

Informatienota voor de raad

Datum 3 juli 2019

Onderwerp	Beoordelingssysteem Programma Aanpak Stikstof (PAS)
Versienummer	Combi-0.2

Portefeuillehouder Ed Anker

Informant C.H. Blanken/P. Naaijen
Afdeling Leefomgeving en Mobiliteit/Fysieke leefomgeving
Telefoon 038 498 4181/5154
Email C.Blanken@zwolle.nl
Bijlagen

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De gevolgen van de Raad van State uitspraak m.b.t. het beoordelingssysteem Programma Aanpak Stikstof (PAS) voor de gemeente Zwolle en de antwoorden op de art. 45 vragen die door het CDA op 17 juni zijn gesteld over dit onderwerp.

Datum 3 juli 2019

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding

Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over de mogelijke strijdigheid van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De Raad van State concludeert in het kort:

“Het PAS is niet correct passend beoordeeld en in strijd met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn vastgesteld. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) mag daarom niet als basis voor toestemming voor activiteiten worden gebruikt”

Het PAS vormde de grondslag voor toestemming van nieuwe activiteiten die stikstof neerslaan in Natura 2000 gebieden. Met het PAS werd door een maatregelenpakket zowel aan de bronkant (landbouw, industrie, verkeer) als aan de ontvangende kant (natuur) stikstofruimte gecreëerd en verdeeld voor dit soort activiteiten. Per individuele activiteit kon door het PAS snel en zonder veel onderzoek toestemming worden verleend. De uitspraak heeft tot gevolg dat er geen toestemmingen meer gegeven kunnen worden voor vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). Er kon namelijk teruggevallen worden op het voor het PAS uitgevoerde onderzoek, de ‘passende beoordeling’. Voor nieuwe activiteiten met een beperkte stikstofdepositie kon volstaan worden met een melding of was zelfs geen toestemming nodig. Dit alles kan door de uitspraak niet meer omdat volgens de Raad van State onvoldoende werd aangetoond dat de extra stikstofruimte daadwerkelijk en op tijd werd gecreëerd.

Per individueel geval moet nu zelfstandig onderzoek uitgevoerd worden en zal waar nodig een Wnb-vergunning verleend moeten worden. Deze uitspraak heeft dan ook consequenties voor alle activiteiten die mogelijk stikstof neer doen slaan in Natura 2000 gebieden en werkt door in de procedures gericht op het mogelijk maken van die activiteiten, zoals omgevingsvergunningen (bouw en milieu), maar ook voor bestemmingsplannen en ruimtelijke ontwikkelingen waar in een latere fase Wnb-vergunningen nodig zijn.

In deze informatienota wordt beschreven:

- De consequenties voor de gemeente Zwolle.
- De aanpak van de andere overheden.
- De plannen en activiteiten die op korte termijn worden geraakt en de wijze waarop we daar mee om willen gaan.
- De plannen en activiteiten die op de middellange termijn (Q3 en Q4 2019) worden geraakt en de aanpak voor deze categorie.
- De antwoorden op de art. 45 vragen van het CDA voor zover deze niet zijn beschreven in voorgaande paragrafen.

Kernboodschap

- Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) mag niet als basis voor toestemming voor activiteiten worden gebruikt. Op basis van het PAS werd, vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Zo'n toestemming ‘vooraf’ mag niet (meer).

Datum 3 juli 2019

- Stikstofdepositie wordt veroorzaakt door agrarische activiteiten (Ammoniak, NH₄) en door activiteiten waar brandstoffen worden gebruikt (Stikstofdioxide, NO_x). Deze laatste categorie raakt ook vergunningen voor niet agrarische bedrijven, voor woning- en utiliteitsbouw en infrastructurele activiteiten. Kortom bijna alle activiteiten in het fysieke domein kunnen hiermee te maken krijgen.
- Door deze uitspraak zal de stikstofruimte voor de genoemde activiteiten op korte termijn afnemen. De maatregelen die vóór de invoering van het PAS werden toegepast, onder andere salderen (een nieuwe stikstofbron mag pas worden gerealiseerd wanneer een bestaande bron verdwijnt) mogen wel weer worden toegepast. Ook het terugdringen van de stikstofuitstoot, door reductie van het energiegebruik, zal nog belangrijker worden.
- De ontwikkeling biedt ook kansen voor met name de energietransitie omdat de noodzaak voor het terugdringen van het gebruik van fossiele brandstoffen nog urgenter wordt.
- Indien een activiteit leidt tot een stikstofdepositie in een Natura 2000 gebied en deze uitstoot niet tot 0 is terug te brengen zal bepaald moeten worden of het effect van deze uitstoot op een Natura 2000 gebied niet significant (het berekenende effect berust niet op toeval) is. Is het effect niet significant dan kan de activiteit doorgang vinden en wordt een vergunning verleend.
- Het Rijk, de provincies en de ministeries hebben een crisisteam opgericht waar oplossingen worden voorbereid. De provincie en het rijk hebben verschillende informatiebronnen ingericht waar initiatiefnemers informatie kunnen verkrijgen. Wij staan in nauw contact met de provincie.
- De gemeente Zwolle heeft een team (stikstofteam) opgericht waar werkwijzen worden voorbereid voor de korte en middellange termijn.
- Voor de korte termijn zal de focus liggen op de projecten, bestemmingsplannen en aanvragen omgevingsvergunning die in procedure zijn. Voor deze gevallen zal nader onderzocht moeten worden hoe groot de stikstofbijdrage is en of een significant negatief effect niet uit te sluiten is.
- Voor de middellange termijn, Q3 en Q 4 2019, zal het stikstofteam in overleg met de provincie zoeken naar oplossingen. Na het zomerreces zal een meer gedetailleerde aanpak worden ontwikkeld.
- Voor de langere termijn zijn vooral de ontwikkelingen op landelijk niveau relevant.

Toelichting

Consequenties voor de gemeente Zwolle

Op dit moment is het nog niet mogelijk exacte duiding te geven van de precieze gevolgen per individueel geval. Wel is duidelijk dat de uitspraak voor veel activiteiten consequenties kan hebben. In voorbereiding zijnde projecten, bestemmingsplannen en aanvragen omgevingsvergunning kunnen geraakt worden door de uitspraak. De verwachting is dat per project, plan of aanvraag meer onderzoek nodig zal zijn waardoor de doorlooptijd van procedures langer wordt. Uitkomsten van deze onderzoeken zijn op dit moment niet bekend. Er kan geen gebruik meer worden gemaakt van de onderzoeken die gebaseerd waren op het PAS. Ook kan niet meer teruggevallen worden op een PAS-meldingsplicht of de toestemmingsvrije ruimte die het PAS bood.

Daarom zullen in een aantal gevallen stikstofonderzoeken geactualiseerd moeten worden. Uit de onderzoeken moet blijken of een Wnb-vergunning nodig is en zo ja, of deze verleend kan worden.

Uit de uitspraak volgt ook dat al toegestane activiteiten die niet beschikken over een definitieve, onherroepelijke Wnb-vergunning, bijvoorbeeld omdat gebruik is gemaakt van bovengenoemde PAS-

Datum 3 juli 2019

melding of toestemmingsvrije ruimte, mogelijk alsnog zo'n vergunning moeten aanvragen. Het is bij voorbaat niet zeker dat zo'n vergunning afgegeven kan worden. Verder heeft de Raad van State geoordeeld dat de toegepaste algemene vrijstelling van de Wnb-vergunningplicht voor het weiden van vee en bemesten van grond niet is toegestaan.

De uitspraak lijkt geen directe gevolgen te hebben voor al toegestane activiteiten die al wel beschikken over een onherroepelijke Wnb-vergunning.

Wat doen andere overheden?

Op landelijk niveau is een crisisteam opgezet met vertegenwoordigers van diverse ministeries en vertegenwoordigers van de provincies. De VNG zal een kopgroep van gemeenten formeren die bij het Rijk aandringt op snelle duidelijkheid voor gemeenten en zij zorgt ervoor dat de gemeenten als volwaardige partner wordt betrokken bij het vervolg en de oplossingen. De provincie is bevoegd gezag voor het verlenen van Wnb-wet vergunningen.

De provincie heeft ook een crisisteam opgezet. Ambtenaren van de provincie Overijssel nemen deel aan diverse landelijke werkgroepen. Hier wordt nagedacht over oplossingen op korte, middellange en lange termijn. Het IPO coördineert tevens de ontwikkelingen op communicatiegebied. De provincie brengt de consequenties in beeld en inventariseert de projecten. De gemeente Zwolle levert projecten aan. De provincie heeft een website gelanceerd waar informatie voor een breed publiek wordt verstrekt. Zij zal brieven sturen naar alle partijen die in een lopende vergunningaanvraag zitten of waarvoor door de gemeente een verklaring van geen bedenkingen is gevraagd. Deze aanvragers krijgen de boodschap dat de toestemmingsverlening tijdelijk is opgeschort.

De gemeente Zwolle staat ambtelijk in contact met medewerkers van de provincie Overijssel en zal relevante informatie doorsturen naar de afdelingen en projectleiders en gebruiken voor publicatie op de gemeentelijke website.

Strategie gemeente Zwolle

Korte termijn (tot en met eind september)

Op de korte termijn ligt de focus op de projecten die in procedure zijn en waarvan we weten dat ze een relevante stikstofuitstoot kunnen hebben. Het gaat bijvoorbeeld om Hessenpoort (nieuwe bedrijven), Stadshagen (Bestemmingsplannen voor de Tippe, Breezicht), en het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de nieuwe WRZV-hallen. Voor deze projecten zal zo snel mogelijk het stikstofonderzoek worden geactualiseerd en zal binnen het project naar oplossingen worden gezocht.

Aanvragers van een lopende Wnb-vergunning (direct ingediend bij de provincie of indirect via de gemeente als onderdeel van een aanvraag omgevingsvergunning) worden door de provincie met een brief ingelicht. Indien deze aanvragers de gemeente benaderen verwijzen wij ze door naar de provincie.

Er is een gemeentelijk team (stikstofteam) opgericht. Dit team zal per vergunningaanvraag en per plan een inschatting geven of een stikstofonderzoek noodzakelijk is.

Datum 3 juli 2019

Het stikstofteam zal op de korte termijn bijdragen aan mogelijke oplossingen voor de genoemde projecten die in procedure zijn. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen de gemeentelijke projecten en plannen en de projecten van derden. Ontwikkende partijen zullen actief geïnformeerd worden via de afdeling vergunningen of via de betrokken projectleiders van de gemeente.

Middellange termijn (Q3 en4, 2019)

Vanaf september 2019 zal het stikstofteam werkwijzen in kaart brengen die van toepassing zijn voor projecten die al wel in voorbereiding zijn, maar minder urgentie kennen. Bijvoorbeeld de ontwikkelingen aan de Zwartewaterallee, de Spoorzone, de Zwartewaterzone. Voor deze projecten zal een stikstofonderzoek, en mogelijk een passende beoordeling en een plan-MER noodzakelijk zijn. De onderzoekslast zal groter worden en de doorlooptijd van de onderzoeken zal langer worden. Ook het treffen van stikstofreducerende maatregelen wordt belangrijker en vergt mogelijk meer tijd. Het stikstofteam zal in overleg met de provincie zoeken naar oplossingen.

In september zal een meer gedetailleerde aanpak door het college worden vastgesteld.

Lange termijn (2020 en verder)

Lange termijn oplossingen zijn moeilijk te voorspellen en vragen fundamentele keuzes op rijksniveau. Bij de ontwikkeling van de Omgevingsvisie, Hessenpoort 3 en 4 en de Spoorzone zal nog nadrukkelijker het thema stikstofdepositie onderzocht moeten worden. Reducerende maatregelen, mitigatie en compensatie kunnen daarbij aan de orde zijn. In de plan-MER voor de Omgevingsvisie zullen de effecten op Natura 2000 gebieden worden onderzocht,

De landelijke ontwikkelingen wachten we af en volgen we nauwlettend.

Art. 45 vragen CDA, Beoordelingssysteem Programma Aanpak Stikstof (PAS), 17 juni 2019.

Een deel van de vragen is reeds in voorgaande paragrafen beantwoord. Het gaat om de vragen 1,2, 3 en 5:

- 1 Is het college met de CDA-fractie van mening dat dit grote gevolgen heeft voor de agrarische sector, infrastructuur, bestemmingsplannen en de andere projecten?
- 2 Kan het college inhoudelijk en juridisch een duiding geven over de gevolgen cq. welke vergunningen kunnen in dit kader nog wel en welke niet meer worden verleend?
- 3 Wat betekent deze uitspraak voor vergunningaanvragen in procedure (hoeveel zijn er inzake de NB-wet / PAS?) en bestaande vergunninghouders?
- 5 Is het college bereid in overleg te gaan met de provincie om zo spoedig mogelijk een informatie- en meldpunt in te lassen voor vragen van verontruste inwoners en ondernemers (w.o. agrariërs)?

De vragen 4, 7 en 8 worden hieronder beantwoord:

4. Is het correct dat alle vergunningen die zijn verleend op basis van een melding, nu vergunning plichtig zijn?

Datum 3 juli 2019

a. Zo ja: hoeveel projecten en bedrijven betreft dit en hoe gaan we deze projecten / bedrijven informeren en helpen?

Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling dienen in beginsel alle situaties die onder een vrijstelling of de meldingsplicht vielen opnieuw te worden beoordeeld. Aantallen meldingen die bij de provincie Overijssel zijn gedaan voor projecten binnen de gemeente Zwolle zijn op dit moment bij ons niet bekend. Landelijk gaat het om ruim 3300 zaken die onder de vrijstelling zijn geregistreerd. Circa 550 zaken spelen binnen de provincie Overijssel.

De Minister van Landbouw meldt in een brief van 28 juni jl. dat voor dergelijke 'vergunningvrije' activiteiten, voorzover deze al gerealiseerd zijn, geen sprake zal zijn van actieve handhaving en op termijn gestreefd wordt naar legalisatie. Projecten behorend bij specifieke meldingen die nog niet zijn gerealiseerd, zijn niet meer zonder vergunning uit te voeren.

7. Zijn er consequenties voor prioritaire projecten zoals aanleg zonnepark Bomhofspas en de knoop A28 / N340? Wat zijn de implicaties voor Lelystad Airport?

Dat kan mogelijk wel het geval zijn, in ieder geval zal bij projecten die in voorbereiding zijn een actualisatie nodig zijn voor het aspect stikstofdepositie nu de PAS methodiek niet meer ingezet kan worden. In sommige gevallen waar geen effect te verwachten is, zoals het drijvende zonnepark op de Bomhofspas, kan dit gedaan worden door een kwalitatieve onderbouwing. Dit betekent dat geen modelberekening noodzakelijk is.

De Wnb-vergunning voor de knoop A28/N340 is onherroepelijk. Dit betekent dat uitspraak over het PAS geen consequenties heeft voor dit project.

Voor Lelystad Airport heeft de uitspraak grote gevolgen. Er is de afgelopen maand gezocht naar oplossingen om de geplande openingsdatum te halen. Dat is niet gelukt en om die reden is de opening van Lelystad Airport uitgesteld.

8. Wat zijn de consequenties voor de Omgevingsvisie en de gedachte uitbreidingslocaties Dijklanden en Vechtpoort? Gaat het College hiermee bij het participatieproces rekening houden ?

Voor de Omgevingsvisie zal een plan-MER worden opgesteld. In de groeiscenario's die ontwikkeld worden in het kader van deze plan-MER zal ook het effect op de nabijgelegen Natura 2000 gebieden onderzocht worden. De locatie Dijklanden zal niet onderzocht worden gelet op de bestaande afspraken uit het coalitieakkoord.

De plan-MER zal gelijktijdig met de ontwerp Omgevingsvisie ter inzage worden gelegd. Daarmee worden de resultaten van de hierboven genoemde onderzoeken openbaar. De resultaten ten aanzien van de effecten op Natura 2000 gebieden worden daarmee meegenomen in het besluitvormingsproces van de omgevingsvisie.

Vervolg

In september 2019 zullen wij een meer gedetailleerde aanpak uitwerken.

Datum 3 juli 2019

Consequenties

- Vergunningaanvragen op grond van de Wnb en verklaringen van geen bedenkingen op grond van de Wnb liggen voorlopig stil.
- In procedure zijnde projecten worden vertraagd omdat stikstofonderzoeken geactualiseerd moeten worden.
- In procedure zijnde projecten kunnen in sommige gevallen geen doorgang vinden.
- Korte procedures kunnen door de verplichting van een Wnb-vergunning een langere procedure vergen.
- In voorbereiding zijnde projecten vragen meer onderzoek op het onderwerp stikstofuitstoot.
- Ontwikkelingen op langere termijn vragen mogelijk meer maatregelen om de stikstofuitstoot te reduceren.

Communicatie

Op de website van de gemeente zal informatie over de gevolgen van de PAS-uitspraak worden gepubliceerd. Ook zullen we aangeven waar informatie gevonden kan worden in het geval van een nieuwe omgevingsvergunningaanvraag. Voor meer gedetailleerde informatie verwijzen we naar de speciale webpagina's van de provincie Overijssel en BIJ12 over de PAS.

Derden die bij de gemeente een omgevingsvergunningaanvraag hebben ingediend of bezig zijn met een planprocedure worden actief geïnformeerd via de afdeling vergunningen of via de betrokken projectleiders van de gemeente. We beperken ons tot die gevallen waarvan wij inschatten dat de PAS-uitspraak consequenties heeft.

Openbaarheid

Deze nota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris