

Handreiking voorbeschermingsregels beperkingengebied stikstofemissie Gelderland

1. Inleiding

Op 16 april 2025 hebben Provinciale Staten het [voorbereidingsbesluit beperkingengebied stikstofemissie](#) met voorbeschermingsregels genomen. De voorbeschermingsregels zijn op 23 april 2025 in werking getreden en maken nu (tijdelijk) onderdeel uit van de Omgevingsverordening (hoofdstuk 4a).

Sinds 23 april zijn hiermee nieuwe activiteiten en het uitbreiden (hierna aangeduid met: wijzigen) van bestaande activiteiten met stikstofemissie verboden als deze emissie stikstofneerslag (hierna: depositie) veroorzaakt op de stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden de Veluwe, Willinks Weust, Bekendelle en de landgoederen Brummen. De bijbehorende [kaart](#)¹ is leidend. Dit betekent dat, op enkele uitzonderingen na, geen nieuwe activiteiten met stikstofemissie in deze strook worden toegestaan (verbod zoals in artikel 4a.3 van de Omgevingsverordening). Deze beperking is maximaal 1,5² jaar van toepassing.

Het besluit betreft niet de bestaande activiteiten in deze strook. Die kunnen door blijven gaan. Wijzigen van een bestaande activiteit met stikstofemissie en stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur binnen de aangegeven Natura 2000 - gebieden geeft, is niet toegestaan.

Het verbod geldt naast het verbod in artikel 5.1 van de Omgevingswet om zonder een omgevingsvergunning een Natura 2000 - activiteit te verrichten. Dat betekent dat voor elke activiteit de initiatiefnemer ook na moet gaan of er een omgevingsvergunning voor een Natura 2000 - activiteit moet worden aangevraagd.

In deze handreiking worden de regels in het voorbereidingsbesluit (hierna: voorbeschermingsregels) verder uitgelegd. De uitzonderingen op het verbod worden ook uitgelegd en het bevat een kader voor de toetsing aan het criterium groot openbaar belang.

2. Oogmerk

Deze voorbeschermingsregels zijn gesteld met het oog op de natuurbescherming.

Zoals in de inleiding naar voren kwam, gelden de voorbeschermingsregels met vergunningplicht naast en apart van het landelijk gestelde kader voor de omgevingsvergunning en algemene regels voor een Natura 2000 - activiteit. De voorbeschermingsregels doorkruisen deze landelijke regels niet en kunnen worden beschouwd als een passende maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Het provincie bestuur, als bevoegd gezag op bescherming van de natuur, treft deze passende maatregel (3.59 Bkl) ter bescherming van de stikstofgevoelige natuur binnen de aangegeven Natura 2000 - gebieden. Het zorgt voor minder stikstofemissie, dat de natuur eerder verbetert en dat Gelderland eerder van het slot kan komen, zodat eerder omgevingsvergunningen kunnen worden afgegeven voor belangrijke nieuwe (Natura 2000-) activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen.

De uiteindelijke zonering (strook) van maximaal 500 meter is erop gericht om de uitstoot van stikstof te verminderen in zogenaamde significante stroken. Daar waar de uitstoot van die stikstof het meest direct van invloed is op de nabijgelegen stikstofgevoelige natuur. Daarnaast zijn hydrologische maatregelen van belang in met name Willinks Weust, Bekendelle en landgoederen Brummen en beleidsregels voor (intern) en extern salderen.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dc-2025-4382/1/html>

² Artikelen 4.15 en 4.14 Omgevingswet

3. Verbod

De toets van een activiteit aan het verbod valt uiteen in de volgende onderdelen:

- 1) Vindt de activiteit plaats binnen het beperkingengebied stikstofemissie (artikel 4a.2)?
- 2) Is de activiteit nieuw of is er sprake van wijziging van een bestaande activiteit met stikstofemissie?
- 3) Leidt de activiteit tot stikstofdepositie op het Natura 2000 - gebied op de kaart?

Worden deze drie vragen allemaal met 'ja' beantwoord dan is de activiteit verboden.

Tenzij de activiteit valt onder het overgangsrecht (4a.6, zie paragraaf 4.3 van deze handreiking) of wanneer een uitzondering van toepassing is (paragraaf 4.1 en 4.2).

Toetsvraag 1) Beperkingengebied stikstofemissie

Het beperkingengebied ziet op de volgende Gelderse Natura 2000 - gebieden: de Veluwe, Willinks Weust, Bekendelle en de landgoederen Brummen. In deze Natura 2000 - gebieden en de (maximaal) 500 meter rondom de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van deze gebieden, gelden de voorbeschermingsregels. De bijbehorende kaart is hier leidend. Vindt (een deel van) de nieuwe activiteit of wijziging van de activiteit plaats binnen het gebied op de kaart, dan valt de gehele activiteit onder het voorbereidingsbesluit.

Toetsvraag 2) Nieuwe activiteit of uitbreiding bestaande activiteit

Bestaande, legaal vergunde, activiteiten kunnen doorgaan, daar gaat dit verbod nu niet over. Het gaat om nieuwe plannen, nieuwe activiteiten. De voorbeschermingsregels komen wel in beeld als een bestaande activiteit wijzigt. Een plan dat een wijziging van een project betreft in de zin van de habitatrichtlijn valt hier ook onder.

Toetsvraag 3) Stikstofdepositie op de stikstofgevoelige natuur binnen de aangewezen Natura 2000 - gebieden

Als de nieuwe activiteit (of wijziging van bestaande activiteit) op stikstofgevoelige natuur binnen de aangegeven Natura 2000 - gebieden stikstofdepositie geeft, dan valt dit onder het verbod. Het kan daarmee ook zo zijn dat deze activiteit afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten geen significante gevolgen heeft voor een Natura 2000 - gebied, maar omdat er met deze activiteit sprake is van stikstofemissie (depositie) op de stikstofgevoelige natuur binnen de aangegeven Natura 2000 - gebieden, deze activiteit verboden is onder het verbod. Hiervoor kan een berekening in AERIUS worden gedaan. AERIUS Calculator is de 'rekenmachine' die de stikstofdepositie van een plan of project inzichtelijk kan maken.

4. Uitzonderingen

Op het verbod uit de voorbeschermingsregels gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen kunnen ofwel vergunningplichtig of meldingsplichtig zijn. Naast deze uitzonderingen geldt er ook overgangsrecht. Onder de uitzonderingen en het overgangsrecht vallen de volgende categorieën, die we hieronder verder zullen toelichten (zie ook bijlage 1):

- Activiteiten van groot openbaar belang
- Activiteiten die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van de natuur
- Activiteiten van tijdelijke aard
- Activiteiten die het gewenste reductiedoel al kunnen behalen
- Activiteiten die voor de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit al in voorbereiding zijn

4.1 Vergunningplichtige uitzondering (Groot openbaar belang)

Als de activiteit kan worden gerechtvaardigd op grond van redenen van groot openbaar belang, kan voor de activiteit een omgevingsvergunning voor een activiteit binnen het beperkingengebied stikstofemissie worden aangevraagd. Groot openbaar belang wordt beperkt uitgelegd. Onder 'groot openbaar belang' vallen openbare veiligheid (dijkversterking, defensie, verkeersveiligheid), volksgezondheid, drinkwatervoorzieningen of verbetering van de verkeersveiligheid. Als de initiatiefnemer meent dat zijn activiteit hieronder valt, kan via omgevingsloket een aanvraag worden ingediend voor een omgevingsvergunning voor dit beperkingengebied en beoordeelt afdeling VTH of er sprake is van een reden van groot openbaar belang. De aanvraag moet een motivering en onderbouwing bevatten, waaruit volgt dat de aangevoerde reden openbaar en van een bepaalde urgentie is. De aanvraag moet afdoende worden onderbouwd met actuele gegevens. De vraag wanneer gegevens nog actueel zijn, hangt mede af van de dynamiek van een gebied. Een indicatie is dat de gegevens niet ouder zijn dan 2 jaar.

Initiatiefnemers moeten in hun onderbouwing aantonen dat de activiteit of het project voldoet aan deze aspecten. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Er moet sprake zijn van een openbaar belang, maar dat kan ook behartigd worden door een particulier/commercieel initiatief. In het kader van het voorbereidingsbesluit worden openbare veiligheid en volksgezondheid onder groot openbaar belang verstaan.
- De activiteit moet met aantoonbare urgentie binnen de werking van de voorbeschermingsregels uitgevoerd worden, omdat anders het grote openbare belang aantoonbaar in het geding komt.

Voor deze uitzondering geldt: voor de omgevingsvergunning Natura 2000 - activiteit is een aparte beoordeling nodig en is een aparte omgevingsvergunning voor nodig.

4.2 Meldingsplichtige uitzonderingen

In artikel 4a.5 van de Omgevingsverordening staat een meldingsplicht. De daarin opgesomde (nieuwe) activiteiten zijn niet verboden onder het voorbereidingsbesluit en hebben geen omgevingsvergunning nodig als bedoeld in artikel 4a.3 van de Omgevingsverordening, mits voor deze activiteiten tijdig een melding wordt gedaan via het omgevingsloket. Het gaat om de volgende activiteiten:

- Activiteiten van beheer, bescherming, behoud of herstel van biodiversiteit of de natuur:
 - Bijvoorbeeld activiteiten met als doel de natuur te verbeteren, maar die niet zijn opgenomen in het beheerplan.
- Activiteiten in het kader van instandhoudingsmaatregel of passende maatregel –

- Bijvoorbeeld activiteiten die zijn opgenomen in het beheerplan van het desbetreffende Natura 2000 - gebied.
- Activiteit in het kader van een landelijke beëindigingsregelingen
 - Bijvoorbeeld de activiteit die overblijft nadat een bedrijf heeft deelgenomen aan één van de beëindigingsregelingen.
- Activiteiten waarmee 70% stikstofreductie wordt behaald ten opzichte van 2018
 - Bijvoorbeeld inbreiding van woningbouw waarmee ten minste 70% stikstofreductie wordt behaald (zie onderstaande toelichting).
- Tijdelijke activiteiten (maximaal anderhalf jaar).
 - Bijvoorbeeld werkzaamheden aan het elektriciteitsnetwerk die minder lang duren dan anderhalf jaar.

4.2.1 Toelichting op de uitzondering 70% stikstofreductie ten opzichte van 2018

Het is niet de bedoeling om activiteiten die nu al veel reductie behalen, tegen te houden. Daarom is hiervoor deze uitzondering gemaakt. Zoals in de toelichting bij deze voorbeschermingsregels in de Omgevingsverordening staat, geldt deze uitzondering ook voor inbreiding van woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied.

Stedelijk gebied is het op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen (definitie uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)).

Er wordt voor de uitleg van stedelijk gebied aansluiting gezocht bij de ladder duurzame verstedelijking (artikel 5.129g van het Bkl) waarin is bepaald dat eerst de mogelijkheden moeten worden gezien om binnen stedelijk gebied (of groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied) in de stedelijke ontwikkeling te voorzien. Daarnaast wordt gekeken naar de bestaande jurisprudentie over stedelijke ontwikkeling (zie bijvoorbeeld de overzichtsuitspraak ABRvS 28 juni 2017; ECLI:NL:RVS:2017:1724).

Om aan deze uitzondering te voldoen, moet met de activiteit tevens minimaal 70% stikstofreductie worden behaald met intern of extern salderen ten opzichte van 2018.

Ook voor alle meldingsplichtige uitzonderingen geldt: voor de omgevingsvergunning Natura 2000 - activiteit is een aparte beoordeling nodig en eventueel een aparte omgevingsvergunning.

4.3 Overgangsrecht

Het overgangsrecht is ruim geformuleerd. Bedoeld is dat activiteiten waarvoor bestuurlijk de voorbereiding al was gestart voor inwerkingtreding voorbereidingsbesluit (23 april 2025) niet onder dit voorbereidingsbesluit te laten vallen. Dit eerbiedigende overgangsrecht voor 'lopende procedures' bevat drie verschillende opties:

4.3.1 Er is een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend bij bevoegd gezag voor het inwerking treden van het voorbereidingsbesluit

Hier kan het gaan om allerlei omgevingsvergunningen: bijvoorbeeld de aanvraag om een omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteit. Is die aanvraag nog niet gedaan, maar is voor de activiteit bijvoorbeeld wel een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning voor een

(buitenplanse) omgevingsplanactiviteit of voor een bouwactiviteit ingediend bij het bevoegd gezag, dan valt de activiteit niet onder het voorbereidingsbesluit.

Een aanvraag is ontvankelijk als de aanvraag voldoet aan inhoudelijke en procedurele vereisten voor die aanvraag. Daaronder vallen bijvoorbeeld dat de aanvraag nodig is voor de activiteit, de aanvrager bevoegd was om deze aanvraag in te dienen en het aanvraagformulier correct is ingevuld. Of de aanvraag ontvankelijk is, beoordeeld het bevoegd gezag bij de aanvraag.

Als een activiteit al mocht plaatsvinden op basis van een al verleende omgevingsvergunning ook dan geldt het voorbereidingsbesluit niet voor de activiteit, het gaat immers om nieuwe activiteiten en wijzigen van bestaande activiteiten. Ook als de bestaande activiteit is toegestaan op basis van een oude situatie, zoals een oude milieuvergunning of referentiesituatie dan gelden de voorbeschermingsregels niet voor deze activiteit. Dit verandert als de activiteit wordt gewijzigd.

4.3.2 Er is een melding gedaan bij het bevoegd gezag

Dit kan gaan om allerlei meldingen die op grond van de Omgevingswet (4.4, eerste lid) moeten worden gedaan. Het kan ook een melding zijn op grond van de Omgevingsverordening Gelderland. Stel: voor de nieuwe activiteit is bijvoorbeeld nog geen Natura 2000 - activiteit vergunning aangevraagd maar al wel een melding gedaan op grond van de Omgevingsverordening omdat de activiteit bijvoorbeeld het aanleggen van een bodemenergiesysteem is in boringsvrije zone (artikel 4.33 van de Omgevingsverordening), dan geldt voor deze activiteit het overgangsrecht.

4.3.3 Er is een wijziging omgevingsplan ter inzage gelegd

Dit zal met name gelden voor woningbouwplannen die door ter inzage leggen van een wijziging omgevingsplan al in voorbereiding zijn. Hiermee worden ook vastgestelde bestemmingsplannen/omgevingsplannen bedoeld, als de activiteit die moet worden gerealiseerd ten minste specifiek is opgenomen in het plan (dus niet enkel een bestemmingswijziging).

4.4 Hardheidsclausule

Alle overige nieuwe activiteiten met stikstofdepositie op de aangegeven Natura 2000 - gebieden, binnen het beperkingengebied stikstofemissie zijn verboden. In voorkomende gevallen kan een beroep worden gedaan op de 'hardheidsclausule' in artikel 1.4 van de Omgevingsverordening (maatwerkvoorschrift in afwijking van regels voor activiteiten). Het provinciebestuur kan in situaties waarin de regels uit de Omgevingsverordening knellen van die regels afwijken. Een beroep op de hardheidsclausule wordt aan de hand van artikel 1.4 beoordeeld. De hardheidsclausule is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen.

Bijlage 1: Vergunning-/meldingsplicht

In onderstaande tabel is te zien welke activiteiten in het beperkingengebied stikstofemissie verboden worden (roodgekleurd), welke worden uitgezonderd en in dat geval welke vergunningsplicht of meldingsplicht geldt.

Activiteit binnen strook	Vergunning voorbereidingsbesluit	Melding voorbereidingsbesluit	Vergunning N2000 activiteit (indien op voorhand effect niet kan worden uitgesloten)
Activiteit met stikstofdepositie (uitgangspunt voor activiteiten hieronder)	/	/	x
Activiteit van groot openbaar belang	x		x
Activiteit i.h.k.v. beheer, bescherming, behoud of herstel van biodiversiteit of natuur binnen gebied		x	(x)
Activiteit i.h.k.v. instandhoudingsmaatregel of passende maatregel		x	(x)
Activiteit i.h.k.v. regelingen genoemd in art. 4a.5, lid 2 onder c		x	x
Activiteit met ten minste 70% reductie		x	x
Tijdelijke activiteit gedurende maximaal 18 maanden		x	x
Activiteit met ontvankelijke aanvraag omgevingsvergunning voor inwerkingtreding			x
Activiteit met (bevestigde) melding (anders dan melding voorbereidingsbesluit)			x
Activiteit op basis van omgevingsplan die voor de inwerkingtreding in ontwerp ter inzage heeft gelegen			x