

Informatienota voor de raad

Datum 1 april 2020

Onderwerp	Voortgang aanpak stikstofproblematiek
Versienummer	3.0

Portefeuillehouder Ed Anker

Informant J.J. van Benthem
Afdeling Proces-, Programma- en Projectmanagement
Telefoon 06-50009287
Email J.van.Benthem@zwolle.nl
Bijlagen

Deze informatienota was voorzien in februari bij uw raad te zijn, maar vanwege ontwikkelingen op Rijksniveau is dat uitgesteld.

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De stand van zaken van de stikstofproblematiek en de consequenties voor Zwolle.

Inleiding

Op 29 mei 2019 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) een uitspraak die grote gevolgen heeft op de ruimtelijke ontwikkelingen in ons land. De Afdeling concludeerde dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet als basis mag dienen voor toestemming van activiteiten met stikstofdepositie. In de woorden van Carola Schouten (Minister van LNV) in haar Kamerbrief van 16 december 2019: *“De uitspraak van de Raad van State noopt tot een fundamentele herbezinning op hoe we met de schaarse stikstofruimte in ons land om willen gaan, hoe we de bestaande stikstofdepositie effectief kunnen terugdringen en hoe we in dit verband natuur wegen ten opzichte van andere maatschappelijke en economische functies”*.

Na de uitspraak van de Afdeling heeft de gemeente een Stikstofteam geformeerd die de opdracht heeft gekregen de stikstofproblematiek voor de gemeente Zwolle beheersbaar te maken door vergunningverlening te continueren en de impact op de stad zichtbaar te maken.

In onze informatienota van 21 oktober 2019 aan de raad hebben wij aangegeven dat sinds 11 oktober 2019 vergunningverlening vanuit de provincie weer mogelijk is en dat we binnen de gemeente ook kunnen onderbouwen dat veel projecten doorgang kunnen vinden omdat de stikstofuitstoot laag genoeg is. Zoals toegezegd, willen wij met deze nota de verdere ruimtelijke consequenties van de stikstofproblematiek voor de stad en zijn inwoners beschrijven.

Datum 1 april 2020

Kernboodschap

Actuele ontwikkelingen

Op Rijksniveau werd op 12 november 2019 bekend gemaakt dat landelijk een aantal korte termijn maatregelen wordt genomen om stikstofdepositie te verlagen. Het doel hiervan is de woningbouwsector en de aanleg van infrastructuur weer op gang te brengen. In die branches staan immers het meest acuut banen op de tocht en dreigen bedrijven failliet te gaan en daarnaast is de behoefte aan woningen erg groot. Belangrijkste maatregelen: maximumsnelheid-verlaging voor verkeer op de snelweg, aanpassing veevoer en een uitbreiding van de subsidieregeling varkenshouderijen. Die eerste kon zonder wetsaanpassing worden ingevoerd en gaat in maart-2020 effectief worden. De aangenomen Spoedwet van 17 december 2019 gaat over de aanpassing van veevoer en de toebedeling van de ontstane stikstofruimte aan de (woning)bouwsector. Deze maatregelen en stikstofruimte zijn erg belangrijk voor het realiseren van de woningbouwopgave van de gemeente. Let wel: De stikstofruimte mag pas benut worden wanneer de maatregelen ook werkelijk uitgevoerd worden. Bovendien is de ruimte die ontstaat in eerste instantie bedoeld voor zeven landelijke MIRT projecten en 75.000 woningen, waarbij de selectiecriteria voor de woningbouwprojecten nog onduidelijk zijn. Het is dan ook nog niet duidelijk welke ruimte er precies voor Overijssel en meer specifiek voor Zwolle zal ontstaan.

Op provinciaal niveau werden op 13 december j.l. nieuwe beleidsregels van toepassing over intern en extern salderen. Salderen is het compenseren van nieuwe stikstofuitstoot met stikstofuitstoot van de vorige partij op die plek (intern salderen) of met een stoppende partij op een andere plek (extern salderen). De vorige versie van die beleidsregels (publicatie begin oktober) bleken niet geheel in overeenstemming met rijksbeleid. De nu geldende regels geven meer duidelijkheid en Rijk en provincie zijn het eens over salderingsregels aangaande agrarische bedrijven.

Daarnaast is de Provincie Overijssel de stikstofruimte die voor woningbouw beschikbaar moet komen aan het organiseren via een stikstofbank die in maart effectief moet gaan worden.

Als laatste werkt de provincie aan een gebiedsgerichte aanpak waarin stikstofbronnen regionaal worden geëlimineerd/opgekocht zodat de stikstofruimte elders ingezet kan worden. Dit instrument is in wording en de verwachting van de gemeente was tot nu toe dat dit instrument onze niet-woningbouwprojecten aan stikstofruimte kon helpen. Op 23 januari 2020 heeft de provincie echter aangegeven haar ambities naar beneden te hebben bijgesteld voor de gebiedsgerichte aanpak. Eerste berekeningen van de potentiële opbrengst lijken weinig stikstofruimte op te leveren, en er is geen planning wanneer de gebiedsgerichte aanpak effectief wordt. Dit is mede afhankelijk van het landelijk beleid en de snelheid waarmee dit beleid resultaat oplevert. Deze ontwikkeling gaat gevolgen krijgen voor de gemeente en wordt in het hoofdstuk Consequenties toegelicht.

Samengevat wordt er door provincie en rijk gewerkt langs twee sporen. Spoor 1 betreft het vlottrekken op korte termijn van de woningbouwprojecten en zeven infrastructurele MIRT-projecten (rijk). Spoor 2 betreft het ontwikkelen van een gebiedsgerichte aanpak op de middellange termijn voor de ontwikkeling van andere functies dan woningbouw.

De gemeente heeft in het oplossen van de stikstofproblematiek geen primaire rol. Maatregelen worden genomen door het Rijk en de Provincie, en de Provincie is bevoegd gezag voor de betreffende Wnb-vergunningen (Wet natuurbescherming). In het omgaan met de stikstofproblematiek op

Datum 1 april 2020

uitvoeringsniveau heeft de gemeente wél een grote rol en dat heeft sinds de laatste informatienota geresulteerd in een aantal acties en inzichten:

- Sinds de uitspraak van de Afdeling ondervond 93% van de omgevingsvergunningsaanvragen geen hinder van de stikstofproblematiek, waaronder de bouw van de nieuwe WRZV-hallen. Daar is in een aantal gevallen maatwerk voor nodig geweest.
- Echter, projecten in voorfasen (bestemmingsplannen, projecten, initiatieven) ondervinden veel meer hinder van de stikstofproblematiek. Kleinere projecten kunnen doorgaans door, de meeste groten staan stil omdat de onderzoeksinspanning toeneemt, stikstofreducerende maatregelen moeten worden genomen of omdat er simpelweg nog geen stikstofruimte is. Dit remt de ruimtelijke ontwikkelingen.
- Om de stikstofneerslag te verminderen gaat de gemeente voornamelijk schone bouwmachines voorschrijven (zogenaamde STAGE-4 machines). Dat vermindert stikstofneerslag in onze natuur en voorkomt een deel van de stagnatie die civiele projecten ondervinden door te hoge stikstofuitstoot.
- Bij het MKB in onze stad merken wij veel onbegrip en onduidelijkheid over wat de stikstofproblematiek concreet betekent voor bouwplannen. Onduidelijkheid nemen wij weg door voorlichting en informatieverstrekking, bijvoorbeeld door het bijwonen en bijdragen aan informatieavonden. Maar hoewel een deel van het onbegrip goed te verklaren is, is het niet vanuit de gemeente op te lossen. Ook in praktische zin merken MKB'ers dat verkenningen voor bouwplannen aanzienlijk langer duren omdat de haalbaarheid op stikstof moet worden onderzocht. Initiatiefnemers kiezen daarom soms ook zelf voor het pauzeren van een ontwikkeling.

De impact van de stikstofproblematiek voor de gemeente is inmiddels in zoverre helder:

- Gebieden:
 - o De stikstofneerslag in Overijssel is voor de helft afkomstig van bronnen dichtbij de Natura 2000-gebieden. De andere helft wordt veroorzaakt door bronnen buiten onze provincie. Dat betekent dat we de helft van het probleem binnen onze gemeentegrenzen kunnen (laten) oplossen. Voor de andere helft hebben we andere regio's en landelijk beleid nodig.
 - o De stad Zwolle is omgeven door verschillende kwetsbare Natura2000-gebieden (IJssel, Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht, Veluwe). Ruimtelijke ontwikkelingen dicht bij die gebieden hebben per definitie een groter stikstofprobleem. Het gaat dan concreet om de gebieden ten noorden en noordoosten van de stad Zwolle, alsmede de delen van de gemeente die bij de IJssel liggen. Ook in Stadshagen moet rekening worden gehouden met vertraging van ontwikkelingen door haar ongunstig ligging ten opzichte van zowel IJssel als Zwarte Water.
 - o De Zwolse zone die het minst last heeft van de stikstofproblematiek is het centrumgebied en van daaruit richting het zuidoosten (Assendorp en Marslanden).
- Typen ontwikkelingen:
 - o Ruimtelijke ontwikkelingen die veel verkeersaantrekkende werking kennen (distributiecentra, retail) evenals industrie en agrarische bedrijven hebben veel stikstofuitstoot en zijn minder kansrijk als het gaat de stikstofproblematiek.
 - o Ruimtelijke ontwikkelingen waarbij gasloos gebouwd wordt, het verkeer en andere uitstoot van brandstofmotoren gereduceerd wordt en de bouw zoveel mogelijk prefab

Datum 1 april 2020

gebeurt, stoten minder stikstof uit en zijn daarom kansrijker dan projecten die dat niet doen.

- Stikstofbronnen:
 - o Bedrijven die veel stikstof uitstoten moeten dat vergund krijgen door de Provincie. Bijna alle stikstofuitstoot binnen onze gemeentegrenzen is vergund aan agrariërs. Het gaat om circa 50 vergunningen om stikstof uit te stoten. Per vergunning is aangegeven hoeveel stikstof mag worden uitgestoten.
 - o De stikstofuitstoot van agrariërs slaat relatief dichtbij neer in de omgeving, terwijl industriële uitstoot een veel ruimer gebied treft.
 - o De stikstofuitstoot door agrariërs is vrij evenredig verdeeld over de landelijke gebieden rondom Zwolle.
 - o Gezien vanuit de Natura2000 gebieden zijn er wel een aantal agrarische bedrijven die bovengemiddeld veel impact hebben op het stikstofprobleem in die natuur, met name rondom Zwarte Water en Vecht.

Ontwikkelingen in de komende maanden

Op Rijksniveau wordt gewacht op het advies voor de structurele lange termijn maatregelen van het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Remkes. Dat advies zal maatregelen bevatten voor alle sectoren die tot nu toe nog niet aan bod zijn geweest (agrariërs, scheepvaart, openbaar vervoer, etc). Ook zijn we nog in afwachting van de wijze waarop de ruimtelijke ontwikkelingen ten tijde van het PAS-tijdperk worden gelegaliseerd, of niet. De Afdeling heeft die teniet gedaan, maar daar zal wel een oplossing voor moeten komen want de bouwwerken staan al.

Provinciaal zal de eerste belangrijke mijlpaal de openstelling van de stikstofbank voor woningbouwprojecten zijn (naar verwachting eind maart 2020). Daarnaast blijven we de uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak volgen en onze invloed daarop uitoefenen via een provinciale werkgroep.

Binnen de gemeente verwachten we meer grote plannen en projecten die hinder gaan ondervinden van de stikstofproblematiek. Nu de ambities van de provincie voor de gebiedsgerichte aanpak naar beneden zijn bijgesteld, is het perspectief voor bijvoorbeeld bedrijventerreinen, uitbreiding van bedrijven en retail voorlopig verslechterd. In de volgende paragraaf komt aan de orde op welke manier wij hierop willen anticiperen.

Consequenties

Op basis van de ontwikkelingen uit het verleden en te verwachten ontwikkelingen, voorzien wij een aantal consequenties voor de gemeente.

Ruimtelijk

Voor bestemmingsplannen voor grote woningbouwprojecten (> 50 woningen) is de hoop gevestigd op de stikstofbank die in maart opengesteld zal worden, wanneer de stikstofruimte die is ontstaan door de korte termijn maatregelen vanuit het Rijk van kracht gaan (snelheidsverlaging etc.). Die ruimte zal beperkt zijn en projecten zullen aan strenge voorwaarden moeten voldoen om die stikstofruimte te

Datum 1 april 2020

mogen gebruiken. We zijn ons bewust van de aandacht die dat van ons vraagt om de belangen van de gemeente te behartigen. Momenteel ontstaat met name in Stadshagen grote urgentie ten aanzien van de stikstofproblematiek omdat de geplande ontwikkelingen stikstofruimte nodig hebben, die er nog niet is.

Voor niet-woningbouwprojecten (ontwikkelingen en uitbreidingen op bedrijventerreinen, retail, etc etc) ligt dat anders. De voortgang en inhoud van de gebiedsgerichte aanpak van de provincie biedt te weinig aanknopingspunten om daar met zekerheid en op korte termijn stikstofruimte van te verwachten. Wij gaan daarom verkennen welke maatregelen binnen de eigen invloedssfeer genomen kunnen worden.

Economisch

De stagnatie in niet-woningbouwprojecten zal gevolgen hebben voor de bouwsector en leveranciers. Een recente publicatie van de ABN-AMRO voorspelt voor 2020 een krimp in de bouwsector als gevolg van de stikstofproblematiek. Ook in de Zwolse economie zal dat voelbaar worden, bijvoorbeeld door kleinere orderportefeuilles en het niet kunnen uitbreiden van bedrijfspanden. De gevolgen daarvan voor bijvoorbeeld de werkgelegenheid zijn nog niet te duiden.

Agrarisch

De gemeente kent ten opzichte van omringende gemeenten weinig agrarische bedrijven. Het vrijwillig stoppen van agrariërs kan wel heel veel stikstofruimte opleveren voor andere ruimtelijke ontwikkelingen. De integrale belangenafweging voor agrariërs gebeurt op provinciaal niveau in een gebiedsgerichte aanpak. Wij denken daarover mee in een ambtelijke werkgroep. Daarnaast verpacht de gemeente eigen gronden die door de pachters worden gebruikt voor grasland en akkerbouw. De komende tijd wordt verkend wat de voor- en nadelen zouden zijn van het stopzetten van deze stikstofbronnen.

Samenvatting

Wij verwachten dat de trend in vergunningverlening doorzet (meeste kleine projecten kunnen door) en dat vanaf april moet blijken of de huidige stagnatie in grote woningbouwprojecten zal oplossen. Grote niet-woningbouwprojecten blijven langer last houden van stagnatie en de oplossingsrichting is nog onzeker. In mei 2020 zal het Adviescollege Stikstofproblematiek nog heel bepalende uitspraken doen die ook groot effect kunnen hebben op de stikstofproblematiek voor onze gemeente.

Voor zowel woningbouw- als niet-woningbouwprojecten die vastlopen door een gebrek aan stikstofruimte, zijn wij in overleg met de provincie op zoek naar oplossingen. We hebben een gezamenlijk belang om Zwolle te laten groeien, en een groot deel van de benodigde nieuwe stikstofruimte mag verwacht worden van Rijk en provincie.

Communicatie

De provincie en het rijk communiceren als bevoegd gezag zelf al veel richting de diverse doelgroepen. Dit neemt niet weg dat wij als gemeente ook onze verantwoordelijkheid nemen richting onze collega's, onze inwoners en ondernemers. We verwijzen door, informeren actief, beantwoorden vragen en

Datum 1 april 2020

denken mee. Via de pagina [zwolle.nl/stikstof](https://www.zwolle.nl/stikstof) informeren we inwoners en ondernemers over de actuele ontwikkelingen. Ook verwijzen wij vanaf die pagina door naar andere informatie pagina's zoals Bij12 (de gezamenlijke website van de provincies) en het dossier stikstof van provincie Overijssel. Het stikstofteam heeft nauw overleg met provincie Overijssel over de problematiek, de aanpake en de communicatie hierover. Daarnaast zijn leden van het stikstofteam vanwege hun kennis en ervaring op meerdere informatiebijeenkomsten aanwezig geweest (o.a. bij de MKB bijeenkomst en bijeenkomsten georganiseerd door provincie Overijssel) en hebben hier kennis en inzichten gedeeld. Onze bijdrage is daar vanwege onze kennis en inmiddels opgedane ervaring als zeer waardevol ervaren.

Vervolg

Na het laatste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek van de commissie Remkes (mei 2020) komen wij met een nieuwe informatienota, of eerder wanneer ontwikkelingen daar aanleiding toe geven.

Openbaarheid

Deze informatienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Ingrid Geveke