het additionaliteitsvereiste voor het project provinciale inpassingsplan Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat, maar de jurisprudentie is nog te casuïstisch om een algemene lijn uit af te leiden. Wel is duidelijk dat alleen wanneer het bevoegde gezag heeft getoond door te pakken en bijvoorbeeld ook al vergunningen heeft ingetrokken, de rechter zich laat overtuigen.

#### *Staatssteun*

Bij verwerving en toedeling van stikstofdepositieruimte dient ongeoorloofde staatssteun te worden voorkomen. De risico's op staatssteun spelen voornamelijk bij de verwerving van stikstofdepositieruimte. Dit valt buiten de reikwijdte van het verdeelmodel. Bij de toedeling is er in beginsel sprake van reguliere vergunningverlening, wat niet wordt aangemerkt als staatssteun. In het beleidskader is een toelichting opgenomen over de

---

<sup>2</sup> motie van het lid Grinwis c.s. (Kamerstuk 30252, nr. 58) over onderzoeken of en hoe het inwisselen van ammoniak (NH<sub>3</sub>) voor stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), dan wel tussen sectoren bij extern salderen voorkomen kan worden.

staatssteunaspecten.

### **Argumentatie:**

Het beleidskader in **bijlage 1** (UTSP-367003060-12420) bevat het verdeelmodel voor toedeling van stikstofdepositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank. Met het vaststellen van de Utrechtse Depositiebank op 4 juli 2023 is reeds besloten dat de Utrechtse Depositiebank voor alle relevante opgaven onder de omgevingsvisie beschikbaar is en dat deze bank enerzijds bedoeld is voor de vergunningverlening van eigen provinciale opgaven en anderzijds voor derden beschikbaar is als faciliterend instrument om uitgesteld extern salderen optimaal te kunnen benutten. In het coalitieakkoord 2023-2027 is afgesproken dat wij samen met Provinciale Staten bekijken hoe we de stikstofruimte verdelen. Dit verdeelmodel<sup>3</sup> dient alle doelen; natuurontwikkeling, PAS-melders en interimers, maar ook andere maatschappelijke en economische activiteiten. Het Beleidskader Utrechtse Depositiebank geeft hier vorm aan. Hierin staan de voorkeursvolgorde en de stappen voor toedeling aan opgaven. Door de toepassing van dit verdeelmodel wordt inzichtelijk welke afwegingen wij maken bij de toedeling van de stikstofdepositieruimte waar de provincie over kan beschikken. De voorkeursvolgorde voor toedeling van stikstofdepositieruimte aan opgaven die natuurvergunning nodig hebben is als volgt:

1. Legalisatieopgave: PAS-melders op de eerste plaats: In het Concept Utrechtse Programma Landelijk Gebied 1.0 is hierover onder andere aangegeven dat het noodzakelijk is om zo snel mogelijk samen met het Rijk de PAS-melders te legaliseren. Voor herstel van vertrouwen tussen sector en overheid is dit een noodzakelijke stap. Tegelijk draagt deze prioritering bij aan de uitvoering van motie 54a PASmelders<sup>4</sup>. Ook interimers vallen onder deze legalisatieopgave en krijgen daarmee prioriteit in dit beleidskader.
2. De prioritaire provinciale opgaven op een gezamenlijke tweede plaats waarbij GS rekening houden met afspraken over herverdeling van depositieruimte in de gebiedsprocessen UPLG. Dit zijn de opgaven klimaat, ontwikkelingen landelijk gebied (oa UPLG; waaronder landbouw), wonen, mobiliteit en energietransitie en netcongestie. De prioritaire provinciale opgaven hebben geen voorkeursvolgorde binnen dit verdeelmodel aangezien deze opgaven in samenhang moeten worden gezien en integraal gebiedsgericht worden afgewogen met de gebiedspartners. De afspraken over herverdeling van stikstofdepositieruimte in de gebiedsprocessen UPLG zijn leidend, en worden vastgelegd in overeenkomsten in het kader van het (deel)gebiedsplan.
3. Overige opgaven onder de omgevingsvisie op de laatste plaats.  
Omdat het altijd gebiedsgericht maatwerk betreft en Gedeputeerde Staten bij toedeling moet werken volgens de Beleidsregels Salderen 2024, is ruimte nodig om van de voorkeursvolgorde af te wijken, bijvoorbeeld als GS de toedeling aan een opgave in een specifiek geval ondoelmatig achten of voorrang willen geven aan een opgave die de belangen van het gebied als geheel dient. Dit is nader omschreven in het beleidskader.

### **Doelenboom en brede welvaart indicatoren:**

De Utrechtse Depositiebank is de provinciale doelenbank bedoeld als aanvullend instrument om vergunningverlening in het kader van de Omgevingswet voor Natura 2000-activiteiten op termijn vlot te trekken door middel van uitgesteld extern salderen. De Utrechtse depositiebank is een belangrijk instrument in de instrumentenkoffer voor de gebiedsgerichte aanpak van het UPLG. Het beleidskader Utrechtse depositiebank geeft aan hoe wij met toedeling van depositieruimte waar GS over kunnen beschikken omgaan.

In de begroting 2024 is onder andere aangegeven dat we samen met onze gebiedspartners in 2024 doorgaan met het verder uitwerken en implementeren van de instrumentenkoffer om hiermee de uitvoering van Gebiedsgerichte aanpak Stikstof en Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) op gang te brengen.

---

<sup>3</sup> Zie blz 8 "aan de slag voor Utrecht" coalitieakkoord 2023-2027.

<sup>4</sup> Deze motie draagt GS op om:

- 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.

Dit maakt onderdeel uit van beleidsdoel 2.2 De kwaliteit van de natuur is goed/divers en veerkrachtig met het bijbehorende meerjarendoel 2.2.2 De biodiversiteit in stad en platteland is verbeterd.

**Participatie:**

De Utrechtse Depositiebank is een hulpmiddel om door de gebiedsprocessen vrijgemaakte stikstofdepositieruimte veilig te stellen, zodat voldoende tijd is in die gebieden tot een breed gedragen keuze te komen waar deze ruimte wordt ingezet. Voor het beleidskader is gekozen voor de informerende participatiestijl, omdat de Europese staatsteunregels enerzijds en de Habitatrictlijn anderzijds de speelruimte in de praktijk erg beperken. Na vaststelling van het beleidskader door PS zal een informerende sessie gehouden worden met relevante gebiedspartners over de werking van de Utrechtse Depositiebank. Daarbij zal worden ingegaan op de mogelijkheden die de Utrechtse Depositiebank voor de gebiedsprocessen van het UPLG biedt.

**Financiële consequenties:**

Het toepassen van de Utrechtse Depositiebank (registreren, reserveren, vergunnen en verwijderen van stikstofdepositieruimte) kent geen financiële aspecten anders dan personele inzet vanuit het team Vergunningverlening Natuur en landschap in het kader van de vergunningverleningsprocessen. Het verwerven van stikstofdepositieruimte of het toedelen daarvan aan specifieke projecten of programma's heeft uiteraard wel financiële aspecten, dit moet binnen de specifieke programma's worden begroot. Het toepassen van het beleidskader Utrechtse Depositiebank heeft geen financiële aspecten.

**Vervolg:**

Gelijktijdig met de verzending van dit Statenvoorstel aan PS hebben wij een nieuwsbericht uitgedaan. Na besluitvorming van PS over het beleidskader worden gebiedspartners geïnformeerd via berichtgeving op Lami, website en nieuwsbrief. Daarnaast zal een informerende sessie gehouden worden voor gebiedspartners (zie paragraaf participatie). Via de voortgangsrapportage vergunningverlening stikstof worden PS op de hoogte gehouden van de depositieruimte op de Utrechtse Depositiebank en onze beoordeling daarvan. Evaluatie van dit beleidskader doen wij in samenhang met de evaluatie van alle andere gereedschappen uit de instrumentenkoffer UPLG. Eventueel kan eerder geëvalueerd worden als in de praktijk blijkt dat het beleidskader onvoldoende handvatten biedt voor een transparante afweging door GS. De provinciale prioriteiten uit de voorkeursvolgorde van het beleidskader zullen daarnaast geëvalueerd worden direct na vaststelling van onze de nieuwe Omgevingsvisie.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

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

## **Ontwerp-besluit**

Besluit op 26-06-2024 tot vaststelling van beleidskader Utrechtse Depositiebank.

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 26-06-2024.

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 16-04-2024 met nummer UTSP-367003060-11333, van afdeling LLO, gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied.

### **Overwegende dat:**

- Een separaat beleidskader is toegezegd dat aangeeft hoe GS omgaan met het toedelen van stikstofdepositieruimte in de Utrechtse Depositiebank waar GS de beschikking over hebben.
- PAS-melders een hoge prioriteit hebben, gevolgd door de provinciale prioritaire opgaven.
- Dat het altijd gebiedsgericht maatwerk is en dat opgaven in samenhang worden gezien en integraal gebiedsgericht worden afgewogen met gebiedspartners, waarbij GS rekening houden met afspraken over herverdeling van depositieruimte in de gebiedsprocessen UPLG.
- GS de ruimte moeten krijgen af te wijken van de voorkeursvolgorde. Bijvoorbeeld als GS de toedeling aan een opgave in een specifiek geval ondoelmatig acht of voorrang wil geven aan een opgave die de belangen van het gebied als geheel dient.

### **Besluit:**

Provinciale Staten stellen het beleidskader Utrechtse Depositiebank vast zoals opgenomen in **bijlage 1** (UTSP-367003060-12420) bij dit statenvoorstel.

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Griffier,  
mr. C.A. Peters