

Datum: 3 juli 2019

Registratienummer: 1203504

Portefeuillehouder: Peter van de Wiel

Contactpersoon: Clementine van der Meijden, C.vd.Meijden@MijnGemeenteDichtbij.nl, 06-12962854

Onderwerp

Uitspraak Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS)

Aanleiding

Aanleiding voor deze raadsinformatiebrief is de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019.

Met deze uitspraak is een streep gezet door het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het is een pittige uitspraak met per direct verstrekende gevolgen voor een groot aantal ontwikkelingen. Onder leiding van het Rijk beraden alle betrokken overheden zich nu gezamenlijk over mogelijke oplossingen en een nieuwe stikstofaanpak. Een 'pas' klare oplossing is nog niet direct voorhanden.

In tussentijd vallen we terug op de regelgeving van vóór het PAS. Maar ook hier zitten de nodige haken en ogen aan.

Deze raadsinformatiebrief biedt informatie over de strekking van de uitspraak en een eerste beeld van de gevolgen. In de bijlage vindt u de beantwoording van de specifieke vragen van het CDA hierover in relatie tot het Maatregelenpakket PHS Boxtel.

Inhoud

Algemeen

Op 29 mei 2019 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna; Afdeling) uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het betrof een uitspraak over de eerste vergunningen voor veehouderijen, gebaseerd op het PAS. De gevolgen van deze uitspraak reiken echter verder dan deze vergunningen.

Met deze uitspraak wordt namelijk een streep gezet door het PAS. Het PAS mag niet langer als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt.

Deze uitspraak raakt een groot aantal activiteiten en ontwikkelingen, ook in de gemeente Boxtel. Zowel activiteiten van agrarische bedrijven en andere bedrijven (uitbreiding, nieuwvestiging, activiteiten zoals beweiden en bemesten etc.) als ontwikkelingen op het gebied van woningbouw, infrastructuur, bedrijventerreinen, energietransitie etc.

Het raakt in principe alle activiteiten met een stikstofbron die een effect hebben op de Kampina, hoe gering dan ook. Of dit het geval is hangt af van de aard en omvang van de activiteit in relatie tot de afstand tot de Kampina.

Korte terugblik: wat is/was het PAS

Om de gevolgen van de uitspraak goed te kunnen duiden onderstaand een korte terugblik op het PAS.

Het PAS, op 1 juli 2015 in werking getreden, heeft twee doelen.

Namelijk enerzijds het behoud en herstel van Natura-2000 gebieden. Anderzijds het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die op deze gebieden stikstofdepositie veroorzaken.

Het PAS is een totaalpakket. Het voorziet in bronmaatregelen en gebiedsspecifieke maatregelen. Daarnaast gaat het PAS uit van een daling van stikstofdepositie door autonome ontwikkelingen (stoppende bedrijven, technologische ontwikkelingen).

Op basis van deze maatregelen en de autonome ontwikkelingen is berekend hoeveel ruimte er beschikbaar is voor economische ontwikkelingen.

Het PAS stelt deze ontwikkelingsruimte beschikbaar. Hiertoe worden vier segmenten onderscheiden:

1. Activiteiten met een zeer geringe stikstofdepositie, namelijk tot maximaal 0,05 mol per ha per jaar (de drempelwaarde). Deze zijn rechtstreeks toegestaan.
2. Activiteiten met een stikstofdepositie tot maximaal 1 mol per ha/j (de grenswaarde). Voor deze activiteiten kan worden volstaan met een melding.

Voor activiteiten boven 1 mol is een vergunning Wet Natuurbescherming nodig. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:

3. De gereserveerde ontwikkelingsruimte voor de prioritaire projecten. Dit zijn projecten met een provinciaal en rijksbelang zoals PHS-Meteren Boxtel en het Maatregelenpakket PHS Boxtel.
4. De ontwikkelingsruimte voor de overige activiteiten.
Dit segment is niet beschikbaar voor ontwikkelingen met effecten op de Kampina.

Strekking uitspraak Afdeling

De Afdeling heeft geoordeeld dat het PAS niet voldoet aan de (Europese) natuurwetgeving.

Op basis van het PAS wordt namelijk, vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde gebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk kunnen zijn voor de gebieden. Het PAS waarborgt niet dat de daling van de depositieruimte en de uitgifte van de ontwikkelingsruimte gelijk oplopen. Daarnaast is de effectiviteit van de maatregelen nog onvoldoende aangetoond. Ook voldoet de Passende Beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet aan de eisen die hieraan worden gesteld.

Verwezen naar een filmpje op de website van de Raad van State met een heldere toelichting op de uitspraak.

Gevolgen uitspraak

Het rijk, de provincies en andere overheden (gemeenten via de VNG, waterschappen) zijn volop bezig met het analyseren van de uitspraak en het inventariseren van de gevolgen. Ook wordt gewerkt aan mogelijke oplossingen en het realiseren van een nieuwe stikstofbestendige aanpak. Dit kost de nodige tijd.

Voor de praktijk zijn de directe gevolgen van de uitspraak onder meer:

1. De drempel- en grenswaarden uit het PAS gelden niet meer.
Dit houdt in dat alle activiteiten met een stikstofdepositie boven de 0,00 mol op de Kampina opnieuw vergunningplichtig zijn.
2. Het PAS kan niet meer worden gebruikt als onderbouwing en toetsingskader.
Activiteiten kunnen niet meer worden vergund onder verwijzing naar het PAS en de maatregelen die hierin zijn opgenomen. Per activiteit moet nu een onderbouwing komen dat er geen sprake is van significante negatieve effecten volgens de Wet Natuurbescherming. Ook moeten per activiteit de nodige maatregelen (zoals saldering, mitigerende maatregelen etc) worden getroffen. Dit raakt WABO-procedures maar ook de onderbouwing in bestemmingsplannen en tracé-besluiten.
3. De Passende beoordeling van het PAS kan niet worden gebruikt voor individuele activiteiten.
In vergunningen en bestemmingsplannen kan niet meer worden verwezen naar de algemene Passende Beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt. Alle activiteiten en projecten moeten voortaan worden voorzien van een eigen Passende Beoordeling en eventueel een MER.
4. Het totaal pakket van bron- en herstelmaatregelen uit het PAS kan niet worden gebruikt voor individuele activiteiten.
Het PAS is een totaalaanpak met aan de ene kant bron- en herstelmaatregelen en aan de andere kant ontwikkelingsruimte. De bron- en herstelmaatregelen uit het PAS kunnen niet worden toegerekend aan individuele activiteiten. Per activiteit zal hiervoor een oplossing moeten worden gezocht.

5. De Aeries-calculator is niet meer voorgeschreven maar is ook niet goed bruikbaar.
De huidige Aeries-calculator is gebaseerd op het PAS. Zo werkt het programma onder meer met de drempelwaarde van 0,05 mol en met maximale onderzoeksgrenzen uit het PAS.
Waarschijnlijk nog deze zomer komt een nieuwe Aeries-calculator beschikbaar. Met deze nieuwe Aeries kunnen de effecten zonder het PAS (dus ook voor waarden tussen 0,00 en 0,05 mol) worden berekend.
6. Vooralsnog worden er geen vergunningen Wet Natuurbescherming verleend.
Landelijk is de afspraak dat het bevoegd gezag, de provincie, voorlopig geen vergunningen Wet Natuurbescherming verleend. Dit in afwachting van de nieuwe Aeries-calculator en eventuele nieuwe richtlijnen.
7. Overige gevolgen.
Daarnaast heeft de uitspraak nog meer gevolgen. Zo is de vrijstelling voor beweiden en bemesten onverbindend verklaard en is de regeling voor tijdelijke ontwikkelingen geschrapt.

Gevolgen voor gemeentelijke ontwikkelingen

Wij zijn aan het inventariseren wat de uitspraak concreet betekent voor de projecten van de gemeente.

Dit kost tijd omdat nog niet alle consequenties van de uitspraak volledig duidelijk zijn én omdat er nog geen duidelijkheid is hoe nu verder. Daarnaast er ook nog geen nieuwe Aeries-calculator beschikbaar om de effecten zonder PAS te kunnen berekenen.

Zolang er geen nieuwe stikstofaankpak of regelingen zijn, vallen we terug op de wetgeving van vóór het PAS.

Op basis van de huidige wetgeving en inzichten lijken de volgende scenario's een oplossing te kunnen bieden:

1. Het meest kansrijke scenario is de stikstofdepositie van een activiteit terug te dringen (onder de 0,00 mol) door het treffen van bronmaatregelen of via (interne of externe) saldering.
Bij interne saldering worden de positieve effecten binnen het zelfde project betrokken. Bij externe saldering gaat het om positieve effecten buiten het project, bijvoorbeeld in de vorm van het sanering van een stikstofbron.
De uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 biedt randvoorwaarden waaraan externe saldering (minimaal) moet voldoen. Bij externe saldering blijft er waarschijnlijk wel sprake van een vergunningplicht.
Consequenties van deze scenario zijn onder meer hogere kosten en langere doorlooptijd.
2. Is scenario 1 niet haalbaar, dan kan een vergunningentrajact met een ADC-toets mogelijk een oplossing bieden.
De ADC-toets vraagt echter een zware onderbouwing waarbij het volgende moet worden aangetoond:
 - a. Het ontbreken van Alternatieven (A)
 - b. Dwingende redenen van openbaar belang (D)
 - c. En dat compenserende maatregelen worden getroffen (C)Vanwege de zware eisen wordt de ADC-toets tot nu toe vooral bij grotere (rijks)projecten toegepast. Ook bij dit scenario zijn kosten per project hoger en is de doorlooptijd langer.

Er volgen naar verwachting nog (landelijke/provinciale) beleidsregels over de wijze van saldering en toepassing van de ADC-toets. Het is nog niet bekend wanneer deze beschikbaar komen.

Naast nieuwe ontwikkelingen liggen er bij de Raad van State een paar honderd beroepsdossiers waarin het PAS al is toegepast. Dit betreft verleende vergunningen maar ook bestemmingsplannen, zoals de Verbindingsweg Ladonk-Kapelweg en de Verbindingsweg Tongeren. Deze dossiers zijn aangehouden in afwachting van de uitspraak van 29 mei 2019.

Om te voorkomen dat deze dossiers onder verwijzing naar de uitspraak zonder zitting worden afgedaan, gaan wij de Raad van State verzoeken om een inhoudelijke beoordeling van de overige beroepsgronden. Ook streven wij er naar om vóór de uitspraak van de Raad van State, eventueel via een zogenaamde bestuurlijke lus, duidelijkheid te kunnen bieden over een oplossing voor deze projecten.

Vervolg

Wij volgen de ontwikkelingen over dit onderwerp nauwlettend en zullen u hierover informeren.

Burgemeester en wethouders van Boxtel,



A.E. Kraal
Secretaris



A.M.T. Naterop
waarnemend burgemeester

Bijlagen

1. Beantwoording vragen CDA over PAS in relatie tot Maatregelenpakket PHS Boxtel met als bijlage de brief van de gemeente aan de Raad van State van 21 december 2019 (inclusief bijbehorende bijlagen).