

## **Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland houdende Beleidsregel toedeling ontwikkelingsruimte Ontwikkelingsgebieden Zeeland (Sloegebied en Kanaalzone) Programmatische Aanpak Stikstof Zeeland**

**Besluit van Gedeputeerde Staten van Zeeland van 14 februari 2017, kenmerk 17002764 tot vaststelling van de beleidsregel toedeling ontwikkelingsruimte ontwikkelingsgebieden Zeeland, betrekking hebbend op de verdeling van ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten (segment 1) in het Sloegebied en de Kanaalzone voortkomend uit de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).**

*Gedeputeerde Staten van Zeeland,*

Gelet op de artikelen 1.3, 1.13, 2.7 en 2.9 van de Wet natuurbescherming, de artikelen 2.7, 2.8 en 2.9 van het Besluit natuurbescherming, de artikelen 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van de Regeling natuurbescherming en paragraaf 4.2.7 en 4.2.9 van het PAS-programma, artikel 2.2 eerste lid Crisis- en herstelwet, artikel 2 lid 1 onder aa. en bb. Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Overwegende:

- dat het provinciale beleid is gericht op het bieden van ruimte voor economische ontwikkelingen en activiteiten mits de daarmee gepaard gaande stikstofdepositie de realisatie van de Natura 2000 doelstellingen niet belemmert;
- dat de uitgangspunten voor toedeling van ontwikkelingsruimte op landelijk niveau zijn gereguleerd in de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming, de Regeling natuurbescherming en het Programma Aanpak Stikstof;
- dat gedeputeerde staten bevoegd gezag kunnen zijn voor toestemmingsbesluiten (artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming), voor het verlenen van instemming (artikel 1.3 van de Wet natuurbescherming) en voor afgifte van een verklaring van geen bedenkingen (artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht);
- dat voor de ontwikkelingsgebieden Sloegebied en Kanaalzone ontwikkelingsruimte is gereserveerd (artikel 1.13 Wet natuurbescherming jo. artikel 2.8 van het Besluit natuurbescherming jo. artikel 2.5 en bijlage 1 bij de Regeling natuurbescherming);
- dat het in het belang van alle partijen is dat realistische aanvragen om ontwikkelingsruimte worden ingediend en door een initiatief geen onevenredig beslag wordt gelegd op de gereserveerde ruimte;
- dat het gewenst is dat gedeputeerde staten vastleggen op welke wijze zij aan hun bevoegdheden uitvoering geven bij toedeling van gereserveerde ontwikkelingsruimte voor de ontwikkelingsgebieden Sloegebied en Kanaalzone, zodat alle betrokkenen daar in hun beleid, besluitvorming en bij hun initiatieven rekening mee kunnen houden.

Besluiten vast te stellen de volgende Beleidsregel:

### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a) Ontwikkelingsgebieden Zeeland: het gebied zoals opgenomen in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet artikel 2 lid 1 onder aa. en bb., zijnde het Sloegebied en de Kanaalzone
- b) Ontwikkelingsruimte: stikstofdepositie die in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof met betrekking tot een daarin opgenomen Natura 2000-gebied kan worden toegedeeld in of gereserveerd voor besluiten als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming.
- c) Gereserveerde ontwikkelingsruimte: ontwikkelingsruimte die is gereserveerd op grond van artikel 2.8 Besluit natuurbescherming jo. artikel 2.5 en bijlage 1 bij de Regeling natuurbescherming.
- d) PAS-programmaperiode: het tijdvak waarbinnen een Programmatische Aanpak Stikstof gelding heeft.
- e) Toestemmingsbesluit: besluit als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming.
- f) OR-relevant hexagoon: een oppervlakte binnen een Natura 2000-gebied van 1 hectare (hexagoon) waarbinnen voor stikstof gevoelig natuurlijke habitat of habitat van voor stikstof gevoelige soorten voorkomen, en waarbij tevens sprake is van een (mogelijke of naderende) overbelasting van stikstofdepositie waardoor bij toestemmingsbesluiten op grond van de Wet natuurbescherming deze OR-relevante hexagonen voor uitgifte van ontwikkelingsruimte in aanmerking komen.

---

## **Artikel 2 Reikwijdte**

Deze beleidsregel is van toepassing op besluitvorming door gedeputeerde staten met betrekking tot projecten en andere handelingen binnen het Sloegebied en de Kanaalzone waarvoor een beroep wordt gedaan op gereserveerde ontwikkelingsruimte.

## **Artikel 3 Aanvraag**

In aanvulling op de aanvraag voor een toestemmingsbesluit kunnen gedeputeerde staten van de initiatiefnemer een nadere onderbouwing vragen van de gevraagde ontwikkelingsruimte waaruit blijkt dat de aangevraagde stikstofveroorzakende activiteiten zowel vanuit technisch als bedrijfseconomisch perspectief realistisch zijn.

## **Artikel 4 Uitgangspunten toedeling ontwikkelingsruimte**

1. Bij toedeling van ontwikkelingsruimte wordt per project of andere handeling maximaal 15% (met een maximum van 2,00 mol) van de beschikbare gereserveerde prioritaire ontwikkelingsruimte op een OR relevant hexagoon toegedeeld per hectare per jaar per programmaperiode. Ingeval het project of de andere handeling betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer geldt het vastgestelde maximumpercentage in cumulatie met andere projecten of handelingen met betrekking tot dezelfde inrichting, met inbegrip van projecten en handelingen in de PAS-programmaperiode die ingevolge artikel 2.12, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming zijn uitgezonderd van het verbod van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.
2. Gedeputeerde staten kunnen het door hen vastgestelde toestemmingsbesluit (al dan niet gedeeltelijk) intrekken of wijzigen of, indien het om een omgevingsvergunning gaat, burgemeester en wethouders verzoeken het toestemmingsbesluit (al dan niet gedeeltelijk) in te trekken of te wijzigen, voor zover:
  - a. de realisatie van het project onderscheidenlijk de verrichting van de andere handeling waarvoor ontwikkelingsruimte is toegedeeld niet binnen één jaar, na het onherroepelijk worden van het toestemmingsbesluit waarbij de ontwikkelingsruimte is toegedeeld, is aangevangen;
  - b. na aanvang van de realisatie onderscheidenlijk de verrichting gedurende een termijn van 26 weken geen handelingen meer zijn verricht met gebruikmaking van het toestemmingsbesluit;
  - c. het project of de andere handeling waarvoor ontwikkelingsruimte is toegedeeld niet binnen vier jaar, na het onherroepelijk worden van het toestemmingsbesluit waarbij de ontwikkelingsruimte is toegedeeld, is gerealiseerd onderscheidenlijk verricht;
  - d. niet (langer) aannemelijk is dat realisatie onderscheidenlijk verrichting van (een gedeelte van) het project respectievelijk de andere handeling nog uitvoerbaar is dan wel hiervoor ontwikkelingsruimte nodig is.
3. Voor de toedeling van ontwikkelingsruimte geldt de volgorde van ontvangst van de volledige en ontvankelijke aanvraag voor een toestemmingsbesluit. Bij binnenkomst via de post geldt het tijdstip van 12.00 uur.
4. Gedeputeerde staten kunnen lid 1, 2 en/of 3 van dit artikel buiten toepassing laten of daarvan afwijken, wanneer onverkorte toepassing ervan voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen. Gedeputeerde staten horen bij toepassing van het bepaalde in dit lid Zeeland Seaports en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Borsele en Vlissingen (Sloegebied) of Terneuzen (Kanaalzone).

## **Artikel 5 Registratieplicht**

Gedeputeerde staten kunnen aan de toedeling van ontwikkelingsruimte de voorwaarde verbinden dat jaarlijkse registratie en rapportage plaatsvindt van stikstof veroorzakende activiteiten.

## **Artikel 6 Bekendmaking en inwerkingtreding**

Dit besluit treedt de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin het besluit wordt geplaatst in werking.

## **Artikel 7 Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregel toedeling ontwikkelingsruimte Ontwikkelingsgebieden Zeeland (Sloegebied en Kanaalzone) Programmatische aanpak stikstof Zeeland.

---

*Aldus vastgesteld in de vergadering van gedeputeerde staten van 14 februari 2017.*

*Drs. J.M.M. Polman, voorzitter*

*A.W. Smit, secretaris*

*Uitgegeven, 20 februari 2017*

*De secretaris. A.W. Smit*

## **Toelichting**

### **Algemeen**

De stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden neemt de komende 20 jaar af door al ingezette maatregelen, zoals: schonere auto's en het in het Programma Aanpak Stikstof opgenomen pakket van aanvullende emissiebeperkende maatregelen in de landbouw. Een deel van deze afname komt ten goede aan de natuur (ecologie); een ander deel wordt ingezet als ontwikkelingsruimte voor initiatiefnemers (economie). Een deel van de ontwikkelingsruimte is gereserveerd voor prioritaire projecten van het Rijk en prioritaire projecten van de provincies (segment 1). Voor de provincie Zeeland concentreren deze prioritaire projecten zich tot de Ontwikkelingsgebieden Sloegebied en Kanaalzone. Het Sloegebied vormt samen met de Kanaalzone een zeehaven van nationaal belang. In beide gebieden is nog sprake van een aanzienlijk aantal hectares vrij uitgeefbaar terrein voor industriële en zeehavengebonden activiteiten. Binnen de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is ontwikkelingsruimte gereserveerd voor zowel industriële activiteiten als verkeersbewegingen (wegverkeer, zeescheepvaart- en binnenscheepvaartverkeer) die samenhangen met containeractiviteiten en andere zeehavengebonden activiteiten. Deze beleidsregel heeft betrekking op toedeling van ontwikkelingsruimte voor projecten en andere handelingen binnen het Sloegebied en de Kanaalzone. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe bedrijfsactiviteiten als om de uitbreiding van bestaande bedrijfsactiviteiten in het gebied.

### **Beleidsregel toedeling ontwikkelingsruimte Ontwikkelingsgebieden Zeeland**

Gedeputeerde staten kunnen bevoegd gezag zijn voor toestemmingsbesluiten waarbij ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld dan wel daarvoor instemming verlenen dan wel daarvoor een verklaring van geen bedenkingen afgeven.

Voor de uitoefening van deze bevoegdheden kunnen gedeputeerde staten provinciale beleidsregels vaststellen. Gedeputeerde staten stellen een beleidsregel voor de Ontwikkelingsgebieden Zeeland vast om er voor te zorgen dat de gereserveerde ontwikkelingsruimte op een evenwichtige wijze wordt verdeeld over activiteiten binnen het Sloegebied en de Kanaalzone. Hiermee wordt voorkomen dat enkele aanvragers in één keer de beschikbare ontwikkelingsruimte verbruiken.

Wanneer een aanvraag om toestemming niet voldoet aan de provinciale beleidsregels, kan dat voor gedeputeerde staten reden zijn de gevraagde ontwikkelingsruimte te weigeren.

Toegedeelde ontwikkelingsruimte is gekoppeld aan een toestemmingsbesluit en is niet verhandelbaar.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

f) OR-relevant hexagoon: een van de voorwaarden voor OR-relevantie is dat er tevens sprake is van een (mogelijke of naderende) overbelasting van stikstofdepositie. De grens voor (mogelijke of naderende) overbelasting ligt 70 mol onder de kritische depositiewaarde. Van (mogelijke of naderende) overbelasting is sprake als de stikstofdepositie deze grens overschrijdt.

#### **Artikel 2. Reikwijdte**

Toestemmingsbesluiten op grond van artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming kunnen door verschillende bevoegde gezagen worden vastgesteld. Voor de Zeeuwse Natura 2000-gebieden zijn dit in veel gevallen gedeputeerde staten van Zeeland (hierna: gedeputeerde staten). Het kan echter ook zijn dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn (artikel 2.7, eerste lid, sub d, van het Besluit natuurbescherming : een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met artikel 2.2aa, onderdeel a, van het Besluit omgevingsrecht). In dat geval moeten gedeputeerde staten ingevolge artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht (Bor) beslissen omtrent verlening van een verklaring van geen bedenkingen. Uit de toepassing van artikel 1.3 van de Wet natuurbescherming kan ook voortvloeien dat gedeputeerde staten van een andere provincie bevoegd gezag zijn, maar dat gedeputeerde staten instemming moeten verlenen.

Artikel 2 is zodanig geformuleerd dat deze beleidsregel van toepassing is op alle besluitvorming door gedeputeerde staten met betrekking tot projecten en andere handelingen binnen het Sloegebied en de Kanaalzone waarvoor een beroep wordt gedaan op segment 1 (dus ook verklaringen van geen bedenkingen en instemmingsbesluiten).

### **Artikel 3. Aanvraag**

Gedeputeerde staten willen met de gereserveerde ontwikkelingsruimte de economische groei in de Ontwikkelingsgebieden Sloe en Kanaalzone zo veel als op basis van de beschikbare stikstofruimte mogelijk faciliteren. Om onevenredige stikstofclaims te voorkomen kan een initiatiefnemer worden verzocht de gevraagde ontwikkelingsruimte te onderbouwen. In een dergelijke onderbouwing moet aandacht worden besteed aan de ingezette uitstootreducerende handelwijzen.

### **Artikel 4. Uitgangspunten toedeling ontwikkelingsruimte**

Gedeputeerde staten zien dat ontwikkelingsruimte in het kader van de PAS een schaars goed is. Gedeputeerde staten willen voorkomen dat een nieuwe activiteit een onevenredig groot deel van de beschikbare ontwikkelingsruimte gebruikt, waardoor er voor andere ontwikkelingen, in relatie tot de nog beschikbare hectares grond, in het gebied onvoldoende ruimte overblijft. Gedeputeerde staten willen ook voorkomen dat ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld die vervolgens niet wordt gebruikt, terwijl voor andere ontwikkelingen dan onvoldoende ruimte beschikbaar is. Gedeputeerde staten hebben een aantal uitgangspunten geformuleerd om te bewaken dat de schaarse ontwikkelingsruimte evenredig en evenwichtig wordt toegedeeld.

#### **Lid 1: *Maximaal percentage aan toe te kennen ontwikkelingsruimte binnen een programmaperiode***

Doel van deze bepaling is ervoor te zorgen dat de beschikbare, schaarse ontwikkelingsruimte op een evenwichtige en evenredige wijze wordt toegedeeld. Hiertoe is een maximaal percentage van de gereserveerde ontwikkelingsruimte per Natura 2000-gebied per PAS-programmaperiode vastgelegd voor de OR-relevante hexagonen. Op basis van berekeningen voor diverse representatieve bedrijfssituaties is de verwachting dat een groot deel van de voorziene aanvragen binnen het gestelde maximum percentage van 15% blijft (met een maximum van 2,00 mol per hectare per jaar per PAS-programmaperiode op OR-relevante hexagonen).

Bij een uitbreiding van een bestaande inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer dient de stikstofdepositie te worden opgeteld bij de stikstofdepositie van de daaraan voorafgaande uitbreidingen ten aanzien van dezelfde inrichting in dezelfde PAS-programmaperiode. Hierbij dienen ook de uitbreidingen te worden meegeteld die onder de uitzondering van de vergunningplicht vallen (artikel 2.9, vijfde lid, onderdeel 1°, van de Wet natuurbescherming jo. artikel 2.12, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming). Met deze toevoeging wordt voorkomen dat een initiatiefnemer de maximale waarde in mol stikstof/ha/jaar per PAS-programmaperiode overschrijdt door het opknippen van een groter project in kleine deelprojecten.

Het maximum percentage wordt na 3 jaar geëvalueerd. Indien hiertoe noodzaak of voldoende ruimte aanwezig is, kan nadien bijstelling plaatsvinden.

#### **Lid 2: *Limitering aan gebruikslengte ontwikkelingsruimte***

Doel van deze bepaling is het voorkomen van onnodige toedeling van ontwikkelingsruimte door aan het verlenen van toestemming als voorwaarde een termijn te stellen waarbinnen het project of de andere handeling is gerealiseerd onderscheidenlijk is verricht. Op grond van artikel 2.7, vierde lid, van het Besluit natuurbescherming kan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een toestemmingsbesluit, dit besluit intrekken of wijzigen indien het project of de andere handeling waarop dit besluit betrekking heeft, nadat het besluit onherroepelijk is geworden, niet is gerealiseerd, onderscheidenlijk is verricht binnen de daarvoor gestelde termijn.

Sub a van het tweede lid van artikel 4 van deze beleidsregel legt vast dat binnen een jaar vanaf het moment dat het toestemmingsbesluit onherroepelijk is geworden een aanvang moet worden gemaakt met de realisatie onderscheidenlijk de verrichting. Sub b van het tweede lid van artikel 4 van deze beleidsregel strekt ertoe dat Gedeputeerde Staten ook kunnen ingrijpen indien na de aanvang gedurende een zekere tijd – gesteld op 26 weken – geen handelingen meer worden verricht. Voor realisatie onderscheidenlijk verrichting van het project of de andere handeling is mede vanuit het perspectief van handhaafbaarheid ook een eindtermijn gesteld. Deze ligt ingevolge sub c op vier jaar. Gedeputeerde staten hebben daarbij in ogenschouw genomen dat realisatie van projecten en andere handelingen binnen de Ontwikkelingsgebieden (Sloegebied en Kanaalzone) veel tijd in beslag kan nemen. Tot slot zijn er situaties denkbaar dat kort(er) na vergunningverlening duidelijk wordt dat geen gebruik kan worden gemaakt van het toestemmingsbesluit. In die gevallen is van belang dat niet eerst vier jaar hoeft te worden gewacht voordat intrekking kan plaatsvinden. Sub d van het tweede lid van artikel 4 van deze beleidsregel voorziet voor die gevallen in de mogelijkheid van (gedeeltelijke) intrekking in een eerder stadium.

Indien er sprake is van een omgevingsvergunning waarvoor gedeputeerde staten een verklaring van geen bedenkingen hebben afgegeven, kunnen gedeputeerde staten burgemeester en wethouders verzoeken het toestemmingsbesluit al dan niet gedeeltelijk in te trekken. Artikel 2.7, vierde lid, van het Besluit natuurbescherming is een bevoegdheid en geen plicht. Bij toepassing van de bepaling zullen gedeputeerde staten steeds de feitelijke omstandigheden in de beoordeling betrekken.

---

**Lid 3:** *Toekennen van ontwikkelingsruimte op volgorde van de datum en tijdstip van ontvangst van een ontvankelijke aanvraag.*

Voor de toedeling van ontwikkelingsruimte is het van belang dat de aanvraag ontvankelijk is, dat houdt in dat de juiste gegevens zijn overgelegd en dat ook de inhoud van de aanvraag op orde is. Het is dus in het belang van de initiatiefnemer dat de ingediende aanvraag zowel formeel als inhoudelijk op orde is. Is dat niet het geval dan wordt de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen binnen een bepaalde periode. Pas als de benodigde gegevens op tijd zijn ingediend, wordt de status van de aanvraag omgezet in een ontvankelijke aanvraag en is de datum van ontvankelijkheid bepalend voor de volgorde van toekenning van ontwikkelingsruimte. Omdat een aanvrager niet verplicht is zijn aanvraag digitaal in te dienen, is er een tijdstip bepaald wanneer een aanvraag per post wordt ingediend.

**Lid 4:** *Hardheidsclausule*

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zit een inherente afwijkingsbevoegdheid (artikel 4:84 Awb). Jurisprudentie wijst uit dat daarvan alleen gebruik kan worden gemaakt in gevallen die niet konden worden voorzien. Door in de beleidsregel zelf een grondslag op te nemen voor afwijking, creëren Gedeputeerde Staten (meer) ruimte om af te wijken van de beleidsregels in gevallen waarin toepassing van de beleidsregel onevenredig zou zijn. In de beleidsregel is opgenomen dat de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Borsele, Vlissingen en/of Terneuzen en Zeeland Seaports worden gehoord bij toepassing van het bepaalde in lid 4. Dit laat onverlet dat de toepassing van de hardheidsclausule een bevoegdheid van gedeputeerde staten is en gedeputeerde staten beslissen over het al dan niet toepassen hiervan.

**Artikel 5. Registratieplicht**

Gedeputeerde staten kunnen aan de toedeling van ontwikkelingsruimte de voorwaarden verbinden dat jaarlijkse registratie en rapportage plaatsvindt van stikstofveroorzakende activiteiten. Met behulp van deze informatie kan worden nagegaan of de voor Ontwikkelingsgebieden Zeeland gereserveerde ruimte toereikend is en of de per project of andere handeling toegedeelde ruimte toereikend of te ruim bemeten is.