

INGEKOMEN 20 DEC. 2019

**Team Vergunningen, beleid en advies**

Aan de gemeenteraad

*uw brief van**uw kenmerk**ons kenmerk**datum*

1495749

17 december 2019

*onderwerp***Stikstofdossier**

Geachte leden van de raad,

**Inleiding**

Zoals u reeds via de media heeft kunnen vernemen, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 een streep gezet door het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Dit heeft gevolgen voor bijvoorbeeld nieuwe of gewijzigde agrarische activiteiten, nieuwbouw en infrastructurele projecten. In deze brief wordt ingegaan op de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State en de invloed hiervan op projecten en initiatieven in de Beemster. In de bijlage vindt u een uitgebreidere toelichting.

**Probleemstelling**

Voor activiteiten die mogelijk een significant negatief effect hebben op de instandhoudingsdoelen van de zogenaamde Natura 2000-gebieden is op grond van de Wet natuurbescherming toestemming (vergunning) nodig van de provincie. Tot voor kort konden activiteiten, die een geringe stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden hadden, onder het PAS doorgang vinden. Het PAS liep vooruit op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden en gaf daarbij 'vooraf' toestemming aan nieuwe activiteiten. Dit mag niet, zo blijkt uit de uitspraak van de Raad van State. Gevolg is dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor bouwen en afwijken van het bestemmingsplan op het onderdeel stikstof deze systematiek niet langer gebruikt kan worden en is het noodzakelijk geworden om op andere wijze vergunningaanvragen te beoordelen op het onderdeel stikstof. Activiteiten die stikstofdepositie tot gevolg kunnen hebben, kunnen niet zondermeer uitgevoerd worden.

**Landelijk adviescollege stikstof**

Een landelijk adviescollege onder leiding van Remkes is opgericht om het Rijk te adviseren over het stikstofdossier. Gevreesd werd namelijk dat geen vergunningen meer verleend konden worden voor activiteiten die stikstofdepositie tot gevolg hebben. Het adviescollege is van oordeel dat reductie van emissies en deposities van stikstof noodzakelijk is en versneld natuurherstel plaats moet vinden, zodat de toestemmingsverlening in het kader van de Wet natuurbescherming weer doorgang kan vinden. Het college adviseert maatregelen te treffen in de volgende sectoren: veehouderij, mobiliteit, industrie en de bouw.

Ten aanzien van de toestemmingsverlening heeft het adviescollege aan het Rijk en de provincies voorgesteld om specifieke beleidsregels te formuleren met betrekking tot vergunningverlening en stikstofdepositie.

bijlage(n): toelichting stikstofdossier

behandeld door:

telefoonnummer

### **Maatregelen Kabinet**

Op 13 november 2019 heeft het Kabinet enkele maatregelen gepresenteerd die het adviescollege heeft geadviseerd. Zo zal de natuur versneld hersteld en versterkt worden om zo nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. De maximumsnelheid op autosnelwegen overdag wordt verlaagd naar 100 kilometer per uur, de ammoniakuitstoot via veevoer wordt verlaagd en de bestaande warme saneringsregeling voor de varkenshouderij wordt uitgebreid. Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt om een drempelwaarde voor stikstofdepositie in te stellen om bijvoorbeeld de woningbouw vlot te trekken. Op korte termijn wordt gewerkt aan een register waarin stikstofruimte wordt vastgelegd, hoeveel stikstofruimte er wordt uitgegeven en hoeveel er resteert voor woningbouw- en infrastructurele projecten. Enkele maatregelen moeten in wetgeving worden verankerd om doorgevoerd te kunnen worden. Hiervoor is een spoedwet recentelijk door de Tweede en Eerste Kamer vastgesteld. Het Rijk blijft in gesprek met de verschillende sectoren en belangenorganisaties over het stikstofdossier.

### **Maatregelen provincie Noord-Holland**

De provincie Noord-Holland heeft de volgende maatregelen genomen.

#### *Beleidsregel en vergunningverlening*

De provincie Noord-Holland heeft op 8 oktober 2019 een specifieke beleidsregel vastgesteld met betrekking tot vergunningverlening en stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De beleidsregel luidt als volgt. Als er geen sprake is van stikstofdepositie, heeft een initiatiefnemer geen vergunning nodig in het kader van de Wet natuurbescherming. Indien wel sprake is van stikstofdepositie bieden aanpassingen binnen of buiten een project of locatie (intern en extern salderen) of de zogenaamde ADC-toets mogelijkheden om een vergunningaanvraag te onderbouwen, zodat de activiteit doorgang kan vinden. Andere provincies hebben eenzelfde beleidsregel vastgesteld.

Onder druk van de agrarische sector hebben enkele provincies de beleidsregel weer ingetrokken. Dat geldt niet voor de beleidsregel van de provincie Noord-Holland. Wel is afgesproken dat het Rijk en de provincies de beleidsregel zouden gaan herzien om deze beter te laten aansluiten op de praktijk. Dat heeft geresulteerd in de vaststelling van nieuwe eenduidige beleidsregels voor vergunningverlening door alle provincies. Door verduidelijking van de beleidsregel mogen ondernemers vergunde stikstofruimte van stallen of productiehallen die daadwerkelijk zijn gebouwd en in gebruik zijn genomen, inzetten voor nieuwe ontwikkelingen. Ook is de koppeling met dierrechten losgelaten, omdat het Rijk nog een besluit moet nemen over dier- en of fosfaatrechten. De verwachting is dat dit besluit in februari 2020 wordt genomen. Nieuw in de gewijzigde beleidsregel is de mogelijkheid om bij intern salderen innovatieve verdergaande stikstofemissie reducerende techniek toe te passen. Op 6 december 2019 is deze beleidsregel door de provincie Noord-Holland vastgesteld en op 13 december 2019 in werking getreden.

#### *Natuurherstel Natura 2000-gebieden*

Verder heeft de provincie Noord-Holland op 11 december 2019 een bijeenkomst georganiseerd waarbij Beemster bestuurlijk vertegenwoordigd was. Op deze bijeenkomst heeft de provincie toegelicht dat de provincie door middel van een gebiedsgerichte aanpak ervoor wil zorgen dat op langere termijn de Natura 2000-instandhoudingsdoelen worden behaald. Dat wil de provincie bereiken door een aanzienlijke afname van stikstofdepositie op de stikstofgevoelige natuur en door het uitvoeren van herstelmaatregelen. In de praktijk zal dit inhouden dat op korte termijn (vermoedelijk mei 2020) een pakket aan (lokale) bronmaatregelen per gebied wordt opgesteld. Te denken valt aan maatregelen bij bedrijven of lagere snelheid op wegen. De uitvoering van het pakket maatregelen zal binnen twee jaar plaats moeten vinden. Daarnaast komt er een pakket aan aanvullende herstelmaatregelen per Natura 2000-gebied. Dit zijn maatregelen die boven de al in gang gezette herstelmaatregelen komen. Ook deze maatregelen worden binnen twee jaar uitgevoerd. Naast de maatregelen op de korte termijn, wordt ook gewerkt aan bronmaatregelen en herstelmaatregelen op de langere termijn (deze zijn vermoedelijk in de 2e helft van 2020 bekend). Deze maatregelen worden binnen de komende zes jaar doorgevoerd. Momenteel is de provincie bezig met een inventarisatie van de bronnen van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Onderdeel hiervan zijn gesprekken die de provincie in februari 2020 gaat voeren met alle betrokkenen per gebied. De uitnodigingen voor de gesprekken zullen in januari worden verstuurd.

### **Beemster context**

Hieronder zullen we verder ingaan op de ontwikkelingen voor Beemster.

Als een (agrarisch) bedrijf of een ontwikkelaar van een bouwproject in Beemster een omgevingsvergunning (wil) aanvragen dan doen zij dat bij de gemeente. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de Wet natuurbescherming. De initiatiefnemer moet aantonen dat de activiteit geen significant negatief effect heeft op de Natura 2000-gebieden. Als dat niet uit te sluiten is dan is vergunning van de provincie nodig. De vergunning kan op twee manieren verkregen worden:

Separaat: De initiatiefnemer kan een vergunning gebiedsbescherming onder de Wet natuurbescherming aanvragen bij de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN). De aanvraag moet zijn ingediend voordat de omgevingsvergunning in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt aangevraagd.

Aanhaken: De initiatiefnemer kan bij de aanvraag voor een Wabo-omgevingsvergunning aangeven dat er ook sprake is van "Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden". Concreet betekent dit dat het bevoegde gezag (OD NHN) toestemming moet geven, de zogenaamde verklaring van geen bedenkingen.

De dichtstbijzijnde stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden voor Beemster zijn Eilandspolder en Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder (zie voor ligging de kaart in de bijlage). Of een Natura 2000-gebied effect ondervindt van stikstofdepositie is naast het afstandscriterium ook afhankelijk van andere factoren. Daarom is er ook niet een algemene richtlijn bij wat voor soort (agrarisch) bedrijf of aantal woningen er sprake is van stikstofdepositie<sup>1</sup> op een Natura 2000-gebied. De bepaling of een activiteit of project stikstofdepositie tot gevolg heeft, dient per geval bepaald te worden. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de aanleg (bouw)- en gebruiksfase.

### Gebruiksfase

In alle gevallen is de afstand ten opzichte van Natura 2000-gebieden van belang. Daarnaast hangt de uitstoot in de gebruiksfase bij veehouderijen ook af van onder andere het soort en aantal dieren en het stalsysteem. Bij woningen gaat het om het aantal woningen en of deze aangesloten zijn op gas. In Beemster verwachten we in de gebruiksfase bij woningbouw weinig knelpunten. Voor bedrijven, met name veehouderijen zal er bij uitbreiding van de activiteiten sprake zijn van stikstofuitstoot. Het is niet uit te sluiten dat er stikstofdepositie plaatsvindt op Natura 2000-gebieden.

### Aanlegfase

De mate van stikstofuitstoot in de aanlegfase hangt af van de inzet van het aantal en soort machines, de bouwperiode en situering van de activiteit ten opzichte van Natura 2000-gebieden. In de aanlegfase bij woningbouw is de hoeveelheid in te zetten materieel met veel uitstoot in een beperkt tijdsbestek, een punt van aandacht. Er dient in een vroeg stadium, in de projectvoorbereiding beoordeeld te worden of hier sprake is van mogelijke stikstofdepositie. Bij eventuele depositie kunnen er nog aanpassingen gedaan worden in de aanlegfase.

De huidige werkwijze is nu dat bij elke activiteit van enig omvang (niet bijvoorbeeld een dakkapel, een verbouw van een woning en vergunningsvrij bouwen) een berekening wordt gevraagd naar stikstofdepositie om te bepalen of hier sprake van is. Daarbij dient rekening te worden gehouden met zowel de aanleg- als de gebruiksfase. Dit is in lijn met de door het Rijk en provincie aangegeven werkwijze.

---

<sup>1</sup> Er sprake van stikstofdepositie bij >0,00 mol/ha/jr.

**geadresseerde**  
Aan de gemeenteraad

**ons kenmerk**  
1495749

**datum**  
17 december 2019

**blz.**  
4

Vanzelfsprekend volgen we de ontwikkelingen op dit dossier nauwgezet. Zodra relevante ontwikkelingen zich voordoen, zullen wij u hierover informeren.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Beemster



A.J.M. van Beek  
burgemeester



H.C.P. van Duivenvoorde  
gemeentesecretaris



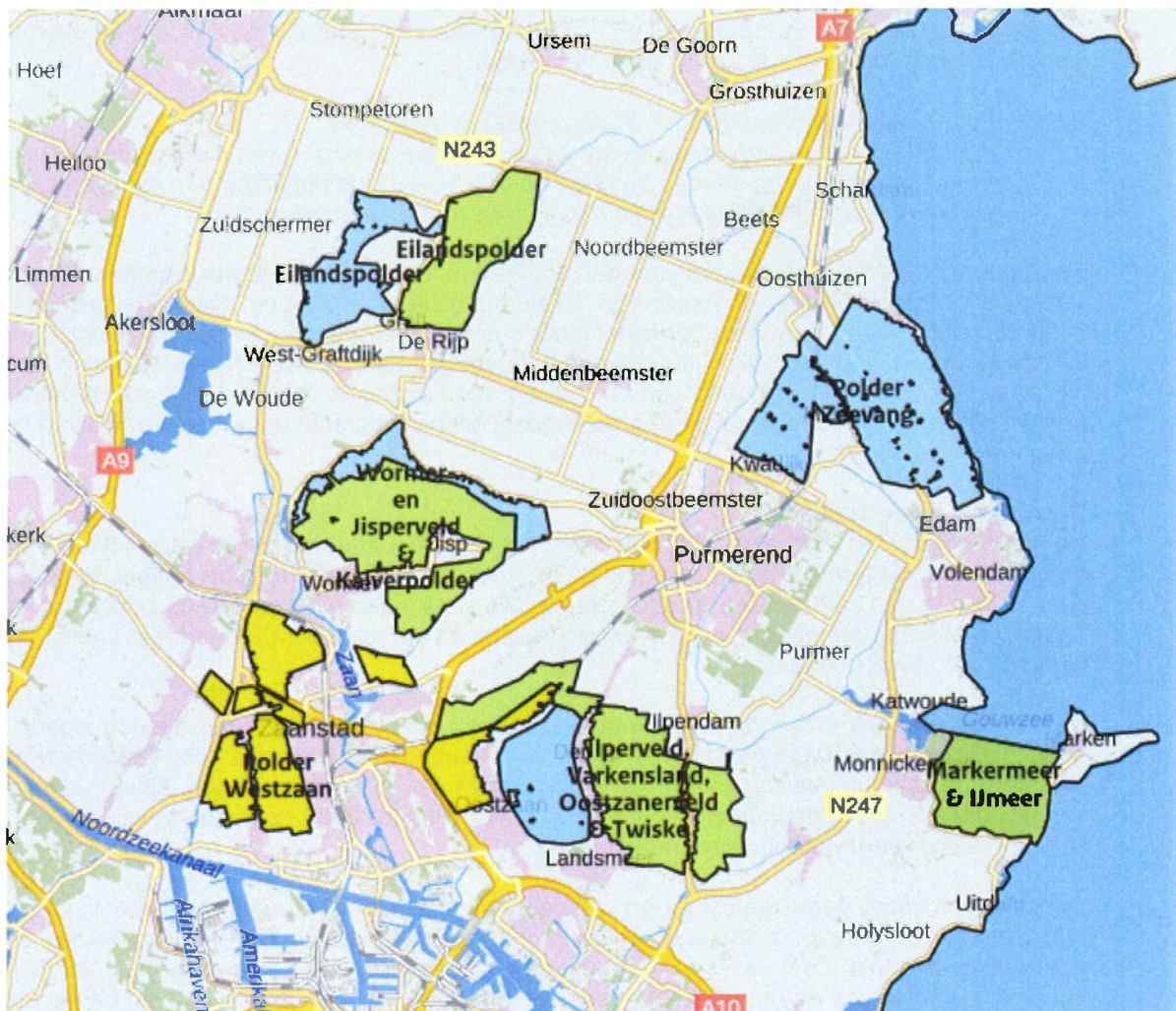
## Bijlage: Toelichting Stikstofdossier

### Wet natuurbescherming

In de Wet natuurbescherming is vastgelegd dat nieuwe activiteiten of uitbreidingen van bestaande activiteiten getoetst moeten worden op hun effect op Natura 2000-gebieden (zie figuur 1). Het effect heeft betrekking op;

- de verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats;
- of de verslechtering van de habitats van soorten in dat gebied;
- of een significante verstoring op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

Een overmaat van stikstofdepositie in een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied heeft negatieve gevolgen voor de biodiversiteit in dat gebied.



Figuur 1: situering Natura 2000-gebieden nabij gemeente Beemster (de groene gebieden zijn stikstofgevoelig)

### Het Programma Aanpak Stikstof

Sinds de invoering van natuurwetgeving, is toestemming van de provincie Noord-Holland nodig voor activiteiten die mogelijk een significant effect hebben op Natura 2000-gebieden. Op landelijk niveau daalt de neerslag van stikstof al langere tijd, maar het was moeilijk te bewijzen dat een afzonderlijke activiteit geen nadelig effect heeft op de natuur. Om ervoor te zorgen dat naast sterkere natuur ook economische ontwikkelingen konden doorgaan, heeft het Rijk in 2015 het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ontwikkeld. Daarmee kon men wel een vergunning krijgen, als er in de toekomst maar maatregelen zouden worden genomen om de natuur te herstellen. Onder het PAS was er in specifieke gevallen sprake van vergunningsvrije activiteiten als de stikstoftoename onder een drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jaar bleef. Activiteiten met een stikstofbijdrage onder de grenswaarde van 1 mol N/ha/jaar hoefden alleen gemeld te worden. Verder zijn er specifieke

activiteiten met een stikstofbijdrage benoemd (bijvoorbeeld grote infrastructurele werken, dijkverzanding) waarvoor binnen het PAS stikstofruimte was gereserveerd. Met het PAS was voor de genoemde activiteiten al vooraf aangetoond dat ze geen effect zouden hebben op de natuur. Hiermee kon voor deze specifieke activiteiten zonder aanvullend onderzoek toestemming worden verkregen.

### **Uitspraak Raad van State inzake het PAS**

Op 29 mei 2019 oordeelde de Raad van State dat de PAS-aanpak niet voldeed aan de Europese natuurwetgeving. Eind vorig jaar tikte het Europees Hof van Justitie de Nederlandse regering ook al op de vingers. Het rechterlijk oordeel is dat de overheid nu onterecht op basis van gecalculerde verrekeningen toestemming geeft voor allerlei projecten die voor meer stikstofdepositie zorgen, zoals vergunningen voor uitbreiding van veehouderijen of de aanleg van wegen. Het probleem daarmee is dat van die maatregelen niet vooraf vaststaat of ze voldoende compenserend zijn. En dat moet wel, oordeelde eerder al het Europese Hof en nu ook de Raad van State. "Pas dan kan de overheid een nieuwe activiteit toestaan", aldus de Raad van State.

Hieromtrent is het volgende relevante citaat te lezen in het vonnis:

*"Het PAS loopt nu vooruit op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden en geeft daarbij 'vooraf' toestemming aan nieuwe activiteiten. Dat mag niet, want dat is in strijd met Europese natuurwetgeving."*

Om nu een toestemming te krijgen voor een activiteit moet de initiatiefnemer van tevoren aantonen dat er door de activiteit geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ieder bouwwerk of project moet dus een bijdrage leveren aan de oplossing van het stikstofvraagstuk, in plaats van bijdragen aan het overschot aan stikstof. Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het Adviescollege Stikstofproblematiek (hierna: Adviescollege) opdracht gegeven te adviseren hoe om te gaan met het stikstofdossier.

### **Resultaten Adviescollege**

De commissie onder leiding van Remkes heeft haar advies uitgebracht. Het advies heeft betrekking op acties op korte termijn (tot en met eind 2020). Voor de langere termijn brengt het Adviescollege voor de zomer van 2020 advies uit over een nieuwe stikstofaanpak. Het Adviescollege zal hierbij ingaan op een samenhangende lange-termijnaanpak en op aanvullende bronmaatregelen voor alle sectoren die stikstof uitstoten.

Het Adviescollege oordeelt dat in alle Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie nog steeds veel te hoog is. Dit betekent dat er geen ruimte is om de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verder te belasten. De stikstofbelasting zal in veel gebieden fors naar beneden moeten. Alleen vermindering van uitstoot zal niet voldoende zijn om de kwaliteit van Natura 2000-gebieden te verbeteren. Herstelmaatregelen zijn daarnaast noodzakelijk.

Reductie van emissies en deposities en versneld natuurherstel zijn randvoorwaardelijk voor de oplossing van de gerezen knelpunten en voor toekomstige toestemmingverlening. Gezien de doelstelling om structureel emissies te reduceren, is het Adviescollege van mening dat in alle gevallen afroming van de gerealiseerde reductie moet plaatsvinden in het licht van de behoud- en herstelopgave voor Natura 2000-gebieden.

Voor de korte termijn heeft het Adviescollege de volgende adviezen voorgesteld:

- **Veehouderij:** selectieve, gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van ammoniakemissie, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij kwetsbare Natura-2000 gebieden;
- **Mobiliteit:** snelheidsverlaging door te voeren op rijks- en provinciale wegen, zo nodig gedifferentieerd naar wegen of gebieden, waarbij de snelheidsbeperkende maatregelen worden gericht op aantoonbare effecten in kwetsbare Natura 2000-gebieden;
- **Industrie:** provincies de opdracht te geven om te verkennen in hoeverre verschillende industriële sectoren een negatieve bijdrage leveren aan de stikstofdepositie van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, welke maatregelen nodig zijn en welk (activerend)

beleid kan worden gevoerd vanuit het Rijk en de provincies voor het stimuleren van de toepassing van nieuwe technieken en voor innovaties in de industriële sector;

- *Bouwsector:* er is in de (civiele) bouw winst te behalen door modulair, energieneutraal, circulair en natuurinclusief te bouwen en door beter gebruik te maken van innovatieve technieken en materialen.

Het Adviescollege adviseert een intensivering en versnelling van het natuurherstel en het waar nodig beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde financiële middelen, door het Rijk en de provincies. Op korte termijn moeten zo mogelijk aanvullende maatregelen worden geprogrammeerd en dient een versneld realisatie-pad te worden uitgezet. Een transitie naar natuurinclusieve landbouw kan binnen een korte termijn worden gerealiseerd met behulp van een fonds om deze transitie te faciliteren. Op korte termijn is het mogelijk hierover in gesprek te gaan met de agrarische ondernemers.

Ten aanzien van de toestemmingsverlening heeft het Adviescollege aan Rijk en provincies voorgesteld om beleid te formuleren, zodat toestemmingverlening weer kan plaatsvinden. De provincie Noord-Holland heeft deze beleidsregels op 8 oktober 2019 vastgesteld. Als er geen sprake is van stikstofdepositie, heeft een initiatiefnemer geen toestemming nodig in het kader van de Wet natuurbescherming. Aanvullend bieden aanpassingen binnen of buiten een project of locatie (intern en extern salderen) of de zogenaamde ADC-toets mogelijkheden om een vergunningaanvraag te onderbouwen. Om die toets succesvol te doorlopen moet er sprake zijn van het ontbreken van alternatieven, een dwingende reden van openbaar belang en moet de schade aan de natuur gecompenseerd worden.

Onder druk van de agrarische sector hebben enkele provincies de beleidsregel weer ingetrokken. Dat geldt niet voor de beleidsregel van de provincie Noord-Holland. Wel is afgesproken dat het Rijk en de provincies de beleidsregel zouden gaan herzien, om deze beter te laten aansluiten op de praktijk. Dat heeft geresulteerd in de vaststelling van nieuwe eenduidige beleidsregel voor vergunningverlening door alle provincies. Door verduidelijking van de beleidsregel mogen ondernemers vergunde stikstofruimte van stallen of productiehallen die daadwerkelijk zijn gebouwd en in gebruik zijn genomen inzetten voor nieuwe ontwikkelingen. Ook is de koppeling met dierrechten losgelaten, omdat het Rijk nog een besluit moet nemen over dier- en of fosfaatrechten. De verwachting is dat dit besluit in februari 2020 wordt genomen. Nieuw in de gewijzigde beleidsregel is de mogelijkheid om bij intern salderen innovatieve verdergaande stikstofemissie reducerende techniek toe te passen. Op 6 december 2019 is deze beleidsregel door de provincie Noord-Holland vastgesteld en op 13 december 2019 in werking getreden.

