

Adviesmemo noodzaak gedetailleerd onderzoek stikstofdepositie

Bevoegd gezag	: -	Datum	: September 2020
Kenmerk	: 20200923	Zaak nummer	: -
Aan	: Opdrachtgevers		
Van	: Omgevingsdienst Twente	Collegiaal toetser	: -
Onderwerp/ Locatie	: Wanneer is het opvragen van een gedetailleerd onderzoek stikstofdepositie noodzakelijk?		

Samenvatting

Binnen de ODT zijn de afgelopen periode een groot aantal stikstofdepositie onderzoeken beoordeeld. Uit die beoordelingen is gebleken dat in veel gevallen een onderzoek is uitgevoerd waarbij geen stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000 gebieden is berekend. Voor deze projecten is het in beginsel dan ook mogelijk om op kwalitatieve wijze te motiveren dat significant negatieve effecten als gevolg van stikstofdepositie kunnen worden uitgesloten. Dit kan worden gedaan door de afstand tot het gebied in relatie tot de omvang van het project te beschrijven. Om een handvat te bieden in de beoordeling of het indienen van een gedetailleerd stikstofdepositie onderzoek noodzakelijk is, zijn voor een aantal fictieve projecten berekeningen uitgevoerd met AERIUS Calculator. Op basis van deze berekeningen is een afstand tot het Natura 2000 gebied afgeleid. Wanneer het betreffende project op grotere afstand is gelegen is een gedetailleerd stikstofdepositie onderzoek niet noodzakelijk en kan in beginsel worden volstaan met een kwalitatieve onderbouwing.

	Categorie	Afstand tot N2000: geen gedetailleerd onderzoek stikstofdepositie noodzakelijk	Gehanteerde emissie Kg NO _x /jaar ¹
1	Kleinschalige projecten: garage, bijgebouw, privé zwembad	750	3
2	Omgevingsvergunning: sloop en bouw 1 woning	1000	7
3	Bestemmingsplan: sloop 1 stal en bouw 1 woning	1250	9
4	Bestemmingsplan: sloop 1 woning en bouw 3 woningen	1750	17
5	Bestemmingsplan: sloop 1 woning en bouw 5 woningen	2000	23
6	Bestemmingsplan > 5 woningen of bedrijventerrein	--	
7	Bedrijfshal met procesinstallaties	--	
8	Logistiek centrum	--	
9	Veehouderij	--	
10	Appartementen complex, zorgcentrum, school	--	

-- Gedetailleerd onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.

¹ Exclusief de emissie van verkeer

Inleiding

De afgelopen periode zijn door de ODT een groot aantal onderzoeken naar stikstofdepositie beoordeeld. De onderzoeken zijn in de meeste gevallen ingediend in het kader van:

1. Een aanvraag omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen (beoordelen of er een vvgb noodzakelijk is);
2. Een vorm-vrije merbeoordeling voor een initiatief (beoordelen of er sprake is van een belangrijk nadelig gevolg op grond waarvan een MER noodzakelijk zou zijn);
3. Een ontwerp bestemmingsplan (beoordelen of het voorgenomen plan zich verdraagt met het gestelde in de Wet natuurbescherming).

De beoordelingen hebben veelal hetzelfde resultaat; namelijk dat de uitgangspunten van het onderzoek in onvoldoende mate zijn onderbouwd. Gevolg hiervan is dat er sprake is van een niet transparant en herleidbaar onderzoek met als achterliggend gevolg dat de conclusie van het onderzoek (in de meeste gevallen geeft de conclusie aan dat er geen sprake is van stikstofdepositie) niet onomstootbaar is. Gezien dat gegeven kunnen negatieve effecten van stikstofdepositie op Natura2000-gebieden als gevolg van het voorgenomen project of plan op voorhand niet worden uitgesloten. Immers andere uitgangspunten kunnen mogelijk leiden tot een hogere emissie van stikstof en mogelijk ook een hogere stikstofdepositie.

In veel gevallen blijkt echter dat ook na aanvulling van het onderzoek de conclusie van het onderzoek niet wijzigt. Er is nog altijd sprake van een project of plan waarbij geen sprake is van een stikstofdepositie die groter is dan 0,00 Mol/ha/jaar echter de conclusie is nu voldoende transparant en herleidbaar onderbouwd.

Het vorenstaande heeft tot effect dat een aanzienlijk deel van de beschikbare capaciteit van de ODT wordt gebruikt voor het beoordelen van onderzoeken (en aanvullingen daarop) van plannen en projecten die geen negatieve gevolgen hebben voor Natura2000-gebieden.

Vraagstelling

De volgende vraagstelling is geformuleerd:

In welke situaties is het opvragen van een gedetailleerd onderzoek stikstofdepositie bij een aanvraag om een omgevingsvergunning of bestemmingsplanprocedure noodzakelijk?

In deze adviesmemo wordt dit nader onderzocht. Hierbij wordt als eerste ingezoomd op het wettelijke kader.

Wettelijk kader

Binnen de Europese Unie zijn de belangrijkste leefgebieden van de meest bedreigde en waardevolle soorten en habitattypen aangewezen als Natura 2000-gebied. Deze Natura 2000-gebieden moeten samen een Europees ecologisch netwerk vormen om de achteruitgang van de biodiversiteit te keren. De juridische basis voor dit netwerk zijn de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, die in Nederland zijn vertaald in de Wet natuurbescherming. Per gebied zijn voor de soorten en habitattypen instandhoudingsdoelstellingen bepaald. Dit kunnen behouds- of uitbreidings/verbeteringsdoelstellingen zijn. Het is verplicht om plannen en projecten te beoordelen op de gevolgen voor deze instandhoudingsdoelstellingen. Voor projecten geldt een vergunningsplicht als het project een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben op een Natura 2000-gebied.

Op 29 mei 2019 ontstond als gevolg van een uitspraak van de Raad van State jurisprudentie rond de systematiek van passend beoordelen van projecten in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Korthedshalve is het PAS, door de uitspraak van de RvS, vernietigd. Hiermee is het beoordelingsregime zoals van toepassing ten tijde van het PAS niet meer van toepassing.

Om vergunningverlening weer mogelijk te maken voor projecten waarbij er mogelijk sprake is van verslechterende of significante verstorende effecten op Natura 2000-gebieden heeft provincie Overijssel op 10 december 2019 nieuwe beleidsregels vastgesteld. Deze beleidsregels geven samengevat aan dat een toename van stikstofdepositie, onder voorwaarden, kan worden gesaldeerd met afnamen van stikstofdepositie binnen of buiten het project (het zogenaamde intern en extern salderen). Op deze wijze kan, voor zover het stikstofdepositie betreft een situatie worden bereikt waarbij uit de passende beoordeling volgt dat er geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied en of de betreffende instandhoudingsdoelstellingen in gevaar worden gebracht.

Naast hetgeen hierboven is aangegeven in relatie tot projecten dient voor ieder plan (bijvoorbeeld een bestemmingsplan) dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling te worden opgesteld. Behalve wanneer er sprake is van voortzetting van een ander plan waarvoor al een passende beoordeling (op juiste gronden) is opgesteld. Vervolgens kan voor het plan enkel toestemming worden verleend nadat uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat als gevolg van het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. In de situatie dat er sprake is van een noodzaak van het opstellen van een passende beoordeling in het kader van een bestemmingsplan, leidt dit gegeven eveneens tot een planmer plicht.

Handreiking woningbouw en AERIUS

In januari 2020 is door de rijksoverheid de Handreiking woningbouw en AERIUS uitgegeven. Hierin wordt voor de realisatiefase (de bouw) van een project een 'richtgetal' van 3,0 kg NO_x per woning aangehouden. Deze emissie kan als leidraad worden gehanteerd voor de modellering van de in te zetten werktuigen en transportbewegingen in de realisatiefase. De handreiking laat onverlet dat de inzet van mobiele werktuigen in een specifiek plan of project dient te worden uitgewerkt en onderbouwd in een stikstofdepositie-onderzoek.

In het stikstofdepositie onderzoek dient naast de realisatiefase ook inzicht te worden verschaft in het effect als gevolg van de gebruiksfase. In het geval er sprake is van een plan of project dat

betrekking heeft op woningen wordt het effect in de gebruiksfase in de meeste gevallen veroorzaakt door vervoersbewegingen en in sommige gevallen het gebruik van stookinstallaties.

Stikstofregistratiesysteem (vergunningverlening woningbouw Wet natuurbescherming)

Sinds 24 maart 2020 kan voor een woningbouwproject een vergunning in gevolge de Wet natuurbescherming worden aangevraagd met gebruikmaking van het 'Stikstofregistratiesysteem'. Het stikstofregistratiesysteem kan ten aanzien van de systematiek op hoofdlijnen worden vergeleken met de PAS. Echter in het stikstofregistratiesysteem is, vooraf geborgd dat de uit te geven stikstofruimte ook daadwerkelijk beschikbaar is. Vooralsnog is het stikstofregistratiesysteem gevuld met ruimte die is gecreëerd door de verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen naar 100 km/uur.

Als uitgangspunt bij de vergunningverlening voor woningbouw geldt dat vergunningaanvragen op volgorde van binnenkomst in behandeling worden genomen. 'Wie het eerst komt, het eerst maalt' dus.

Volledigheidshalve zij in dit kader opgemerkt dat het stikstofregistratiesysteem enkel relevant is (of kan zijn) in de situatie dat er sprake is van een woningbouwproject (of -plan) waarbij er sprake is van een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. De meest plannen en projecten die via de gemeente bij de ODT voor advisering in behandeling worden genomen veroorzaken echter geen stikstofdepositie op Natura2000-gebieden. In de situatie dat dit wel het geval is moet of een Verklaring Van Geen Bedenkingen (vvgb) bij de provincie worden aangevraagd (gebruik maken van het stikstofregistratiesysteem) en is er mogelijk sprake van een (plan) merplicht.

Indicatieve effectafstand woningbouw tot Natura2000-gebied

De omvang van de stikstofdepositie als gevolg van een project of plan is afhankelijk van meerdere factoren. Het gaat dan naast de omvang van de stikstofemissie om bijvoorbeeld:

- de afstand tussen het project en het Natura2000-gebied;
- de ruwheid van het terrein;
- ligging van de bron ten opzichte van het gebied (windrichting);
- type bron (puntbron, oppervlaktebron, lijnbron);
- uitvoering van de bron (bijvoorbeeld emissiepunt hoogte, diameter, lichtsnelheid);
- enz.

De stikstofemissie van de bouw, sloop of het gebruik van een woning zal in veel gevallen vergelijkbaar zijn ($< 3 \text{ kg NO}_x/\text{jr}$). Echter de overige factoren zijn meer project of locatie specifiek. Bij een gelijkblijvende emissie kunnen deze overige factoren (ook bij dezelfde afstand tussen de project of planlocatie en het Natura2000-gebied) leiden tot een verschillende stikstofdepositie. Uit de beoordelingspraktijk van relatief kleinschalige woningbouwprojecten volgt echter dat dit meestal niet het geval is.

Zodoende kan worden gesteld dat met name de omvang van de emissie alsmede de afstand tussen de locatie van het project of plan en het Natura2000-gebied bepalend zijn voor de omvang van de stikstofdepositie.

Onderzoeksopzet

Om te komen tot een indicatieve effectafstand voor bijvoorbeeld woningbouw zijn een aantal stikstofdepositieberekeningen (modelberekeningen) uitgevoerd op basis van de emissie van één project: de sloop van de bestaande bebouwing, het bouwrijp maken van het terrein en de realisatie van één of meerdere nieuwe woningen.

Uitgangspunten

Er zijn 5 fictieve situaties doorgerekend waarbij de emissie is bepaald op basis van de handreiking woningbouw en AERIUS (3 kg NO_x voor de bouw). Voor sloopwerkzaamheden en het bouwrijp maken van het terrein wordt uitgegaan van in totaal 4 kg NO_x. Om een onderschatting te voorkomen zijn additioneel verkeersbewegingen toegevoegd voor bijvoorbeeld de afvoer van grond, puin en afval en aanvoer van (bouw)materialen.

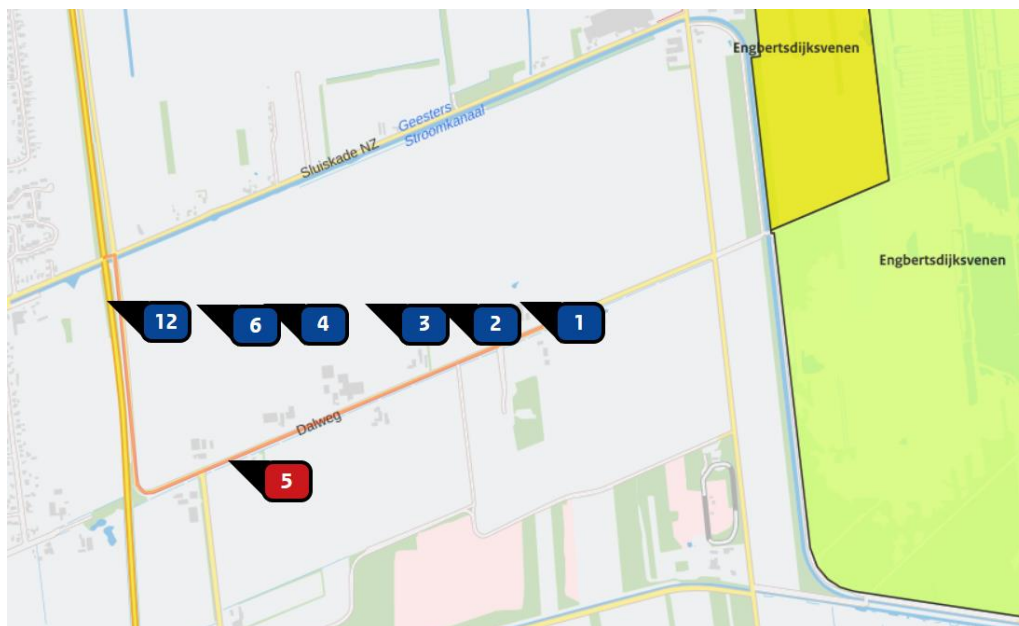
Hieronder zijn de situaties weergegeven:

1. Kleinschalige projecten als: garage, bijgebouw, privé zwembad enz. Gehanteerde emissie 3 kg NO_x per jaar + emissie van 9 vrachtwagens + 50 personenauto's.
2. Sloop 1 woning, bouwrijp maken terrein, bouwen van 1 woning. Gehanteerde emissie: 7 kg NO_x per jaar + emissie 20 vrachtwagens + 200 personenauto's.
3. Wijziging bestemmingsplan (bv rood voor rood, sloop 1 stal, realisatie 1 woning) Gehanteerde emissie 9 kg NO_x per jaar + emissie van 25 vrachtwagens + 200 personenauto's.
4. *Wijziging bestemmingsplan (bv sloop 1 woning, bouwrijp maken, bouw 3 woningen)* Gehanteerde emissie 17 kg NO_x per jaar + emissie van 40 vrachtwagens + 300 personenauto's²
5. *Wijziging bestemmingsplan (bv sloop 1 woning, bouwrijp maken, bouw 5 woningen)* Gehanteerde emissie 23 kg NO_x per jaar + emissie van 75 vrachtwagens + 500 personenauto's³

De situaties zijn geprojecteerd op verschillende afstanden van een willekeurig Natura2000-gebied. In onderstaande figuur zijn de locaties weergegeven.

² Gezien het gegeven dat het terrein dat bouwrijp moet worden gemaakt voor drie woningen groter is dan bij 1 woning is additionele emissie toegevoegd. Hiermee wordt onderschatting voorkomen.

³ Gezien het gegeven dat het terrein dat bouwrijp moet worden gemaakt voor 5 woningen groter is dan bij 1 woning is additionele emissie toegevoegd. Hiermee wordt onderschatting voorkomen.



Figuur 1: fictieve bronlocaties

Rekeninstellingen

De emissie is behoudens het verkeer als puntbron in de sector 'anders' ingevoerd in het rekenmodel. Vervolgens zijn de default rekeninstellingen gehanteerd (geen warmte output en emissiepunthoogte van 0 meter, default zware voertuigen). Deze instellingen zijn te beschouwen als worst case.

Rekenresultaten

Uit de berekening volgt dat indien situatie 1 op een afstand van meer dan 750 meter van het Natura2000-gebied wordt geprojecteerd er geen sprake is van een bijdrage aan de stikstofdepositie. Voor situaties 2, 3, 4 en 5 geldt dit respectievelijk bij de afstanden 1.000, 1.250, 1.750 en 2.000 meter. Worden de situaties binnen voornoemde afstanden geprojecteerd dan is er sprake van stikstofdepositie op het betreffende gebied.

Voorstel werkwijze toekomstige plannen en projecten

Op basis van de rekenresultaten wordt de volgende werkwijze voorgesteld:

- 1) *Aanvraag omgevingsvergunning bouw (kleinschalige projecten als: garage, bijgebouw, privé zwembad enz.)*
Bevindt het project zich binnen 750 meter van een Natura2000-gebied?
 - Nee; geen onderzoek stikstofdepositie laten indienen. In de procedure op kwalitatieve wijze motiveren dat significante negatieve effecten als gevolg van stikstofdepositie kunnen worden uitgesloten, gezien de afstand tot het gebied in relatie tot de omvang van het project.
 - Ja; onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.
- 2) *Aanvraag omgevingsvergunning bouw (sloop, bouwrijp maken, bouwen van 1 woning)*
Bevindt de te realiseren woning zich binnen 1 km van een Natura2000-gebied?
 - Nee; geen onderzoek stikstofdepositie laten indienen. In de procedure op kwalitatieve wijze motiveren dat significante negatieve effecten als gevolg van stikstofdepositie kunnen worden uitgesloten, gezien de afstand tot het gebied in relatie tot de omvang van het project.
 - Ja; onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.
- 3) *Wijziging bestemmingsplan (bv rood voor rood, sloop 1 stal, realisatie 1 woning)*
Bevindt het project zich binnen 1.250 meter van een Natura2000-gebied?
 - Nee; geen onderzoek stikstofdepositie laten indienen. In de procedure op kwalitatieve wijze motiveren dat significante negatieve effecten als gevolg van stikstofdepositie kunnen worden uitgesloten, gezien de afstand tot het gebied in relatie tot de omvang van het project.
 - Ja; onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.
- 4) *Bestemmingsplan (sloop 1 woning, bouwrijp maken, bouw 3 woningen)*
Bevindt het project zich binnen 1.750 meter van een Natura2000-gebied?
 - Nee; geen onderzoek stikstofdepositie laten indienen. In de procedure op kwalitatieve wijze motiveren dat significante negatieve effecten als gevolg van stikstofdepositie kunnen worden uitgesloten, gezien de afstand tot het gebied in relatie tot de omvang van het project.
 - Ja; onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.
- 5) *Bestemmingsplan (sloop 1 woning, bouwrijp maken, bouw 5 woningen)*
Bevindt het project zich binnen 2.000 meter van een Natura2000-gebied?
 - Nee; geen onderzoek stikstofdepositie laten indienen. In de procedure op kwalitatieve wijze motiveren dat significante negatieve effecten als gevolg van

stikstofdepositie kunnen worden uitgesloten, gezien de afstand tot het gebied in relatie tot de omvang van het project.

- Ja: onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.

- 6) *Bedrijfshal met procesinstallaties*
Onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.
- 7) *Logistiek centrum*
Onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.
- 8) *Veehouderij*
Onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.
- 9) *Appartementen complex, zorgcentrum, school*
Onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de afstanden en gehanteerde emissies:

	Categorie	Afstand tot N2000: geen gedetailleerd onderzoek stikstofdepositie noodzakelijk	Gehanteerde emissie Kg NO _x /jaar ⁴
1	Kleinschalige projecten: garage, bijgebouw, privé zwembad	750	3
2	Omgevingsvergunning: sloop en bouw 1 woning	1000	7
3	Bestemmingsplan: sloop 1 stal en bouw 1 woning	1250	9
4	Bestemmingsplan: sloop 1 woning en bouw 3 woningen	1750	17
5	Bestemmingsplan: sloop 1 woning en bouw 5 woningen	2000	23
6	Bestemmingsplan > 5 woningen of bedrijventerrein	--	
7	Bedrijfshal met procesinstallaties	--	
8	Logistiek centrum	--	
9	Veehouderij	--	
10	Appartementen complex, zorgcentrum, school, tuincentrum, bouwmarkt, gemeentewerf	--	

-- Gedetailleerd onderzoek stikstofdepositie laten indienen en ter toetsing voorleggen aan de ODT.

⁴ Exclusief de emissie van verkeer