

MEMO

Aan: Leden van de raad
Van: College van burgemeester en wethouders
Datum: 27/06/2023
Onderwerp: Stikstofrechten in relatie tot bestemmingsplanwijzigingen

Toelichting:

Bij de besluitvorming omtrent de vaststelling van verschillende bestemmingsplannen, waarbij een agrarische bestemming is gewijzigd naar een woonbestemming, heeft raadslid Netjes van de CDA-fractie tijdens de Politieke Markt van 28 maart 2023 wethouder Smit een vraag gesteld over stikstofrechten in relatie tot bestemmingsplanwijzigingen. Meer specifiek wat er met stikstofrechten gebeurt als een agrarische bestemming wordt gewijzigd naar een woonbestemming. Wethouder Smit heeft toegezegd in een memo terug te komen op deze vraag.

Het college wil met dit memo het onderwerp stikstof in relatie tot besluitvorming bij bestemmingsplanwijzigingen verduidelijken en in het juiste perspectief plaatsen met het oog op toekomstige besluitvorming van uw raad.

1. Hoe zit het met de regels over stikstof?

Voor projecten/activiteiten die een significant effect kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied geldt een vergunningplicht. Om vast te stellen of een vergunning noodzakelijk is, moet gekeken worden naar de referentiesituatie. De referentiesituatie geeft aan hoeveel emissies stikstof de activiteit mag uitstoten. De referentiesituatie voor een project/activiteit kan op verschillende manieren worden vastgesteld. Voor agrarische activiteiten geldt dat gekeken wordt of het bedrijf in het bezit is van een geldige vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) of andere toestemmingen die zijn verleend op basis van de Wet milieubeheer, zoals de Hinderwetvergunning. Wel moet in het laatste geval ook nog bekeken worden of een eventueel nieuwere toestemming de rechten niet verder heeft beperkt.

Wanneer het agrarische bedrijf in het bezit is van een Wnb-vergunning of een andere (geldige) toestemming, dan heeft het bedrijf het 'recht' om emissies uit te stoten. Hoewel het juridisch geen officiële term is, noemen we dit in het gewone spraakgebruik stikstofrechten.

Voor plannen, zoals het bestemmingsplan, is de huidige, feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie de referentiesituatie. Heeft het perceel een agrarische bestemming en vinden er feitelijk ook agrarische activiteiten plaats, dan is dit de referentiesituatie.

De afgelopen periode zijn aan uw raad bestemmingsplannen voorgelegd waarbij verzocht is om de agrarische bestemming te wijzigen in een woonbestemming. Een woonbestemming stoot minder emissies uit en daar kan, uiteraard met inachtneming van alle andere regels, medewerking aan worden verleend op basis van de regels van de Wet natuurbescherming. In sommige gevallen moet gebruik worden gemaakt van intern salderen, omdat er bijvoorbeeld (ver)bouwactiviteiten plaatsvinden op deze locatie. Toch zullen deze (substantieel) minder zijn dan de eerder toegestane agrarische activiteiten.

Wanneer de bestemming is gewijzigd naar wonen, en het gebruik ook is gewijzigd in wonen, is dit de nieuwe referentiesituatie planologisch gezien.

2. Wat zijn de opties voor de eigenaar die een bestemmingsplanwijziging heeft aangevraagd? Kan bijvoorbeeld intern worden gesaldeer en/ of kunnen de stikstofrechten worden verkocht?

Bij het wijzigen van een agrarische bestemming naar een woonbestemming, heeft de eigenaar/aanvrager de mogelijkheid om de vrijgekomen stikstofruimte onder bepaalde voorwaarden te gebruiken voor interne saldering. Dit is vergunningsvrij. Van intern salderen is sprake als de nieuwe activiteit (wonen) niet leidt tot een toename van stikstofdepositie op relevante voor stikstof gevoelige en (bijna) overbelaste habitats in een Natura 2000-gebied vergeleken met de huidige activiteit (agrarische gebruik) op dezelfde locatie. Een woonbestemming brengt immers ook stikstofuitstoot met zich mee (eventuele bouwactiviteiten, verkeer, woongebruik) en de vrijgekomen stikstofruimte zou dan onder voorwaarden hiervoor kunnen worden ingezet. Bij een woonbestemming is echter sprake van veel minder stikstofuitstoot. Dit betekent dat een (groot) deel van de stikstofruimte overblijft.

De eigenaar van het perceel met stikstofrechten zou er voor kunnen kiezen om de overgebleven stikstofruimte aan een derde te verkopen of aan te melden bij de provinciale stikstofbank. Daarvoor heeft de provincie het Loket Stikstof Overijssel ingesteld. Bij dit loket kan een melding worden gedaan van vraag en aanbod van stikstofruimte. De provincie ondersteunt in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Op de website van de provincie kan gebruik worden gemaakt van een daarvoor bestemd e-formulier. De provincie merkt wel op dat het hierbij uitsluitend om het aan elkaar koppelen van stikstofaanbieders en stikstofvragers gaat en de provincie geen bemiddelende rol heeft in de verdeling van stikstofruimte.

Bij het kopen van stikstofruimte loopt de koper wel tegen het probleem aan dat de provincie in ieder geval tot 1 juli 2023 extern salderen (dat wil zeggen het inzetten van stikstofrechten op een ander perceel) niet toestaat. Om gebruik te kunnen maken van extern salderen zal een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming moeten worden aangevraagd door een zogeheten saldonemend bedrijf. De saldogever (de verkopende partij) verkoopt zijn rechten, en mag van deze rechten geen gebruik meer maken. De provincie verleent op dit moment echter geen natuurvergunningen waarbij gebruik moet worden gemaakt van extern salderen. Aangekochte stikstofruimte kan dus op dit moment niet worden gebruikt ten behoeve van ontwikkelingen op andere locaties. Het is nog niet bekend of, dan wel wanneer de provincie extern salderen wel toestaat.

In het verlengde van het bovenstaande dient ook te worden opgemerkt dat het de eigenaar van stikstofruimte vrij staat om deze te verkopen aan iedere koper. Er bestaat geen regelgeving die de overheid voorrang geeft bij de verkoop of het recht geeft om de vrijgekomen stikstofruimte te claimen of te reserveren.

3. Wordt door de provincie of onze gemeente bijgehouden hoeveel stikstofrechten (stikstofruimte) bij een bestemmingsplanwijziging van agrarisch naar wonen beschikbaar komen?

Bij elke bestemmingsplanwijziging moet een AERIUS Calculator berekening worden aangeleverd. Als een agrarische bestemming wordt gewijzigd naar een woonbestemming, dan laat de AERIUS Calculator berekening zien hoe groot de daling van stikstofdepositie is. Door middel van deze berekening wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel stikstofruimte nog overblijft vergeleken met de referentiesituatie. Op deze wijze is zowel voor de provincie als ook voor de gemeente duidelijk hoeveel stikstofruimte vrijkomt bij een bestemmingsplanwijziging.

Het is overigens niet bekend in hoeverre de provincie precies bijhoudt welke natuurvergunningen (met bijbehorende stikstofruimte) niet meer worden gebruikt, doordat de betreffende agrarische bedrijfsactiviteiten zijn beëindigd. Uit ambtelijke overleggen is wel naar voren gekomen dat de provincie niet actief ambtshalve ongebruikte natuurvergunningen intrekt.

Onze gemeente houdt een dergelijk overzicht niet bij. Dat is ook niet mogelijk voor onze gemeente aangezien wij geen overzicht hebben van alle (in het verleden) door de provincie verleende natuurvergunningen, waar bepaalde stikstofruimte uit voortvloeit. Daarnaast heeft onze gemeente ook geen invloed op deze rechten en de eventuele bereidheid van partijen om deze te verkopen.

4. Kunnen vrijgekomen stikstofrechten ergens anders voor worden ingezet, zoals bijvoorbeeld ten behoeve van woningbouw op andere locaties?

Zoals aangegeven bij de beantwoording van vraag 2 staat de provincie op dit moment extern salderen niet toe. Dit betekent dat de provincie geen natuurvergunningen verleent waarbij extern salderen wordt toegepast. Ongebruikte stikstofruimte op een bepaalde locatie kan dus op dit moment niet worden ingezet ten behoeve van ontwikkelingen op een andere locatie. Wel worden op dit moment nog steeds stikstofrechten gekocht en verkocht tussen verschillende partijen.

Mocht de provincie in de toekomst extern salderen toestaan, dan zullen vrijgekomen stikstofrechten van de ene locatie onder bepaalde voorwaarden kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld woningbouwontwikkelingen of aanleg van wegen op een andere locatie. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met een afromingspercentage van minimaal 30%. Dit betekent dat een bepaald percentage van de overgedragen stikstofrechten niet kan worden ingezet ten behoeve van nieuwe ontwikkelingen. Het is overigens niet uit te sluiten dat het afromingspercentage bij extern salderen in de toekomst hoger uit zou kunnen vallen.

5. Zorgen bestemmingsplanwijzigingen waarbij een agrarische bestemming wordt omgezet naar een woonbestemming, voor reductie van stikstof in ons Natura 2000-gebied de Weerribben-Wieden? En hoe wordt dat gemeten?

Bestemmingsplanwijzigingen waarbij agrarische bestemmingen in de buurt van een Natura 2000-gebied (zoals de Weerribben-Wieden) worden gewijzigd naar woonbestemmingen, zorgen voor reductie van stikstofdepositie op het betreffende Natura 2000-gebied. Woonbestemmingen genereren immers minder stikstofuitstoot en depositie vergeleken met agrarische bedrijfsactiviteiten.

De gerealiseerde stikstofreductie op bepaalde Natura 2000-gebieden door bestemmingsplanwijzigingen, waarbij agrarische bestemmingen worden omgezet in woonbestemmingen, wordt vastgesteld door middel van metingen en toepassing van rekeninstrumenten (AERIUS).

AERIUS Calculator is het wettelijk voorgeschreven instrument om te berekenen of en hoeveel stikstofdepositie (neerslag) een bepaald project veroorzaakt op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Als een agrarische bestemming wordt gewijzigd naar een woonbestemming, dan laat de AERIUS Calculator berekening zien hoe groot de daling van stikstofdepositie is. AERIUS Monitor is andere instrument van AERIUS en geeft informatie over de huidige en verwachte stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Het programma geeft inzicht in de mate van overbelasting binnen Natura 2000-gebieden. De AERIUS Monitor houdt dus bij of daadwerkelijk daling van de stikstofdepositie wordt gerealiseerd.

Belangrijk om op te merken is dat AERIUS jaarlijks wordt geactualiseerd. Het RIVM verwerkt elk jaar de nieuwste gegevens en inzichten in AERIUS om ervoor te zorgen dat bij onder meer vergunningverlening uit wordt gegaan van de recentste gegevens over uitstoot en depositie van stikstof.