

Aan de raadsleden

Weert, 10 JULI 2019

Onderwerp : Programma Aanpak Stikstof
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : 769338/769359

Beste raadsleden,

Tijdens de vergadering van de commissie Ruimte & Economie van 19 juli 2019 is gevraagd naar de gevolgen van een recente uitspraak van de Raad van State inzake de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Hierbij ontvangt u deze informatie.

Uitspraak Raad van State over Programma Aanpak Stikstof

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) mag niet als basis voor toestemming voor activiteiten worden gebruikt. Dat blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019.

Op basis van het PAS wordt vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft nu beslist dat zo'n toestemming 'vooraf' niet (meer) mag.

Systeem van de PAS

Het PAS bevat de basis om toestemming te geven voor activiteiten die stikstof uitstoten. Het is een systeem dat aan de ene kant ruimte biedt aan activiteiten die stikstof veroorzaken, zoals vergunningen voor veehouderijen of aanleg van wegen. Aan de andere kant bevat het PAS tegelijkertijd maatregelen om de nadelige gevolgen van stikstof op natuurgebieden te verminderen. Het PAS loopt daarbij dus vooruit op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden en geeft daarbij 'vooraf' toestemming aan nieuwe activiteiten.

Vanwege strijd met Europese natuurwetgeving is PAS niet meer toegestaan

Uit de uitspraak blijkt dat het programma niet voldoet aan de voorwaarden van de Europese Habitatrichtlijn. De positieve gevolgen van de maatregelen die in dat programma zijn opgenomen, moeten vooraf vast staan. Pas dan kan de overheid een nieuwe activiteit toestaan.

Nu niet onomstotelijk vaststaat dat de toekomstige ontwikkelingen ook daadwerkelijk plaatshebben, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak daarom een streep gezet door de vergunningen voor veehouderijen die in de uitspraak van 29 mei 2019 aan de orde zijn en waarbij gebruik is gemaakt van het PAS.

Weiden van vee en bemesten van landbouwgrond

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 29 mei 2019 ook uitspraak gedaan over de vraag of het weiden van vee en het bemesten van grond 'vergunning vrij' mochten worden gemaakt terwijl die activiteiten wel schadelijk kunnen zijn voor natuurgebieden omdat ze stikstof uitstoten. Uit deze uitspraak volgt dat ook dit niet mag, omdat ook voor deze activiteiten niet vooraf vaststaat dat uitgesloten is dat zij natuurgebieden in de omgeving aantasten.

Het beweiden van vee moet gelijktijdig worden aangevraagd met de vergunningaanvraag voor het houden van dieren op het bedrijf.

Hoe nu verder?

Het rijk en de provincies beraden zich over de uitspraken. Tot dan worden er geen nieuwe vergunningen, evenals verklaringen van geen bedenkingen in het kader van de Wet Natuurbescherming verleend door de provincies.

Gevolgen voor verleende vergunningen

Beide uitspraken hebben geen gevolgen voor vergunningen die al definitief zijn en die dus niet meer bij de rechter kunnen worden aangevochten. Die vergunningen blijven gewoon gelden.

Gevolgen voor PAS-meldingen

Het PAS bood bij ontwikkelingen met een beperkte depositie de mogelijkheid een melding te doen. De PAS meldingen hebben hun geldigheid als gevolg van de uitspraak verloren en zijn daarmee niets meer waard. Deze bedrijven moeten alsnog beschikken over een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming.

Gevolgen voor lopende aanvragen

Er zijn verschillende bedrijven die een lopende aanvraag hebben bij de provincie. Als hierbij een verleende vergunning Wet natuurbescherming als uitgangssituatie is gehanteerd en er geen sprake is van een toename in stikstofdepositie, is de verwachting dat deze vergunning wordt verleend.

Gevolgen voor lopende beroepszaken

De afgelopen jaren is bij verschillende vergunningen beroep aangetekend met betrekking tot de systematiek van de PAS. Deze zaken waren aangehouden tot de definitieve uitspraak en zullen dus binnenkort worden behandeld. De verwachting is dat deze vergunningen, gelet op de uitspraak, de eindstreep niet zullen halen.

Gevolgen voor toekomstige aanvragen

Nu dat de PAS nietig is verklaard, geldt op dit moment hetgeen in de Wet natuurbescherming staat vermeld. Bij een toename van stikstofdepositie kan een bedrijf waarschijnlijk nog wel een vergunning verkrijgen als gebruik wordt gemaakt van extern salderen. Extern salderen houdt in dat ammoniak van stoppende bedrijven kan worden gebruikt om een toename van depositie te compenseren. De Raad van State heeft deze systematiek in eerder uitspraken ook goedgekeurd, waarbij ze in deze uitspraak nog aanvullende voorwaarden stelt voor de saldo gevende bedrijven.

Gevolgen voor gemeente Weert

De uitspraak kan gevolgen hebben voor infrastructurele projecten, bedrijventerreinen, agrarische bedrijven en woningbouw. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in een aantal gevallen waarschijnlijk volstaan kan worden met extra onderzoek.

Bij agrarische bedrijven, voor zover nu bekend, betreft het:

- 5 lopende aanvragen zonder toename stikstofdepositie;
- 3 lopende aanvragen waar nader onderzoek nodig is;
- 2 lopende aanvragen met toename van depositie;
- 5 bedrijven die een PAS melding gedaan hebben en die nu alsnog een vergunning Wet natuurbeschermings aan zullen moeten vragen (en daar waarschijnlijk extern voor zullen moeten salderen).

De provincie is verzocht om een overzicht te verstrekken van zowel de lopende aanvragen om vergunningen op grond van de Wet Natuurbescherming alsook van de bedrijven die een PAS melding gedaan hebben. Dit overzicht is nog niet ontvangen. Met name het aantal bedrijven dat een PAS melding gedaan heeft zou nog op kunnen lopen, omdat dat niet altijd bij de gemeente bekend is.

Nadere reactie Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Bij brief van 11 juni 2019 is door Carola Schouten, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, gereageerd op de uitspraak van de Raad van State. In deze brief wordt ingegaan op welke manier de minister op de korte, middellange en lange termijn wil omgaan met de uitspraak. Ter toelichting is de brief van 11 juni 2019 bij de raadsinformatiebrief gevoegd.

Met vriendelijke groeten,
burgemeester en wethouders,

b2a.


G. Brinkman
gemeentesecretaris


A.A.M.M. Hermans
burgemeester

Bijlagen : Brief minister van 11 juni 2019

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied**
Cluster Natura 2000/ PAS

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Ons kenmerk
DGNVLG-NP /19140219

Datum 11 juni 2019
Betreft Nadere reactie op uitspraak Raad van State inzake het Programma
Aanpak Stikstof

Geachte Voorzitter,

Op 29 mei jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) uitspraak gedaan in enkele beroepszaken tegen Natura 2000-vergunningen die zijn gebaseerd op het Programma Aanpak Stikstof (PAS) 2015-2021 (Kamerstuk 32 670, nr. 146).

Het is een stevige uitspraak die per direct forse consequenties heeft voor individuele ondernemers, maar ook voor ambities van gemeenten, provincies en Rijksoverheid op het terrein van onder meer waterveiligheid, infrastructuur, woningbouw en klimaat. Ik wil samen met het kabinet, medeoverheden en andere maatschappelijke partners optrekken bij het in beeld brengen van de precieze gevolgen, het waar mogelijk vinden van oplossingen en het realiseren van een nieuwe toekomstbestendige stikstofaanpak.

Met deze brief wil ik uw Kamer, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, meenemen in de juridische duiding van de uitspraak en de uitdagingen die voor ons liggen. Hiermee kom ik ook tegemoet aan uw verzoek uit de regeling van werkzaamheden van woensdag 29 mei jl. om een brief te ontvangen over de uitspraak van de Raad van State over het PAS (uw brief met kenmerk 2019Z10760). Tevens wordt hiermee voldaan aan het verzoek in de procedurevergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 5 juni jl. om een brief te ontvangen over de gevolgen van de uitspraak op lopende MIRT-projecten (uw brief met kenmerk 2019Z11129/2019D23245).

Juridische duiding van de uitspraak

Het PAS voorzag in maatregelen voor natuurherstel in door stikstof overbelaste natuurgebieden die behoren tot het Europese Natura 2000-netwerk en in maatregelen voor vermindering van de stikstofdepositie op die gebieden. Binnen dit kader creëerde het programma ook ontwikkelingsruimte voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Daaraan lag een passende beoordeling ten grondslag, die op grond van de Habitatrichtlijn verplicht is voor projecten die significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben. Bij toestemmingverlening voor projecten werd daar een beroep op gedaan.

De Afdeling stelde op 17 mei 2017 prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie over het PAS, omdat zij twijfelde of het programma voldeed aan de voorwaarden van de Europese Habitatrichtlijn. Het Hof deed uitspraak op 7 november 2018. Ik heb uw Kamer hier op 20 november 2018 over geïnformeerd (Kamerstuk 32 670, nr. 141). Het Hof accepteert een systeem als dat van het PAS bij het toestaan van projecten. Het Hof geeft tegelijkertijd aan dat er zware eisen gelden voor de onderbouwing van het PAS en dat het aan de nationale rechter is om te toetsen of deze onderbouwing voldoet.

Natuurherstel voor aanvang schadelijke activiteit

De Afdeling heeft nu geoordeeld dat de beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet aan deze eisen voldoet. Op basis van het PAS werd vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. De Afdeling komt tot de conclusie dat in de passende beoordeling van het PAS de verwachte voordelen van maatregelen zijn betrokken die volgens de maatstaf van het Hof niet vaststonden ten tijde van de beoordeling.

De verwachte positieve gevolgen van de maatregelen en autonome ontwikkelingen die worden betrokken in de passende beoordeling, moeten dus vaststaan ten tijde van die beoordeling. De Afdeling stelt dat de verwachte positieve effecten van de maatregelen de negatieve effecten van activiteiten niet kunnen verzachten. Een groot deel van de maatregelen van het programma is reeds noodzakelijk voor het voldoen aan de minimumvereisten van de Habitatrichtlijn voor het behoud en herstel van de natuurwaarden. Alleen als de gunstige staat van instandhouding al is gewaarborgd, kan een maatregel worden ingezet om nieuwe activiteiten mogelijk te maken. Bovendien is niet voldoende zeker dat de maatregelen tijdig op elke locatie in de betrokken Natura 2000-gebieden het gewenste positieve effect hebben.

Dit betekent dat vergunningen en andere toestemmingsbesluiten niet konden worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling van het PAS. Vergunningen op grond van het PAS waartegen beroep is ingesteld zullen worden vernietigd. Lopende vergunningaanvragen en vergunningen waartegen bezwaar is ingediend, kunnen niet langer worden gebaseerd op het PAS. De uitspraak heeft geen gevolgen voor vergunningen die al onherroepelijk zijn en dus niet meer bij de rechter kunnen worden aangevochten.

Ingediende meldingen

Op grond van het PAS gold een vrijstelling van de vergunningplicht voor activiteiten onder de grens- of drempelwaarde of op een bepaalde afstand. Voor een deel van die activiteiten is een melding gedaan. In de uitspraak oordeelt de Afdeling dat deze waarden nooit rechtmatig zijn geweest, omdat de passende beoordeling niet in overeenstemming met de Habitatrichtlijn was. Als gevolg van de uitspraak moet dus voor alle activiteiten die onder de vrijstelling zijn geregistreerd (ruim 3.300) alsnog een toestemmingsbesluit worden verleend.

Beweiden en bemesten vergunningplichtig

Naast de eerdergenoemde vragen heeft de Afdeling in mei 2017 ook prejudiciële vragen gesteld over de vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten. Het Hof oordeelde in november 2018 dat een vrijstelling alleen mogelijk is als significante gevolgen voor de natuur op voorhand zijn uit te sluiten. Bij de uitspraak op 29 mei jl. oordeelt de Afdeling dat significante gevolgen voor de natuur niet op voorhand zijn uit te sluiten, zodat alsnog een vergunning nodig is voor het beweiden en bemesten.

Daarnaast stelt de Afdeling dat een onlosmakelijk onderdeel van een activiteit niet los van de activiteit zelf vergund kan worden. Zo hoort het beweiden als onderdeel van de vergunningsaanvraag meegenomen te worden bij de vergunning voor een veehouderij als geheel. Beweiden is immers enkel aan de orde als ook sprake is van een veehouderij. Voor bemesten geldt dit niet. De Afdeling heeft al eerder gesteld dat dit geen onlosmakelijk onderdeel is van een veehouderij.

Hoe nu verder?

Afgelopen dinsdag heb ik tijdens een bestuurlijk overleg met de minister van I&W en drie gedeputeerden namens de provincies besproken op welke manier we op de korte, middellange en lange termijn om willen gaan met de uitspraak. Besloten is een team van specialisten met hoge urgentie te laten werken aan oplossingsrichtingen voor de vraagstukken die de uitspraak met zich meebrengt.

Bron- en herstelmaatregelen

De uitspraak bevestigt het belang van bron- en herstelmaatregelen en stikstof- en natuurmonitoring. Daarom is besloten om door te gaan met de uitvoering van de bron- en natuurherstelmaatregelen en bovendien te zoeken naar extra bronmaatregelen in de diverse sectoren. Uit de uitspraak volgt dat bronmaatregelen vast moeten staan voordat ze mogen worden betrokken in een passende beoordeling. Samen met sectoren zal worden gezocht naar nieuwe bronmaatregelen die voldoende kunnen worden verankerd. Dergelijke maatregelen dragen bij aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuur. De resulterende ammoniakreductie is tevens van belang om te voldoen aan de NEC-richtlijn en voor de gezondheidsdoelen uit het Schone Lucht Akkoord. Om zicht te houden op de resultaten blijft ook monitoring van belang.

Korte termijn

De komende weken is de energie gericht op het helder krijgen van de gevolgen van de uitspraak. Voor de verschillende initiatiefnemers en betrokken partijen moet zo snel mogelijk duidelijk worden waar ze aan toe zijn. De bevoegde gezagen zullen inventariseren welke projecten (waaronder MIRT-projecten) door deze uitspraak in de knel komen. Ook zal gewerkt worden aan een oplossing om op een pragmatische wijze invulling te geven aan de eisen van de Afdeling omtrent beweiden en bemesten. Daarnaast is het noodzakelijk om tot een oplossing te komen voor de activiteiten die in de afgelopen jaren via meldingen zijn geregistreerd. Voor deze vraagstukken zal ik samen met de betrokken overheden en in overleg met betrokken sectororganisaties een aanpak ontwikkelen. Voor het zomerreces zal ik uw Kamer nader informeren over hoe ik invulling wil geven aan bovengenoemde acties.

Middellange termijn

Het is duidelijk dat het PAS niet meer gebruikt kan worden als passende beoordeling voor toestemmingsverlening. Dat wil niet zeggen dat alle vergunningverlening daarmee helemaal stil komt te liggen. Met een individuele passende beoordeling die voldoet aan de randvoorwaarden die de Afdeling schetst is dit wel mogelijk.

Als gevolg van de uitspraak geldt als voorwaarde bij toestemmingsverlening dat zodanige maatregelen moeten worden getroffen dat verzekerd is dat de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden niet toeneemt. Dat kan door maatregelen verbonden aan de activiteit zelf (intern salderen), of – onder strikte voorwaarden – door saldering met de effecten van beëindiging of beperking van andere activiteiten (extern salderen). Individuele toestemmingsverlening is ook mogelijk op basis van een andere ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet worden aangetast, ondanks een toename van stikstofdepositie van het betreffende project. Het is aan het betreffende bevoegde gezag om hierover te oordelen. Hierbij is aandacht voor een eenduidige handelwijze tussen de bevoegde gezagen.

Wanneer uit een individuele passende beoordeling niet de vereiste zekerheid kan worden verkregen dat er geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied, zal alleen toestemming kunnen worden verleend aan de hand van de ADC-toets. Een toestemming op basis van de ADC-toets kan alleen worden verleend indien wordt voldaan aan de volgende drie voorwaarden: er zijn geen alternatieve oplossingen (A), het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang (met inbegrip van redenen van sociale of economische aard) (D), en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura-2000 bewaard blijft (C). Het resultaat van de compensatie moet in beginsel bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt.

Ik vind het belangrijk tussen Rijk en provincies afspraken te maken over toestemmingsverlening op de korte en middellange termijn, om zo te voorkomen dat er een onevenwichtige situatie tussen economische sectoren of belangen ontstaat.

Lange termijn

Het blijft de ambitie om het stikstofoverschot aan te pakken. Het is een gezamenlijke uitdaging om de aanpak zo in te richten dat er recht wordt gedaan aan (bescherming van) de natuurkwaliteit in combinatie met perspectief voor economische ontwikkeling en behapbare administratieve lasten. Daarbij is het streven om middels een quick scan te verkennen of het mogelijk is om te komen tot een integrale aanpak voor het terugdringen van schadelijke emissies.

Bij het vormgeven van deze aanpak zal ik mijn bestuurlijke partners nadrukkelijk betrekken. Bovendien spreek ik graag met uw Kamer en met de Europese Commissie over de invulling van het toekomstig stikstofbeleid. Ook wil ik

maatschappelijke partijen betrekken bij de gedachtevorming over de mogelijkheden van zo'n nieuwe aanpak. Hierbij zal ik de ammoniakdialoog die ik onder leiding van het Rathenau Instituut heb gevoerd in acht nemen. In de hierboven aangekondigde Kamerbrief zal ik ook nader ingaan op hoe ik het proces wil inrichten om te komen tot een nieuwe integrale emissie-aanpak.

Tot slot

De Afdeling heeft een stevige uitspraak gedaan. Een onvermijdelijke consequentie van de uitspraak is dat de mogelijkheden om toestemming te krijgen voor toekomstige activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken aanzienlijk kleiner zal zijn dan tot nu toe. Dat heeft effect op alle initiatiefnemers in alle sectoren en door heel Nederland.

Tegelijkertijd is het ook belangrijk om maatschappelijke en economische ontwikkelingen mogelijk te maken. In veel gevallen gaat dit (voorlopig) niet zonder uitstoot van stikstof. Dat geldt onder andere voor infrastructurele projecten, woningbouw, stedelijke ontwikkeling, ontwikkelingen in het landelijk gebied en de energietransitie.

De uitspraak van de Afdeling vormt een prikkel om stikstofemissies via innovatie te beperken. Tegelijkertijd zal innovatie alleen onvoldoende zijn om de grote opgave die voor ons ligt in te vullen. De uitspraak 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.

Ik zal de regie op me nemen om samen met de andere overheden en in dialoog met uw Kamer en andere betrokkenen tot zo'n aanpak te komen.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

