

Statenmededeling

Onderwerp

PAS: consequenties uitspraak Raad van State en vervolgproces

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

De consequenties van de uitspraak van de Raad van State inzake het PAS en hoe we nu verder gaan.

Aanleiding

De provincie Noord-Brabant zet al langere tijd in op natuurbehoud en natuurversterking in combinatie met ruimte voor (duurzame) economische ontwikkeling. Verduurzaming zorgt ervoor dat natuur en economische ontwikkeling hand in hand kunnen gaan. Er komen steeds meer innovaties die de uitstoot van ongewenste stoffen, zoals stikstofverbindingen, bij de bron aanpakken. Die innovaties komen niet alleen voort uit de technologische know how en de ondernemersmentaliteit in Brabant, maar ook uit een gezamenlijk besef dat de waardevolle leefomgeving beschermd moet worden.

Vanwege de uitspraak van de Raad van State over het PAS liggen veel vergunningsaanvragen en –procedures momenteel stil. De provincie erkent het effect hiervan op initiatiefnemers in alle sectoren in Nederland en Brabant en zet zich als PAS-partner landelijk dan ook sterk in om een oplossing te vinden voor deze impasse. De provincie informeert andere overheden in Brabant over de actuele ontwikkelingen. Daarnaast informeren de provincie en andere overheden vergunningsaanvragers tijdig, duidelijk en zo volledig mogelijk, hoewel er op dit moment nog veel onduidelijk is.

De provincie is ervan overtuigd dat een vervanger voor het PAS sterk zal inzetten op verduurzaming in alle economische sectoren. Alleen zo komt er een houdbaar systeem voor economische ontwikkeling met behoud van de waardevolle natuur. De overgang naar zo'n nieuw systeem zal ongetwijfeld niet makkelijk zijn. Toch ziet de provincie dit met vertrouwen tegemoet omdat het goed past binnen het al eerder ingezette beleid van de provincie.

PAS-uitspraak

Datum

9 juli 2019

Documentnummer

GS: 4543601

PS: 4554413

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan inzake het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Wij informeren uw Staten over de belangrijkste consequenties. Daarnaast gaan wij in op het vervolgproces.

Datum

9 juli 2019

Documentnummer

GS: 4543601

PS: 4554413

Met de Europese Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) wordt de biodiversiteit in gebieden in Europa beschermd en in stand gehouden. Deze richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming. Conform de Habitatrichtlijn dient voor elk initiatief met mogelijke negatieve effecten op N2000-gebieden met een zogenaamde passende beoordeling aangetoond te worden dat met dit initiatief de instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden niet in gevaar komen. In het verleden is gebleken dat het vrijwel niet mogelijk is voor initiatiefnemers om dit voor het onderdeel stikstof met een individuele passende beoordeling aan te tonen en voor de overheid om dit te toetsen.

Daarom is het PAS ontwikkeld door vijftien partners (ministeries van LNV, I&W en Defensie en de provincies). Het PAS bevatte een landsdekkende passende beoordeling. Met het PAS kon daardoor op een eenvoudige manier een ecologische toetsing worden uitgevoerd voor initiatieven. Er hoefde uitsluitend beoordeeld te worden of het initiatief binnen het PAS paste.

De ambities van het PAS zijn: de natuur in Natura 2000-gebieden versterken door het uitvoeren van herstelmaatregelen voor natuur en stikstofreductie door bronmaatregelen. Hiermee ontstaat een meer robuuste natuur en een dalende stikstoflijn die zicht biedt op het realiseren van de doelen voor de N2000-gebieden. Met een gedeelte van die daling wordt ontwikkelingsruimte gecreëerd voor activiteiten met stikstofuitstoot. Daarnaast is een ambitie om de administratieve lasten te verlagen.

In de PAS-uitspraak oordeelt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna Afdeling) dat een systeemaanpak zoals het PAS mogelijk is conform de Habitatrichtlijn. De Afdeling heeft echter ook beoordeeld dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die de Habitatrichtlijn hieraan stelt. Vooruitlopend op de positieve effecten van autonome ontwikkelingen voor stikstofdaling (zoals bijvoorbeeld het gebruik van schonere brandstoffen), bronmaatregelen en herstelmaatregelen voor natuur werd met het PAS toestemming gegeven voor activiteiten door middel van het toekennen van ontwikkelingsruimte. De Afdeling heeft geoordeeld dat dit niet is toegestaan. De Afdeling heeft daarnaast geoordeeld dat vrijstellingen voor beweiden en bemesten niet zijn toegestaan, aangezien significante gevolgen voor de natuur niet uit te sluiten zijn. Vrijstellingen hiervoor zijn daarom niet toegestaan. Ook het toepassen van drempel- en grenswaarden is niet toegestaan om dezelfde reden.

Uw Staten zijn eerder geïnformeerd over de [brief van minister Schouten aan de Tweede Kamer van 11 juni jl.](#) In de brief wordt een duiding van de uitspraak

gegeven, wordt ingegaan op consequenties en wordt beschreven hoe nu verder wordt gegaan.

Op 27 juni jl. zijn uw Staten met een [Statenmededeling](#) geïnformeerd over de brief van minister Schouten aan de Tweede Kamer van 27 juni jl.

Op 28 juni jl. heeft een informerende themabijeenkomst plaatsgevonden over dit onderwerp.

Datum

9 juli 2019

Documentnummer

GS: 4543601

PS: 4554413

Bevoegdheid

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd voor de uitvoering van de Wet natuurbescherming en daarmee voor de uitvoering van het PAS.

Kernboodschap

1. De PAS-uitspraak heeft grote consequenties voor Nederland en dus ook voor Brabant.

Uit de uitspraak blijkt dat met het PAS te weinig werk is gemaakt van het terugdringen van stikstofdepositie op N2000-gebieden (dalende stikstoflijn zoals hierboven omschreven). De uitspraak ondersteunt het belang van bron- en herstelmaatregelen alvorens met toestemmingsbesluiten ontwikkelingsruimte toe te kennen. Daarom wordt doorgegaan met de uitvoering van de bron- en herstelmaatregelen. Daarnaast zal er landelijk worden gezocht naar aanvullende bronmaatregelen die voldoende kunnen worden verankerd. Dit is positief voor de (Brabantse) natuur. De uitspraak bevestigt hiermee het Brabantse beleid om in te zetten op verdere daling van stikstofdeposities door bronmaatregelen zoals via het maatregelenpakket Versnelling Transitie Veehouderij van 8 juli 2017.

De uitspraak heeft echter ook grote consequenties voor de Brabantse economie. Een consequentie van de uitspraak is dat alle initiatieven die stikstofeffecten hebben op een voor stikstofgevoelig N2000-gebied over een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming dienen te beschikken. Vrijstellingen en meldingen zoals we die onder het PAS kenden, zijn immers niet meer toegestaan. Daarnaast zijn de mogelijkheden om toestemming te krijgen kleiner dan tot nu toe. Dit wil niet zeggen dat Brabant "op slot zit", de voorwaarden waaronder initiatieven met stikstofuitstoot doorgang kunnen vinden, zijn echter een stuk strenger. Dat heeft effect op alle initiatiefnemers in alle sectoren in Brabant en door heel Nederland.

Hieronder is een eerste analyse op hoofdlijnen gegeven van de te verwachten consequenties.

Toestemmingsbesluiten

De PAS-uitspraak betekent dat toestemmingsbesluiten (zoals vergunningen) niet kunnen worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling van het PAS. Voor initiatieven is vergunningverlening uitsluitend nog mogelijk op de volgende manieren:

1. Het effect (stikstofdepositie) op stikstofgevoelige N2000-gebieden is nul of lager, bijvoorbeeld door het nemen van bronmaatregelen;
2. Het effect van het initiatief blijft binnen de eigen vergunde "rechten" (intern salderen, effect is nul of dalend);
3. Het effect wordt (onder strikte voorwaarden) extern gesaldeerd met één of meerdere saldogevende bedrijven.
4. Er is een ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende N2000-gebied niet worden aangetast, ondanks dat er een effect is. Hierbij wordt direct opgemerkt dat in het verleden is gebleken dat dit in de praktijk vrijwel onmogelijk is.
5. Er wordt toestemming verleend op basis van een zogenaamde ADC-toets. Uit de toets moet blijken dat aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan:
 - Er zijn geen alternatieven (A) voor het project;
 - Er is een dwingende reden (D) van openbaar belang;
 - Er worden voldoende compenserende maatregelen (C) getroffen.

Datum

9 juli 2019

Documentnummer

GS: 4543601

PS: 4554413

Aanpassing rekenprogramma Aerius/effecten inzichtelijk maken

Voor toestemmingsbesluiten is het van belang om voor initiatieven de stikstofdepositie-effecten op N2000-gebieden in beeld te kunnen brengen. Hiervoor wordt het programma Aerius gebruikt. De Afdeling heeft echter geoordeeld dat Aerius voor bepaalde situaties niet voldoet. Dit betekent dat Aerius aangepast moet worden en dat het tot die tijd niet geschikt is om de effecten op N2000-gebieden afdoende in beeld te brengen.

Prioritaire projectenlijst

De [landelijke prioritaire projectenlijst](#) (bijlage behorende bij de Regeling Programmatische Aanpak Stikstof) is komen te vervallen met de uitspraak. Dit geldt zowel voor de rijksprojecten als de provinciale projecten. Ook voor deze projecten zal daarom een individuele passende beoordeling moeten worden uitgevoerd.

Meldingen PAS

In het PAS waren activiteiten onder de grenswaarde (1 mol/ha/jr.) in bepaalde gevallen niet vergunningplichtig, maar meldingsplichtig. In de uitspraak oordeelt de Afdeling dat deze grenswaarde nooit rechtmatig is geweest en dat voor deze activiteiten sprake is van een vergunningplicht. Hierdoor hebben deze meldingen geen rechtskracht meer. Dit betekent dat voor deze gemelde activiteiten alsnog een vergunning moet worden aangevraagd met een individuele passende beoordeling.

In Brabant zijn 797 meldingen geregistreerd sinds de inwerkingtreding van het PAS. Deze meldingen zijn afkomstig uit de volgende sectoren: melkrundvee (circa 47%), varkens (circa 17%), pluimvee (circa 5%), vleesvee (circa 5%), geiten (circa 4%), gemengde veehouderij (6%), veehouderij overig (circa 8%) en overige (industrie, infra, etc.) (circa 8%).

Initiatieven onder drempelwaarde (< 0,05 mol/ha/jr)

Activiteiten onder de drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jr. waren in het PAS meldings- en vergunningsvrij. De Afdeling oordeelt ook hier dat deze drempelwaarde nooit rechtmatig is geweest en dat voor deze activiteiten sprake is van een vergunningplicht. Ook voor deze activiteiten dient een vergunning aangevraagd te worden met een individuele passende beoordeling. Precieze aantallen zijn niet te geven. Duidelijk is wel dat het om veel initiatieven gaat.

Datum

9 juli 2019

Documentnummer

GS: 4543601

PS: 4554413

Beweiden en bemesten

Beweiden en bemesten was via de provinciale verordeningen vrijgesteld (geen meldingsplicht/vergunningplicht). Dit betekent dat het beweiden van vee (rundvee, maar ook geiten, schapen, paarden, etc.) en het bemesten met kunstmest en dierlijke mest niet is meegenomen in vergunningen die zijn verleend. Dit geldt zowel voor PAS-vergunningen als pre-PAS-vergunningen. Met de uitspraak is deze vrijstelling onverbindend verklaard en daarmee niet meer mogelijk. Daarnaast blijkt uit de uitspraak dat beweiden als onlosmakelijk verbonden gezien moet worden met de andere activiteiten op het bedrijf (het houden van vee). Dit betekent dat:

- Bij alle Brabantse bedrijven die beweiden een reparatie van de vergunning plaats dient te vinden;
- Bij alle Brabantse bedrijven die bemesten hiervoor een vergunning moet worden aangevraagd.

Autonome ontwikkelingen: consumenten/woningbouw - luchtvaart/scheepvaart

Onder het PAS was ruimte gereserveerd voor de sectoren die vielen onder de zogenaamde autonome ontwikkelingen. Het gaat om ontwikkelingen in de consumentensector (zoals woningbouw), de HDO-sector (handel, dienst en overheid), maar ook bijvoorbeeld over luchtvaart en (zee)scheepvaart. Deze sectoren waren in principe niet vergunningsplichtig voor stikstofdepositie. Nu de onderbouwing van het PAS geen stand heeft gehouden, geldt voor deze sectoren dat deze ook in beginsel vergunningsplichtig zijn en dat hiervoor een vergunning moet worden aangevraagd. Voor woningbouw is hierover meer te vinden in de recent uitgebrachte [factsheet](#) van het ministerie van BZK over Woningbouwplannen, stikstof en Natura 2000-gebieden.

2. Het zorgvuldig uitwerking geven aan de uitspraak van de Raad van State heeft hoge prioriteit, vanwege de grote belangen die ermee gemoeid zijn.

Zoals in de Statenmededeling van 27 juni jl. al is aangegeven heeft dit onderwerp onze volle bestuurlijke aandacht, gezien de consequenties en het belang voor Brabant. Wij gaan zorgvuldig invulling geven aan de uitspraak van de Raad van State en spannen ons tot het uiterste in om de belangen voor de Brabantse economie en natuur goed te behartigen en te borgen.

Ook landelijk heeft dit de volle aandacht zoals is aangegeven in de genoemde brieven van de minister. Ons college is via de IPO-kernelegatie in het bestuurlijk

overleg met het Rijk, waarin gedeputeerde Grashoff participeert, als ook via intensieve ambtelijke contacten, nauw betrokken bij de landelijke discussie en besluitvorming. Wij spannen ons zeer in om op landelijk niveau zo snel mogelijk te komen tot praktische werkbare oplossingen.

Datum

9 juli 2019

Documentnummer

GS: 4543601

PS: 4554413

Korte termijn

In afwachting van de PAS-uitspraak is de vergunningverlening Wet natuurbescherming op 23 mei jl. stilgelegd tot verdere besluitvorming. Zoals hierboven aangegeven moet het programma Aerius aangepast worden om de effecten van initiatieven op de N2000-gebieden goed in beeld te kunnen brengen. Dit is noodzakelijk om de vergunningverlening weer op te kunnen starten. Dit zal naar verwachting tot ca. 1 september in beslag nemen. Deze periode wordt gebruikt om de benodigde acties uit te voeren die nodig zijn om vervolgens weer toestemmingsbesluiten te kunnen nemen.

Middellange termijn (vanaf 1 september 2019)

Vervolgens komen we vanaf ca 1 september in een periode waarin vergunningverlening weer mogelijk is met de vijf opties zoals hierboven genoemd. Het betreft de middellange termijn die naar verwachting enkele jaren zal duren. In deze periode zal een nieuwe nationale aanpak voor stikstof worden opgesteld, waar op de lange termijn gebruik van gemaakt kan worden.

Zoals de minister in haar brief van 27 juni heeft aangegeven, zijn de vergunningvrije activiteiten destijds uitgevoerd conform de toen geldende wet- en regelgeving. Daarmee hebben initiatiefnemers die een melding hebben gedaan of een meldingsvrije activiteit ontplooiden te goeder trouw gehandeld. Na vaststelling van de beleidslijn voor toekomstige vergunningverlening zal voor deze activiteiten gestreefd worden naar legalisatie. Om deze reden zal er in de tussenliggende periode geen sprake zijn van actieve handhaving:

Zoals aangegeven, is er in beginsel een vergunning nodig voor het weiden van vee en het bemesten van gronden. De invulling hiervan vergt een zorgvuldige inhoudelijke onderbouwing, waaraan de bevoegde instanties de komende periode zullen werken. Voor aanvang van het volgende beweidings- en bemestingsseizoen wordt door de PAS-partners alles op alles gezet om een aanpak beschikbaar te hebben voor de legalisering van beweiden en bemesten. Gedurende het huidige beweidings- en bemestingsseizoen zal niet actief worden gehandhaafd op de vergunningplicht.

Lange termijn

Voor de lange termijn blijft het 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.

Brabant zal zich als PAS-partner actief inzetten voor de acties die in het landelijke traject met de PAS-partners in gezamenlijkheid worden uitgevoerd.

Ook zetten wij ons met urgentie in voor een aantal specifieke (Brabantse) zaken. Hieronder wordt hierop verder ingegaan.

Datum

9 juli 2019

Documentnummer

GS: 4543601

PS: 4554413

PAS-herstelmaatregelen en bronmaatregelen

Het nut, de noodzaak en de urgentie voor de uitvoering van de herstelmaatregelen en bronmaatregelen blijken duidelijk uit de uitspraak. Uitgangspunt blijft dan ook om onverminderd door te gaan met de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen. Dit om een tijdige uitvoering van de natuurherstelmaatregelen te realiseren. Daarnaast blijven wij zo veel mogelijk inzetten op bronmaatregelen en wordt er landelijk gezocht naar aanvullende bronmaatregelen die voldoende kunnen worden verankerd.

Lopende procedures toestemmingsbesluiten

Toestemmingsbesluiten die op het moment van de uitspraak in procedure waren, worden niet verder afgehandeld met het PAS. Initiatiefnemers wordt verzocht om de reeds ingediende aanvraag in te trekken of aan te passen.

Vergunningverlening dient plaats te vinden met een individuele passende beoordeling, dus zonder gebruikmaking van het PAS. Het betreft 420 procedures in Brabant.

Inmiddels zijn alle 17 Brabantse PAS-beroepsprocedures door de Raad van State afgehandeld. Deze vergunningen zijn vernietigd. Er zijn nog 20 Brabantse PAS-beroepszaken in behandeling bij de rechtbank.

3. In verband met het tijdelijk niet kunnen toepassen van het rekenprogramma Aerius schuiven wij de termijn van 1 januari 2020 voor het indienen van een ontvankelijke en vergunbare aanvraag eenmalig op naar 1 april 2020.

De uitspraak van de Raad van State over het PAS heeft in de basis geen gevolgen voor de Versnelling Transitie Veehouderij (VTV) en specifiek voor de Verordening natuurbescherming. Het terugdringen van de stikstofuitstoot met deze versnelling is juist geheel in lijn met de uitspraak. Echter, voor de op basis van de Verordening Natuurbescherming gevraagde stalaanpassingen zijn nieuwe vergunningen nodig, waarbij conform de verordening voor veel diercategorieën uiterlijk 1 januari 2020 een ontvankelijke en vergunbare aanvraag moet zijn ingediend. Aangezien het rekenprogramma Aerius in verband met aanpassing tijdelijk niet beschikbaar is, en voor bovengenoemde gevallen een knelpunt kan ontstaan bij het tijdig indienen van een ontvankelijke aanvraag, stelt GS aan PS voor om de termijn voor het indienen van een ontvankelijke en vergunbare aanvraag op te schuiven naar 1 april 2020. Deze wijziging wordt meegenomen in de voorbereiding van de interim-Omgevingsverordening.

Dit uitstel naar 1 april 2020 is nadrukkelijk eenmalig. Wij adviseren initiatiefnemers met klem om de voorbereiding van de aanvraag tijdig te starten. Opgemerkt wordt dat landelijk flink wordt ingezet op een tijdige aanpassing van

het programma Aerius en het tijdig voorhanden hebben van een toetsingskader voor beweiden (en bemesten).

Datum

9 juli 2019

Documentnummer

GS: 4543601

PS: 4554413

Voorts is de druk op de landelijke brongerichte emissieaanpak door de uitspraak van de Raad van State groter geworden. Waarschijnlijk is het gevolg hiervan dat innovaties in stallen een impuls krijgen zodat gewerkt kan worden aan de ontwikkeling van integraal duurzame stallen in lijn met de Brabantse ambities. Bij de innovaties van stallen zijn we als Brabant al lange tijd intensief betrokken. Waar mogelijk zullen wij landelijke innovaties stimuleren en steunen via het pakket ondersteunende maatregelen.

4. Wij gaan de komende maanden actief in overleg met initiatiefnemers van projecten met een groot provinciaal belang.

In het kader van het PAS is destijds een landelijke lijst opgesteld van prioritaire projecten. Deze lijst is in samenspraak met ministeries en provincies opgesteld en omvatte voor Brabant de naar ons inzicht van dat moment prioritaire projecten. De lijst is bijgevoegd als bijlage 1. We nemen deze lijst als startpunt. De komende weken zullen wij deze lijst aanvullen en bijstellen op basis van diverse informatiestromen en nadere prioritering om zo te komen tot een geactualiseerde lijst van projecten met groot provinciaal belang. Wij nemen in de komende periode van 2-3 maanden proactief contact op met initiatiefnemers en partners om te spreken over opties voor vergunningverlening vanaf ca 1 september 2019, op basis van uitwerking per project van de eerder in deze mededeling beschreven opties voor de middellange termijn. Dit doen wij via een Taskforce en vanuit de rol die wij als provincie in het betreffende project hebben.

Europese en internationale zaken

Met de Wet natuurbescherming wordt invulling gegeven aan Europeesrechtelijke verplichtingen (Habitat- en Vogelrichtlijn) op het gebied van de bescherming van waardevolle natuur.

Communicatie

Over landelijke ontwikkelingen zal communicatie plaatsvinden door de PAS-partners in gezamenlijkheid. In aanvulling daarop zullen we communiceren over onderdelen die specifiek voor de Brabantse situatie van belang zijn.

We gaan hierover ook actief het gesprek aan met onze partner-overheden en maatschappelijke organisaties, zodat ook zij naar hun achterban kunnen communiceren.

De communicatie loopt dus via twee lijnen:

1. De communicatie vanuit onze rol als PAS-partner

Deze communicatie wordt landelijk door de PAS-partners gezamenlijk opgepakt via BIJ12. We volgen vooralsnog de ministeriële woordvoeringslijn; alle informatie is te vinden op de website van BIJ12.

In aanvulling hierop informeren wij onze stakeholders en partners in Brabant over onderwerpen die specifiek van belang zijn voor Brabant. Dit doen wij via

Informatiebijeenkomsten, informatie op www.brabant.nl/pas en waar relevant persoonlijke informatie via direct mail.

Datum

9 juli 2019

Documentnummer

GS: 4543601

PS: 4554413

2. De communicatie vanuit onze rol als vergunningverlener
Uitgangspunt van de communicatie vanuit onze rol als vergunningverlener is dat wij alle betrokkenen in Brabant tijdig, duidelijk en volledig informeren. Bij de wijze van informeren sluiten wij aan bij de informatiebehoefte en het kennisniveau van de verschillende stakeholders. Dit doen we via informatie op www.brabant.nl/pas, informatiebijeenkomsten en een interactief digitaal platform met kennisbank en mogelijkheden om informatie en casuïstiek te delen.

Vervolg

Wij zullen uw Staten regelmatig op de hoogte brengen van ontwikkelingen en de voortgang van de genoemde acties.

Op 30 augustus 2019 vindt een themabijeenkomst plaats.

Bijlage

- Lijst voormalige prioritaire projecten.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Programmamanager: de heer H.J. van Herk, (073) 681 29 61,
hvherk@brabant.nl.

Opdrachtnemer: mevrouw B.W.C.J. Biemans, (073) 681 24 78,
bbiemans@brabant.nl.