

# ANTWOORD

VAN GEDEPUTEERDE STATEN

OP VRAGEN VAN

L.J.M.W. Neijenhuis (D66), K. Wilkeshuis (D66), A.H.K van Viegen (PvdD)  
en B.K. Potjer (GroenLinks)  
(d.d. 3 juni 2019)

Nummer  
3517

Onderwerp  
Uitspraak Raad van State over de PAS en de gevolgen voor Zuid-Holland

Aan de leden van Provinciale Staten

*Toelichting vragensteller*

*Op 7 november 2018 is het arrest gepubliceerd van het Europese Hof van Justitie ten aanzien van de Programmatische Aanpak Stikstof, ook wel bekend als het PAS. Dit programma en bijbehorende wetgeving is lange tijd leidend geweest voor de beoordeling van stikstofdepositie bij (ruimtelijke plannen). Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over het PAS met grote gevolgen voor Provincie Zuid-Holland.*

1. *Heeft het College kennisgenomen van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei jl. inzake het Programma Aanpak Stikstofdepositie (PAS)?*

Antwoord

Ja. Het betreft feitelijk twee uitspraken: één ten aanzien van het beweiden van vee en bemesten en één ten aanzien van de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS. Beide uitspraken hebben verstrekkende gevolgen, die worden toegelicht in de brief van Minister Schouten aan de Tweede Kamer, die u is toegezonden. Gesteld kan worden dat de PAS partners (provincies, ministeries van LNV, I&W en Defensie) noch provincie Zuid-Holland was voorbereid op een uitspraak met zulke verstrekkende gevolgen.

2. *Welke consequenties verbindt het College aan deze uitspraak, nu hieruit blijkt dat de uitzonderingen van de vergunningsplicht obv Natuurbeschermingswet 1998 voor uitweiden van vee en het bemesten van gronden onverbindend is? Moet het College besluitvorming herzien?*

Antwoord

De Raad van State heeft in de uitspraak nadrukkelijk gesteld dat onherroepelijke vergunningen in stand blijven. Veel agrariërs hebben een onherroepelijke vergunning waarin beweiden is opgenomen voor zover het bedrijf dit heeft aangevraagd. De uitspraak heeft voor deze vergunningen in beginsel geen consequenties.

Voor bemesten en beweiden geldt niet langer een vrijstelling van vergunningplicht. Dat betekent dat deze activiteiten vergunningplichtig kunnen zijn, wanneer zij leiden tot stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden.

De uitspraak met betrekking tot beweiden heeft in Zuid-Holland direct invloed op 49 beroepszaken (voor zover hierin sprake is van beweiden), 159 ingediende meldingen (150 unieke, agrarische bedrijven) en 8 lopende aanvragen. Het betreft hier in alle gevallen veehouderijen. Voor deze gevallen wordt verwacht dat de besluitvorming moet worden herzien. Voor bemesten zijn geen vergunningen verleend, dus herziening van besluitvorming voor bemesting is niet aan de orde.

Een andere consequentie van de uitspraak is dat de provinciale 'Beleidsregel uitvoering Wet natuurbescherming' moet worden aangepast. Hierin worden nu nog regels gesteld aan de toedeling van ontwikkelingsruimte uit het PAS, maar daarvan kan geen sprake meer zijn. Daarnaast zal de 'Verordening uitvoering Wet natuurbescherming' worden aangepast, zodat deze niet langer een vrijstelling van vergunningplicht voor beweiden en bemesten bevat.

De PAS-partners zijn momenteel nog druk bezig om de gevolgen van de uitspraak in beeld te brengen en dit te vertalen naar een praktisch vervolg. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de korte termijn, middellange termijn en lange termijn acties. Op korte termijn worden spoedeisende acties opgepakt die betrekking hebben op toestemmingsverlening en handhaving ten aanzien van activiteiten die direct geraakt worden door de uitspraak. Op middellange termijn wordt gekeken naar mogelijkheden voor nieuwe toestemmingsbesluiten in de overgangperiode naar een structurele oplossing. Tenslotte wordt op lange termijn (tot en met 2022) gezocht naar een structurele oplossing voor een nieuwe aanpak stikstof.

3. *Op hoeveel gevallen of dossiers in Zuid-Holland is deze uitzondering van toepassing? Wat betekent de uitspraak concreet voor Zuid-Holland?*

#### Antwoord

Er vindt momenteel een nadere inventarisatie plaats van (lopende) vergunningaanvragen en meldingen. Voor wat betreft bemesten heeft de uitspraak betrekking op alle agrarische bedrijven die bemesting toepassen, voor zover dit kan leiden tot een toename van ammoniakdeposities op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In geen enkel geval is er een vergunning verleend voor bemesten. Exacte aantallen zijn moeilijk te geven, maar het betreft volgens CBS gegevens uit 2018<sup>1</sup> in Zuid-Holland circa 2.810 bedrijven. Op basis van CBS gegevens vond in 2017 op 75% van de melkveebedrijven beweiding plaats<sup>2</sup>. In 2017 waren er in Zuid-Holland 1.291<sup>3</sup> melkveebedrijven. Het is (nog) niet bekend hoeveel bedrijven hiervan een onherroepelijke vergunning hebben waarin beweiden is opgenomen.

---

<sup>1</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80783ned/table?dl=15236> Totaal aantal genomen min tuinbouw (want merendeels glastuinbouw) en hokdierbedrijven.

<sup>2</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/28/weer-meer-melkkoeien-in-de-wei>

<sup>3</sup>

Voor wat betreft de concrete gevolgen op dit moment verwijzen wij naar de antwoorden op vraag 2 en vraag 4 (directe gevolgen).

4. *Welk effect heeft deze uitspraak op ontwikkelingen in Zuid-Holland in de breedste zin van het woord? Denk hierbij niet alleen aan ruimtelijke ontwikkelingen of landbouw, maar ook bijvoorbeeld wegenprojecten en VTH?*

Antwoord

**Directe gevolgen lopende zaken**

- 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 Habitatrictlijn was. Zodoende geldt dus voor alle activiteiten die onder de vrijstelling zijn geregistreerd, dat deze vergunningplichtig zijn.
- Toestemmingverlening voor nieuwe projecten op grond van het PAS is niet langer mogelijk. Vergunningen waartegen bezwaar of beroep is ingesteld, worden naar verwachting vernietigd.
- Vaststelling van bestemmingsplannen met verwijzing naar het PAS is niet langer mogelijk. De Raad van State doet later dit jaar uitspraken in zaken waarin beroep is ingesteld tegen Bestemmingsplannen.

De uitspraak treft daarmee alle plannen en projecten die een toename van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden (kunnen) veroorzaken. Het gaat daarbij om zeer diverse projecten, waaronder industrie, agrarische bedrijven, (woning)bouw, dijkversterkingen, energietransitie en infrastructuur. Dit geldt ook wanneer een project alleen tijdens de aanlegfase stikstofemissie veroorzaakt en ook wanneer er sprake is van een stikstofdepositie onder de in het PAS gehanteerde drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jaar.

**Toestemmingverlening (nieuwe activiteiten)**

Zonder het PAS is op dit moment onzeker of en hoe een toename van stikstofdepositie op kwetsbaar en overbelast Natura 2000-gebied kan worden vergund. Het lijkt voor initiatiefnemers dus moeilijker te worden om een vergunning te verkrijgen en ieder project zal (net als voor het PAS) afzonderlijk passend moeten worden beoordeeld.

De brief aan de Tweede Kamer schetst een beperkt aantal opties voor initiatiefnemers:

- Intern en extern salderen: een initiatiefnemer kan het natuureffect van de ingreep voorkómen door het totaal aan stikstofdepositie te salderen met stikstofreductie binnen (intern) of (onder strikte voorwaarden) buiten de inrichting (extern). De Raad van State heeft in de uitspraak voorwaarden gesteld waaronder saldering mogelijk is.
- Individuele toestemmingverlening is ook mogelijk op basis van een ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet worden aangetast, ondanks een toename van stikstofdepositie als gevolg van het betreffende project. Een dergelijke onderbouwing moet voldoen aan de eisen die de Raad van State in de uitspraak aan een passende beoordeling stelt.

- Voor projecten van groot openbaar belang is de zogenaamde ADC-toets een optie. Een vergunning kan dan worden verleend als er voor de ingreep geen alternatieven voorhanden zijn, de ingreep nodig is om dwingende redenen van openbaar belang en het effect volledig wordt gecompenseerd. Het project Blankenburgverbinding is recent vergund via een ADC-toets. Ook de aanleg van Maasvlakte 2 is in het verleden via de ADC-toets vergund.

#### **Gevolgen VTH**

Bemesten en beweiden zijn nooit expliciet getoetst in vergunningverlening. De verwachting is dat er handhavingsverzoeken zullen worden ingediend. De minister heeft in een kamerbrief van 27 juni (DGNVLG / 19153358) aangegeven dat gedurende het huidige beweidings- en bemestingsseizoen niet actief zal worden gehandhaafd op de vergunningplicht voor beweiden en bemesten. Er wordt momenteel hard gewerkt aan concrete voorstellen voor een landelijke lijn ten aanzien van handhaving en toestemmingsverlening. Op korte termijn vindt hierover besluitvorming plaats.

#### **Gevolgen voor natuurmaatregelen**

De uitspraak laat zien dat de mogelijkheden voor vergunningverlening zeer beperkt zijn, zolang de natuurdoelen binnen het Natura 2000 netwerk niet in een 'gunstige staat van instandhouding' verkeren. Dit bevestigt het belang van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die hieraan bijdragen. De minister heeft in haar brief aan de Tweede Kamer dan ook aangegeven dat de uitvoering van deze maatregelen wordt voortgezet.

5. *Hoe wil het College hiermee omgaan om ervoor te zorgen dat zowel de natuur in voldoende mate wordt beschermd tegen te veel stikstofdepositie en tegelijkertijd in Zuid-Holland ontwikkelingen waar mogelijk doorgang kunnen vinden?*

#### **Antwoord**

Het college zet zich in voor een landelijke, programmatische aanpak die robuust, stabiel en juridisch houdbaar is. Een substantiële daling van de stikstofdepositie en een voortvarende uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen zijn daarvoor randvoorwaardelijk.

Tegelijkertijd is het onwenselijk de economische ontwikkelingen stil te leggen tot alle natuurdoelen gerealiseerd zijn. Zoals onder punt 4 toegelicht zijn er nog mogelijkheden voor toestemmingsverlening. Deze zullen in landelijk verband verder worden uitgewerkt.

6. *Welke concrete vervolgacties gaat het College ondernemen naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State?*

#### **Antwoord**

Het ministerie van LNV heeft als programmaverantwoordelijke de landelijke regie. Het IPO staat aan de lat voor acties die betrekking hebben op handhaving en toestemmingsverlening. Op landelijk niveau vindt volop (bestuurlijk en ambtelijk) overleg plaats en wordt zoveel mogelijk een gezamenlijke lijn uitgewerkt. In deze overleggen worden de Zuid-Hollandse belangen, die niet in alle gevallen overeenkomen met de belangen van de andere provincies, nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. Het college heeft er in landelijke overleggen ook op aangedrongen dat provincies gezamenlijk en proactief optreden.

Zoals onder vraag 2 al is aangegeven, zullen ook de beleidsregel en de verordening waarschijnlijk worden aangepast. Voor een nadere toelichting op de acties die op korte, middellange en lange termijn worden ondernomen verwijzen wij naar de brief waarin u nader geïnformeerd wordt, en die binnenkort aan u zal worden verzonden.

7. *In de vorige Statenperiode is de afspraak gemaakt om na de uitspraak van de Raad van State verder met PS in gesprek te gaan over de mogelijke consequenties. Wanneer kunnen we verwachten dat dit gesprek zal plaatsvinden?*

Antwoord

Zie eerdere antwoorden. Er vindt op dit moment volop landelijk overleg plaats, waarbij naar afstemming wordt gezocht voor concrete acties. Over de voortgang hiervan, alsmede de wijze waarop Provinciale Staten in het dossier meegenomen zullen worden, wordt u op korte termijn geïnformeerd.

Den Haag, 25 juni 2019

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris, plv. voorzitter,

drs. H.M.M. Koek F. Vermeulen