Notitie PAS-problematiek Nijkerk

Van	Onderwerp
Natalie Garay en Wim Bomhof	Standpunt en maatregelen inzake uitspraak Raad van State over PAS
Aan	**Datum**
Wethouder Oosterwijk	4 oktober 2019

Toelichting:

1. Inleiding

Op 29 mei jl. heeft de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State (RvS) uitspraak gedaan waaruit blijkt dat de Passende beoordeling (Pb) als basis voor de toepassing van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) onvoldoende is. De uitspraak heeft gevolgen voor veel ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland, ook in de gemeente Nijkerk. Voor alle plannen en projecten ten behoeve van woningbouw, bedrijventerreinen, (agrarische) bedrijvigheid, recreatie, infrastructuur enzovoort die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden en die gebaseerd zijn op de toepassing van het PAS, heeft deze uitspraak gevolgen.
Deze memo behandelt de gevolgen van de uitspraken voor de relevante plannen en projecten in Nijkerk. Tevens bevat deze memo het standpunt hoe de gemeente Nijkerk deze plannen en projecten verder in procedure neemt, rekening houdend met de juridische houdbaarheid van het PAS.

2. De problematiek

De uitspraak samengevat
In vervolg op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie op 7 november jl. 2018, heeft ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uitgesproken over de houdbaarheid van het Programma Aanpak Stikstof, kortweg het PAS. De voorzet van het Hof hield in dat het PAS een geschikte methode is om op landelijk niveau een ordening en vervolgens een toedeling tot stand te brengen in de claims die op de beschikbare stikstofruimte worden gelegd. Er mag echter geen rekening gehouden worden met te verwachten voordelen van allerlei verzachtende maatregelen om de gevolgen van stikstofuitstoot tegen te gaan. De PAS-maatregelen zijn maar aannames. De bescherming van de natuurwaarden vereist zekerheden.

De Passende beoordeling
De Afdeling concludeert dat de Passende beoordeling (Pb) die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt.
Voor elk plan of project in de nabijheid van Natura 2000-gebieden dient onderzocht te worden in hoeverre het plan of project gevolgen heeft voor die gebieden. Als niet kan worden uitgesloten dat een plan of project significante gevolgen heeft, dan moet een Passende beoordeling worden gemaakt. Daarin wordt dieper ingegaan op de gevolgen voor Natura 2000-gebieden.
Indien uit de Pb blijkt dat sprake is van een significant effect dient aangetoond te worden dat met compenserende of mitigerende maatregelen het effect wordt weggenomen. Veel plannen en projecten konden met het PAS als mitigerende maatregel toch doorgang vinden. Een vergunning op basis van de Wet natuurbescherming (Wnb) bleek in deze gevallen niet nodig.

Nu geconcludeerd is dat de toegepaste systematiek in de Pb als grondslag voor het PAS niet deugt is de programmatische aanpak terug bij af. Het gevolg is dat veel plannen en projecten niet in procedure

kunnen worden gebracht of in uitvoering kunnen worden genomen. Immers, het onderzoek dat aan de beoogde activiteiten ten grondslag ligt is niet deugdelijk.
Elke ontwikkeling van enige omvang van infrastructuur, woningbouw of industrie heeft emissie van stikstof tot gevolg. Voor de beschermde natuurgebieden hoeft de emissie van die bronnen niet onoverkomelijk te zijn, want het aandeel van de sectoren wegverkeer (9%), industrie (2%) en wonen (6%) aan de totale emissie van stikstof is betrekkelijk gering. Bovendien speelt in de situatie van Nijkerk mee dat er op korte afstand twee Natura 2000-gebieden liggen die geen van beide gevoelig zijn voor stikstof. Op grotere afstand van veel bouwprojecten ligt Natura 2000-gebied Veluwe dat wel gevoelig is voor stikstofdepositie. Deze gegevens maken compensatie realistisch. De landbouwsector draagt echter voor circa 45% bij aan de stikstofuitstoot. Met die sector moet op een andere manier omgegaan worden, wil het terugdringen van stikstofemissie groot effect hebben.

3. De Nijkerkse situatie

In Nederland zijn 118 van de 160 Natura 2000 gebieden gevoelig voor te veel stikstof. In Nijkerk dient rekening te worden gehouden met alle omliggende Natura 2000-gebieden. Het gaat in het bijzonder om de volgende drie nabij gelegen gebieden:

1. 'Polder Arkemheen';
2. 'Veluwerandmeren' en
3. 'Veluwe'.

Voor de eerste twee gebieden geldt dat deze niet stikstofgevoelig zijn. Dit betekent niet dat er voor deze gebieden geen voortoets of een Pb aan de orde is. De Wnb verbiedt activiteiten die een negatief effect op leefgebieden van beschermde soorten veroorzaken als deze leefgebieden al onder druk staan. Stikstofdepositie is maar één van de aspecten die negatieve effecten kan veroorzaken. In het onderzoek dient ook het effect van verstoring door geluid, licht of betreding onderzocht te worden. De onderzoeksmethodiek van deze aspecten staat in de uitspraak echter niet ter discussie.
De Veluwe is wel gevoelig voor stikstofdepositie. Derhalve dient de voortoets aan te tonen dat het plan geen stikstofdepositie veroorzaakt op dit Natura 2000-gebied. De meeste bouwinitiatieven vinden plaats in de drie kernen in Nijkerk. De oostelijke kernrand Nijkerk ligt op een afstand van 7,5 km van de Veluwe. Voor Nijkerkerven en Hoevelaken is deze afstand 10 km respectievelijk 11 km. Derhalve op betrekkelijk grote afstanden.

4. De gevolgen van de afzonderlijke projecten en plannen

De uitspraak heeft ook gevolgen voor plannen en projecten op gemeentelijk grondgebied welke door de gemeente of, al dan niet in samenwerking met de gemeente, door initiatiefnemers (burgers, ontwikkelaars, ondernemers en instanties) op gemeentelijk grondgebied zijn gestart. De tabel in bijlage 2 geeft het overzicht weer van plannen en projecten:

- die in procedure zijn geweest (onherroepelijke besluiten), maar waarvoor nog een omgevingsvergunning voor verleend moet worden;
- die momenteel in procedure of in ontwikkeling zijn;
- en waarbij de gemeente zelf aan zet is of waarvoor een verzoek van initiatiefnemer bij de gemeente of OddV is ingediend om medewerking te verlenen c.q. een procedure te starten.[1]

5. Het standpunt van de gemeente

De uitspraak van de RvS heeft geen gevolgen voor ontwikkelingen waarvoor al een Nbw-vergunning is verleend en waartegen geen bezwaar en beroep meer openstaat (onherroepelijk zijn). Een voorbehoud op deze stelling moet worden gemaakt voor Nbw-vergunningen die op basis van het PAS

[1] Gemeentegrens overstijgende projecten zijn buiten beschouwing gelaten. Bijvoorbeeld de reconstructie van knooppunt Hoevelaken

zijn verleend en één-op-één ingepast zijn in het bestemmingsplan. Het stikstofvonnis treft mogelijk ook bedrijven die reeds over een vergunning beschikken die op het PAS zijn gebaseerd.
De uitspraak raakt ook agrarische bedrijven die beweiden en bemesten. Gedurende het huidige beweidings- en bemestingsseizoen wordt niet actief gehandhaafd op de vergunningplicht.
De uitspraak heeft op dit moment wel gevolgen voor:

- ontwikkelingen waarvoor een bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is en/of
- waarvoor een Nbw-vergunning nog niet is verleend, alhoewel het aan de vergunning ten grondslag liggende bestemmingsplan al wel onherroepelijk is;
- alle overige verzoeken waarvan op dit moment (nog) niet vastgesteld kan worden dat het verzoek op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten GEEN significant negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden.

In de (lopende) procedures en de afhandeling van de vergunningen kiest de gemeente Nijkerk de lijn van de uitspraak van de Raad van State. Met dit standpunt respecteert de gemeente de uitspraak van de Raad van State. Om deze reden is in de afgelopen weken een overzicht gemaakt van alle plannen en projecten (zie bijlage 2). Het gaat om plannen en projecten waarbij gebruik gemaakt is van het rekeninstrument AERIUS. Maar ook overige plannen en projecten worden onderzocht op de gevolgen van de uitspraak. Al deze plannen en projecten (ook kleinschalige plannen) kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. Deze toename van de stikstofdepositie kan het gevolg zijn van bouwwerkzaamheden in de aanlegfase (bijvoorbeeld als gevolg van de aanvoer van bouwmaterialen naar en grondverzet op de bouwplaats). Het gebruik van de woningen (de gebruiksfase) kan ook leiden tot een toename van de stikstofdepositie. Deze toename kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van het gebruik van gas en het autoverkeer van bewoners en bezoekers van de woningen.

Bouwplannen waarvan op voorhand **goed gemotiveerd** kan worden onderbouwd dat deze geen enkele negatieve gevolgen kunnen hebben voor de relevante Natura 2000-gebieden, kan een passende beoordeling van de stikstofdepositie achterwege blijven. Deze plannen houden stand en worden gewoon in procedure gebracht.

6. Te treffen maatregelen

De uitspraak kan rechtsgevolgen hebben voor de plannen en projecten uit het overzicht in de bijlage 2. Deze plannen en projecten (en de daarmee samenhangende activiteiten) kunnen stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken.

Er wordt echter niet afgewacht tot er meer duidelijkheid komt in de nieuwe regelgeving. De gemeente werkt in de komende weken, in overleg met de omgevingsdienst, door aan de plannen en projecten waarvan besloten is dat deze ontwikkeld en gerealiseerd moeten worden. De gemeente overlegt met ontwikkelaars en initiatiefnemers en zoekt met hen juridisch houdbare, praktische oplossingen om het plan of project in uitvoering te nemen.

1. Voor de plannen en projecten die recent in ontwikkeling zijn gebracht (bijvoorbeeld het project Paasbos) wordt in de planontwikkeling onderzocht welke effecten het plan heeft op Natura 2000-gebieden en wordt nagedacht over projectmaatregelen waarmee deze effecten (stikstofdepositie) kunnen worden weggenomen.
2. Plannen en projecten die al verder in ontwikkeling of reeds in procedure zijn of zijn geweest en waarbij gebruik gemaakt is van het rekeninstrument AERIUS, dienen door middel van een voortoets opnieuw beoordeeld te worden in hoeverre er sprake is van een overschrijding in de berekening van de stikstofdepositie van een project op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Indien de berekening met de nieuwe rekentool:

- aantoont dat het plan of project geen gevolgen heeft voor de stikstofdepositie zal dit nadrukkelijk in de toelichting van het bestemmingsplan of de onderbouwing bij de vergunning met het onderliggende onderzoek worden onderbouwd. Daarbij mag er gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot intern salderen (zie verderop voor een toelichting op deze rekenmethodiek);
- uitwijst dat sprake is van overschrijding van de norm van 0,00 mol/ha/pj (hoe gering ook), dient via een Pb de mitigatielast vastgesteld te worden. Deze mitigatielast wordt vertaald naar een volledig, nauwkeurig en definitief projectgebonden maatregelenpakket. Vervolgens moet dit maatregelenpakket, als onderdeel van het ruimtelijke plan of project, zowel feitelijk als juridisch worden geborgd.

Het gaat derhalve om een herijking van deze projecten en plannen. Dit heeft wel een vertraging van het betreffende project tot gevolg, omdat het onderzoek en de mogelijk te treffen maatregelen tijd in beslag nemen. Verdere vertraging kan aan de orde zijn als het plan of het project opnieuw in procedure moet worden gebracht met de aanvullende voortoets en Pb. In het geval sprake is van een herziening van het bestemmingsplan dient in het geval sprake is van een Pb de procedure van het bestemmingsplan gelijk op te gaan met een m.e.r.-procedure.

- In de komende weken wordt dit voor de projecten en plannen uit de bijgevoegde tabel uitgevoerd, waarvoor de gemeente aan zet is. Initiatiefnemers waarvoor de gemeente het plan of project faciliteert worden per brief geïnformeerd over de ontstane situatie en de onzekerheid over de uitvoerbaarheid van het plan. Het is ook de bedoeling in de brief de initiatiefnemer uitleg te geven over de mogelijkheden om het initiatief toch uit te kunnen voeren, indien de inschatting gemaakt is dat de kans daarop aanwezig is. In deze gevallen wordt verzocht aanvullend onderzoek uit te voeren. De initiatiefnemer wordt de mogelijkheid geboden in een gesprek een toelichting te krijgen op de gevolgen van de PAS-uitspraak voor zijn/haar initiatief. Indien daar behoefte aan is, kunnen zij deze afspraak maken met het doel per zaak te bekijken welke maatregelen de initiatiefnemer nemen kan om het verzoek verder zorgvuldig in procedure te nemen en af te handelen.
  In voornoemde brief staat aangegeven hoe initiatiefnemers van deze uitnodiging gebruik kunnen maken.

3. In de afgelopen maanden hebben verschillende initiatiefnemers en ondernemers een toezegging van de gemeente Nijkerk ontvangen waarin geen rekening is gehouden met de rechtsgevolgen van de uitspraak over de PAS. Deze initiatiefnemers en ondernemers hebben een brief ontvangen waarin uitgelegd staat welke rechtsgevolgen de uitspraak kan hebben op het besluit van de gemeente.
4. Landelijk en regionaal wordt nagedacht en gewerkt aan oplossingen voor de korte en langere termijn.

<u>Samenvatting rapport adviescommissie Remkes 'Niet alles kan', 25 september 2019.</u>
Voornaam onderdeel hiervan is het uitgebrachte rapport van de adviescommissie Remkes '..'
De belangrijkste conclusies die de commissie schetst zijn:

- de stikstofdepositie moet substantieel omlaag. Daarvoor moeten op de korte termijn maatregelen worden getroffen in de veehouderij, mobiliteit, industrie en bouwsector. Het gaat daarbij voornamelijk om een gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast moeten de overheden de natuurherstelmaatregelen uitvoeren;
- vergunningverlening moet weer worden opgepakt. Intern en extern salderen zijn hierbij mogelijk, alsook de ADC-toets. Bij salderen moet worden afgeroomd. Afroming geldt in ieder geval voor latente ruimte, en daarnaast ook voor een reductie van de emissies;
- ruimte die ontstaat door maatregelen mag maar beperkt worden gebruikt om knelpunten op te lossen;

- het wijzigen of intrekken van vergunningen kan een aangewezen maatregel zijn. PAS-vergunningen kunnen (gedeeltelijk) worden ingetrokken als hiervan niet binnen twee jaar gebruik is gemaakt.[2]

Zie voor het overige bijlage 1.

Korte termijn maatregelen Nijkerk

Om in de gestrande aanvragen weer voortgang te krijgen ontvangen initiatiefnemers eerdergenoemde brief met een advies over de manier waarop en de voorwaarden waaronder op korte termijn natuurtoestemmingsbesluiten kunnen worden verleend en ontwikkelingen die zijn gerealiseerd op basis van de vrijstellingen in het PAS, kunnen worden gelegaliseerd. Zij kunnen gebruik maken van de uitnodiging voor een gesprek op het stadhuis, waarbij uitleg gegeven wordt over de volgende zaken (voor zover relevant voor het betreffende initiatief):

- voor activiteiten die op basis van de PAS vergunningvrij waren en inmiddels zijn gerealiseerd, wordt gestreefd naar legalisatie. Voor deze activiteiten is door de PAS-uitspraak eigenlijk alsnog een natuurvergunning vereist. Het Rijk heeft aangegeven dat hier niet actief op hoeft te worden gehandhaafd;
- voor beweiden en bemesten wordt gewerkt aan een aanpak voor legalisering. Zie advies commissie Remkes. Gedurende het huidige beweidings- en bemestingsseizoen wordt niet actief gehandhaafd op de vergunningplicht;
- er is een nieuwe, geactualiseerde versie van AERIUS Calculator beschikbaar sinds 16 september 2019. Met deze tool kunnen berekeningen worden uitgevoerd waaruit blijkt in hoeverre sprake is van een significant effect op Natura 2000-gebied als gevolg van overschrijding van de stikstofdepositienorm, deze kan ook gebruikt worden voor interne saldering;
- indien deze nieuwe berekening een overschrijding laat zien, dient met een Pb onderzocht en aangetoond te worden wat de effecten zijn. Er zijn drie mogelijke oplossingen om te voorkomen dat sprake is van overschrijding van de norm, namelijk:
  - intern salderen:
    Intern salderen wil zeggen dat binnen het project emissiereducerende maatregelen worden genomen die ervoor zorgen dat er ondanks een wijziging of uitbreiding per saldo geen sprake is van een toename van stikstofdepositie; in het rapport van de adviescommissie Remkes is daarbij nadrukkelijk de aanbeveling meegegeven randvoorwaarden te stellen aan de toepassing van dit instrument om er voor te zorgen dat in alle gevallen afroming plaatsvindt;
  - extern salderen:
    extern salderen wil zeggen dat de initiatiefnemer het stikstofdepositiesaldo (ammoniakrechten) van een stoppend bedrijf koopt, om op deze wijze het nieuwe initiatief te ontwikkelen en te realiseren. Het kan ook stikstofdepositie zijn van een ander stoppend industrieel bedrijf of een oude woning waar traditioneel de woning met een gasketel verwarmd wordt etc. Op dit moment kan nog geen gebruik worden gemaakt van deze oplossing, omdat het Rijk hiervoor een beleidskader ontwikkelt. Recent is de commissie Remkes met de aanbeveling gekomen waarin de contouren voor extern salderen als oplossing zijn geschetst. Eén van de mogelijkheden die de commissie schetst is externe saldering via overheidsinterventie, bijvoorbeeld door het (weer) oprichten van depositiebanken. Aan een dergelijke oplossing moeten randvoorwaarden worden gesteld aan onder andere afroming en uitgifte. Op deze wijze kan van dit instrument een belangrijke positieve prikkel uitgaan.

[2] Bron: Francadamen.com

- Om hierop te anticiperen hebben wij OddV verzocht mee te denken en te werken aan een inventarisatie van bedrijven die stikstofdepositie veroorzaakten, beëindigd zijn en waarbij aantoonbaar is dat de stikstofdepositieruimte nog niet benut is. Dubbele inzet van stikstofdepositie is niet toegestaan.
- toepassen ADC-toets (geen Alternatief, Dwingende redenen van groot openbaar belang en Compenserende maatregelen):
  Op grond van de ADC-toets kan een toestemming ingevolge de Wnb worden verkregen als Alternatieven ontbreken (A), er sprake is van een Dwingende reden van groot openbaar belang (D) en er Compenserende maatregelen worden getroffen (C). Deze toets kan alleen toegepast worden op projecten van groot maatschappelijk belang. Uitgezonderd de reconstructie knooppunt Hoevelaken is deze maatregel op Nijkerkse plannen en projecten niet van toepassing;
- treffen van mitigerende maatregelen:
  Indien de Pb aangeeft welke effecten het initiatief heeft op het Natura 2000-gebied kan een aanvraag om een Wnb-vergunning toch mogelijk worden gemaakt door mitigerende maatregelen te treffen die er in voorzien de negatieve effecten teniet te doen, i.c. de gevolgen van de toename van stikstofdepositie tegen te gaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aanvullend beheer.

Langere termijn

Voor de langere termijn zijn wij als gemeente afhankelijk van het Rijk. Het Rijk buigt zich over de problematiek en gaat werken aan een advies over een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek. Het rapport van de adviescommissie Remkes bevat hiervoor verschillende aanbevelingen en adviezen (zie bijlage 1 bij deze notitie). De nieuwe regelgeving dient rekening te houden met de verplichtingen die gelden op grond van de Europese richtlijnen (Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn) om op termijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitats van soorten en de natuurlijke typen habitats waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen.

Wat doen wij verder

- Met onze omgevingsdienst vindt regionaal overleg plaats om ervaringen en concrete oplossingen met elkaar te delen.
- Intern volgen wij de ontwikkelingen op de voet. Indien nieuwe oplossingen zich aandienen zullen wij deze bestuderen en in de Nijkerkse situatie toepassen.

Bijlage 1, bron: website *mw. mr. Franca Damen*

Hoofdlijn advies voor korte termijn

Het adviescollege geeft de volgende aanbevelingen op hoofdlijnen.

1. Er zijn specifieke, gebiedsgerichte bronmaatregelen nodig, die zijn gericht op het reduceren van emissies en deposities. Alle sectoren moeten hieraan een bijdrage leveren, in een evenwichtige verhouding, waarbij kosteneffectiviteit moet worden meegenomen.
2. De herstel- en verbetermaatregelen moeten onverkort en zo snel mogelijk worden uitgevoerd en waar nodig geïntensiveerd, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden.
3. De emissiereductie van deze maatregelen moet in beeld worden gebracht. Ook moet in beeld worden gebracht wat de gevolgen zijn voor de depositie in de Natura 2000-gebieden en op de locaties met stikstofgevoelige habitats. Uitgangspunt is dat afroming plaatsvindt. De punten 1 en 2 zijn randvoorwaardelijk voor het oplossen van de knelpunten en voor toekomstige vergunningverlening.
4. De ruimte die ontstaat na het treffen van maatregelen, moet eerst worden gebruikt voor vergunningverlening van activiteiten die onder het PAS waren vrijgesteld. Hiervoor mag geen latente ruimte worden gebruikt om depositiestijging te voorkomen.
5. Intern salderen en extern salderen zijn mogelijk. Hierbij moet wel afroming plaatsvinden. Deze afroming betreft in ieder geval de latente ruimte. Daarnaast moet ook worden bijgedragen aan emissiereductie. De ADC-toets kan ook worden toegepast, maar daarvoor mogen de verwachtingen niet te hoog zijn.
6. Het Rijk en de provincies bepalen in onderlinge afstemming de voorwaarden waaronder de ruimte mag worden benut. Het Rijk moet voldoende financiële middelen ter beschikking stellen voor verwerving of sanering en voor natuurherstel.
7. Provincies nemen de regie voor de gebiedsgerichte aanpak.

Korte-termijn-maatregelen

Het adviescollege adviseert voor de korte termijn een pakket aan noodmaatregelen om de bestaande emissies substantieel te verkleinen. Deze maatregelen hoeven niet permanent te zijn, maar moeten wel aan een aantal randvoorwaarden voldoen. De belangrijkste randvoorwaarden zijn als volgt:

- de uitvoering van de maatregelen moet geborgd zijn en
- de maatregelen moeten aantoonbaar tot emissiereductie leiden.

Maar een deel van de gerealiseerde reductie is beschikbaar voor de aanpak van knelpunten. Er moet dus afroming plaatsvinden.

Het adviescollege adviseert voor de korte termijn maatregelen te treffen in de sectoren veehouderij, mobiliteit, industrie en bouwsector.

De commissie heeft de aanbevelingen per sector in het rapport onderbouwd en toegelicht.

Voorts bevat het rapport onder andere concrete adviezen om nader onderzoek te doen naar oplossingsmaatregelen als:

- intrekking en wijziging van vergunningen;
- beweiden en bemesten: het adviescollege wil hier nader onderzoek naar doen en brengt hierover voor het eind van 2019 een tussentijds advies uit;
- drempelwaarde: opnieuw invoeren van een drempelwaarde, mits het reductiebeleid daarvoor voldoende ruimte biedt;
- Rijk, provincies en gemeenten zullen intensief moeten samenwerken;
- intern en extern salderen: intern en extern salderen zijn mogelijk, indien sprake is van afroming van latente ruimte naast de reductie van emissies.

Bijlage 2

Zie afzonderlijk meegestuurd excelbestand!