

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Voortgang vergunningverlening stikstof derde kwartaal 2022	TELEFOONNUMMER	+31642547989
		E-MAILADRES	jeroen.rijnierse@provincie-utrecht.nl
DATUM	22-11-2022	DOMEIN/OPGAVE	LLO
DOCUMENTNUMMER	UTSP-2103594948-7381	TEAM	VVN
VAN	Jeroen Rijnierse	PORTEFEUILLEHOUDER	Oosters, waarnemend
NUMMER PS	PS2022RGW171		
BIJLAGEN	Geen		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

Voor Provinciale Staten (PS) is de voortgangsrapportage opgesteld van de vergunningverlening Wet natuurbescherming (Wnb) gebiedsbescherming stikstof over het derde kwartaal van 2022 (1-7-2022 t/m 30-9-2022). In deze rapportage is de voortgang van afhandeling van vergunningdossiers beschreven.

Inleiding:

Na afloop van elk kwartaal informeren wij u over de voortgang van afhandeling van vergunningaanvragen Wet natuurbescherming met betrekking tot stikstof. Nu het derde kwartaal van 2022 inmiddels is afgelopen, sturen wij u hierbij de actuele stand van zaken.

Wat voorafging

- 29 mei 2019: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Raad van State) oordeelde dat het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) niet meer gebruikt mag worden als basis voor toestemming voor activiteiten met potentiële gevolgen op de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden.
- 20 januari 2021: in de zaak 'Logtsebaan' oordeelt de Raad van State dat als bij gebruikmaking van intern salderen geen sprake is van negatieve effecten in Natura 2000-gebieden, er geen sprake is van vergunningplicht. In de zaak ViA15 oordeelt de Raad van State dat onvoldoende onderbouwd is wat de effecten van wegverkeer zijn op meer dan 5 kilometer.
- 22 september 2021 heeft de Rechtbank Midden-Nederland uitspraak gedaan in 11 zaken die raken aan het stikstofdossier, waarvan er 9 direct betrekking hebben op besluiten die genomen zijn in het kader van vergunningverlening. De onderwerpen waar deze uitspraken betrekking op hebben zijn de Rav-emissiefactoren (Rav staat voor Regeling ammoniak en veehouderij), vergunningplicht voor beweiden en/of bemesten en de intrekking van een PAS-vergunning. Wij hebben in alle gevallen hoger beroep ingesteld om zo tot een definitief en algemeen geldend uitsluitel over betreffende uitspraken te komen. Inmiddels is uitspraak gedaan in 8 zaken.

Lopende dossiers

Overzicht liggende dossiers en verleende vergunningen

In de onderstaande tabel zijn de op peildatum 30 september 2022 in behandeling zijnde aantallen vergunningdossiers met betrekking tot stikstof opgenomen. Het beeld van het derde kwartaal op hoofdlijnen:

- D.d. 30-9-2022 in totaal 93 openstaande dossiers, waarvan 84 aanvragen en 9 (hoger) beroepszaken. Wij hebben in 2021 in 9 dossiers hoger beroep bij de Raad van State ingesteld tegen de uitspraken van de Rechtbank Midden Nederland van 22 september 2021. In acht zaken heeft de Raad van State inmiddels uitspraak gedaan, hier wordt verderop in deze brief op ingegaan. Vijf van deze acht uitspraken zijn gedaan in het vierde kwartaal en zijn dus nog niet cijfermatig in de aantallen verwerkt en vallen nog in de heur genoemde negen openstaande (hoger) beroepszaken. Voor de resterende twee zaken zijn wij in afwachting van een zittingsdatum bij de Raad van State. Na de zittingdatum volgen dan uitspraken.
- In het derde kwartaal van 2022 zijn 5 nieuwe stikstof gerelateerde vergunningaanvragen ontvangen.
- Het aantal besluiten in het derde kwartaal is beperkt geweest. Mede in afwachting van de uitspraak in de lopende hoger beroepszaken, is de afhandeling van aanvragen waarin emissiearme stalsystemen spelen voorlopig aangehouden. Voor de zaken waarin ook beweiden en bemesten een rol speelt, is aan aanvragers de keuze voorgelegd of zij verder willen met de procedure of hierin ook willen wachten op de uitspraken van de Raad van State in de lopende hoger beroepszaken. In het grootste gedeelte van de gevallen wordt gekozen voor het aanhouden van de aanvragen in afwachting van meer duidelijkheid. Zoals hierboven reeds gemeld, is in het vierde kwartaal uitspraak gedaan in deze zaken en daar wordt verderop in deze brief op ingegaan. Daarnaast is een belangrijk deel van de beschikbare tijd van vergunningverleners ingezet voor het beoordelen van de verzoeken van PAS-melders om in aanmerking te komen voor legalisatie.
- Voor woningbouw zijn in het derde kwartaal geen nieuwe aanvragen ontvangen. Wel is voor één aanvraag, waarbij beroep is gedaan op saldo uit het Stikstofregistratiesysteem (SSRS), een nog openstaande ontwerpvergunning definitief verleend. Het gaat om de realisatie van maximaal 1.200 nieuwe woningen in de gemeente Utrecht. Hier wordt verder op ingegaan onder het kopje Stikstofregistratiesysteem.
- Voor 1 agrarisch bedrijf ligt er een verzoek om de natuurvergunning in te trekken.

Vergunningdossiers met betrekking tot stikstof	Totaal 2021	Totaal 2022	Kwartaal 3 Peildatum 30-9-2022
Totaal aantal dossiers stikstof in behandeling	n.v.t.	n.v.t.	93
<ul style="list-style-type: none"> • Waarvan aangevraagde dossiers 	n.v.t.	n.v.t.	84
<ul style="list-style-type: none"> • Waarvan (Hoger) beroepszaken 	n.v.t.	n.v.t.	9
Ontvangen aanvragen (inclusief VVGB)	45	12	5
Vergunning in ontwerp gepubliceerd	8	0	0
Vergunning definitief toegekend (DB + VVGB)	13	2	1
Positieve weigering in ontwerp gepubliceerd (In de positieve weigering geven wij aan dat geen sprake is van vergunningplicht en daarom weigeren vergunning af te geven)	30	10	5
Positieve weigering definitief toegekend	15	6	1
Buiten behandeling	1	0	0
Ingetrokken	17	1	0
Afgewezen (dit zijn afwijzingen van verzoeken tot intrekken van onherroepelijke vergunningen)	1	0	0

Afhandeling van een deel van aanvragen in de wacht vanwege hoger beroep Raad van State.

Uit de uitspraken in hoger beroep is gebleken dat de Rav-factoren wetenschappelijk onvoldoende zekerheid bieden. Wij zien daarom geen andere begaanbare weg dan te wachten met het verder afhandelen van deze aanvragen. De onzekerheden die bestaan over de gebruikte emissiefactoren in de RAV moeten worden weggenomen. Uit een op 17 oktober jl bekend geworden onderzoek van Wageningen University & Research blijkt dat de regels voor en het gebruik van emissiearme technieken beter moet en kan. Het is aan de minister van I&W om hierin, als verantwoordelijke, duidelijkheid te geven en stappen te zetten. Het gaat immers om landelijke regelgeving die wordt toegepast. Daarnaast voert Wageningen University & Research, in opdracht van het ministerie van LNV, een onderzoek uit naar de toepassing van een onzekerheidsfactor op de RAV-emissiefactoren ten behoeve van de Wnb-vergunningverlening. Wij benadrukken dat heir zo snel als mogelijk duidelijkheid in moet komen, in het belang van de ondernemers die verder willen met hun bedrijf. Dit doen wij zowel in interprovinciaal verband als bij het Rijk. Dit gaat om 41 van de totaal 84 openstaande aanvragen.

De gevolgen van de uitspraken van de Raad van State over de beoordeling van de vergunningplicht voor het beweiden van vee zullen met de 12 aanvragers voor een vergunning worden gedeeld om de benodigde informatie op te vragen die nodig is om de behandeling voort te zetten.

Voor 24 van de 84 aanvragen geldt dat het agrarische aanvragen zijn, waarbij geen aspecten betrokken zijn die bij de Raad van State ter discussie staan. In deze zaken wordt doorgegaan met de afhandeling van de aanvraag.

Voor de niet agrarische aanvragen zijn er, op basis van de uitspraken van de Rechtbank Midden Nederland, geen gevolgen en kan besluitvorming doorgaan. Dit betreft 6 van 84 openstaande aanvragen.

Stikstofregistratiesysteem

Zoals in de vorige kwartaalrapportage reeds aangekondigd is het Stikstofregistratiesysteem (SSRS) in het derde kwartaal weer opengesteld voor vergunningverlening. Er is nog voor één woningbouwproject een beroep gedaan op ruimte uit het SSRS. Het betreft een vergunning voor 1.200 woningen in de stad Utrecht. De eerder afgegeven ontwerpvergunning voor dit project is in het derde kwartaal definitief verleend.

Juridisch

(Hoger) beroepszaken

Zoals in deze voortgangsrapportage eerder en ook al in de vorige voortgangsrapportage is gemeld, is op 7 september 2022 door de Raad van State uitspraak gedaan in de eerste drie hoger beroepszaken die GS hebben ingesteld. Vervolgens is op 5 oktober 2022 in vijf andere zaken uitspraak gedaan. In de drie zaken waarin op 7 september uitspraak is gedaan, stonden alleen de emissiefactoren uit de landelijke Regeling Ammoniak en Veehouderij (RAV) voor twee emissiearme stalsystemen voor melkrundvee (A1.13, A1.28) ter discussie. In de uitspraken geeft de Raad van State aan dat het onzeker is of de ammoniakuitstoot waar in de natuurvergunningaanvraag op basis van de landelijke Rav-factoren rekening mee is gehouden, in de praktijk ook daadwerkelijk gehaald wordt. Daarmee zijn negatieve gevolgen voor beschermde natuur niet uitgesloten. De betreffende emissiefactoren mogen daarom niet meer gebruikt worden in de natuurvergunningverlening. Het voorzorgsbeginsel uit de Habitatrictlijn en de strikte uitleg die het Hof van Justitie daaraan geeft laten volgens de Raad van State geen andere uitkomst toe. Dit oordeel is door de Raad van State op 5 oktober ook uitgesproken over een derde stalsysteem voor melkrundvee (A1.23).

Voor de in de hoger beroepszaken betrokken veehouders, die allen gebruik maken van emissiearme stalsystemen, betekent dit dat de besluiten over hun natuurvergunningaanvraag definitief zijn afgekeurd. Daarmee is er voor hen nog geen natuurtoestemming om de aangevraagde stallen te realiseren. Er zullen nieuwe besluiten over de betreffende aanvragen genomen moeten worden. De betreffende veehouders zijn daar persoonlijk over ingelicht.

Voor de drie betreffende emissiearme stalsystemen is voor nieuwe besluitvorming over een natuurvergunningaanvraag eerst nader onderzoek nodig om de twijfels over de landelijke emissiecijfers en het behalen daarvan in de praktijk weg te nemen. Daarvoor zijn de ministeries van IenW en LNV aan zet. De uitspraken van de Raad van State gelden voor alle provincies. In gezamenlijk overleg met de twee ministeries en de provincies vindt verder overleg plaats over de benodigde te nemen stappen en bijbehorend tijdspad om weer verder te kunnen met de afhandeling van natuurvergunningaanvragen. Hoewel de uitspraken zien op het gebruik van drie verschillende stalsystemen, werpen de uitspraken wel vragen op over de houdbaarheid van andere stalsystemen met vergelijkbare werking. Daarnaast lopen in andere provincies ook beroepszaken over het gebruik van luchtwassers op emissiearme varkensstallen. Noodzakelijk is dat er inzicht komt in bij welke stalsystemen de RAV-emissiefactoren wel voldoende rechtszekerheid bieden. Alleen op die manier kunnen wij rechtszekerheid vergunningen verlenen. Zoals eerder in deze brief ook al aangegeven, is het aan het ministerie van I&W om om hier meer duidelijkheid in te verschaffen, als verantwoordelijke voor de RAV. Wij zijn, samen met de andere provincies, dan ook in contact met het ministerie om hier duidelijkheid in te verkrijgen. Daartoe zijn wij ook in afwachting van de kamerbrief over structurele toestemmingverlening die de minister van Natuur en Stikstof heeft toegezegd in het vierde kwartaal aan de Tweede kamer te sturen. In deze brief zal de minister van Natuur en Stikstof haar visie geven op hoe te komen tot structurele toestemmingsverlening.

In de uitspraken van 5 oktober 2022 is door de Raad van State ook uitspraak gedaan over het vraagstuk met betrekking tot beweiden. Het oordeel is dat de door ons gevolgde werkwijze in het kader van hoger beroep voldoende duidelijkheid en zekerheid geeft voor de beoordeling van eventuele vergunningplicht van het beweiden. De uitspraak geeft hierin ook praktische handvatten. Wij gaan deze werkwijze dan ook toepassen voor de overige lopende vergunningaanvragen, waarin beweiden een rol speelt.

Bedrijven waarvan een aanvraag in behandeling is en die niet zijn betrokken in de hoger beroepszaken, worden geïnformeerd over de gevolgen van de verschillende uitspraken voor hun aanvraag.

In de twee zaken zaak over het intrekkingsverzoeken van PAS-vergunningen hebben wij nog geen zittingsdatum van de Raad van State ontvangen.

Ontwikkelingen jurisprudentie

Ook naar aanleiding van (hoger) beroepszaken tegen besluiten van andere provincies worden door rechtbanken en de Raad van State uitspraken gedaan. Deze uitspraken worden nauwgezet gevolgd en beoordeeld op mogelijke effecten voor de openstaande aanvragen. Daarbij wordt interprovinciaal afgestemd over de effecten van deze uitspraken voor vergunningverlening.

De Raad van State heeft op 2 november uitspraak gedaan over de vrijstelling van de natuurvergunningplicht voor bouw- en sloopfasen, beter bekend als de bouwvrijstelling. Dit is in het kader van een vergunning die in Zuid Holland is verleend. In deze uitspraak is het gebruik van de bouwvrijstelling vernietigd. Geoordeeld is dat ook voor de bouwfase beoordeeld moet worden of er een effect is van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Als daarvan sprake is dan is sprake van vergunningplicht. Daarnaast is op 22 november 2022 ook een volgende zitting in het kader van de ViA15-zaak, waarin de begrenzing tot welke afstand de stikstofgevolgen van wegverkeer wordt beoordeeld. Een uitspraak hierover kan in de loop van 2023 verwacht worden.

Legalisering PAS-meldingen

De minister van LNV heeft op grond van de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) de opdracht om zorg te dragen voor het legaliseren van projecten waarvoor ten tijde van het PAS in de periode 2015–2019 geen natuurvergunning nodig was, vanwege hun geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De provincies zijn daarna in de meeste gevallen bevoegd gezag voor het nemen van een besluit. PAS-meldingen vallen onder dit legaliseringsprogramma. In Utrecht betreft het ongeveer 220 PAS-meldingen.

Tot op heden hebben wij van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) 155 dossiers ontvangen. Hiervan hebben wij er 78 gecontroleerd. In 61 gevallen blijkt dat nog extra gegevens nodig zijn om een goed oordeel te kunnen vellen. 10 dossiers voldoen niet aan de eisen van het legalisatietraject. Deze bedrijven hebben ofwel geen PAS-melding ingediend of zijn inmiddels al vergund en hoeven dat niet meer via het legalisatietraject te doen. 5 dossiers zijn volledig en staan in de wacht en kunnen zodra er stikstofruimte beschikbaar is, met een vergunning gelegaliseerd worden.

De verwachting is dat in het grootste deel van de gevallen stikstofruimte nodig is om de bedrijven van een vergunning te voorzien. Het Rijk zal in dit saldo moeten voorzien. Vanuit het rijk is aan de provincies een gezamenlijk budget van 250 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het versnellen van de legalisatie van de PAS-melders. Op dit moment wordt onderzocht op welke wijze dit geld binnen Utrecht ingezet kan worden om dit proces ook daadwerkelijk te versnellen (zie de [brief waar dit in wordt aangekondigd](#)). Primair blijft de verantwoordelijkheid voor het voorzien in voldoende saldo bij het Rijk liggen. Wettelijk gezien moet de minister binnen maximaal 3 jaar na het vaststellen van het legaliseringsprogramma, alle PAS melders legaliseren. In februari 2022 is het legaliseringsprogramma vastgesteld en in werking getreden. Dat houdt in dat het legaliseringsprogramma in 2025 afgerond zou moeten worden. Door het Rijk is aan de provincies € 250 miljoen budget beschikbaar gesteld voor de legalisatie van de PAS-meldingen, Op dit moment wordt uitgewerkt hoe deze gelden binnen de provincie ingezet kunnen worden om de PAS-melders te legaliseren.

Op 5 oktober 2022 heeft Remkes in zijn rapport aangegeven dat de legalisatie van PAS-melders voorrang moet krijgen boven het verlenen van vergunningen aan nieuwe initiatieven. Deze aanbeveling is op 14 oktober 2022 door het kabinet overgenomen en wordt nu veder vorm gegeven.

Communicatie en participatie

In het derde kwartaal is begonnen met het actief informeren van PAS-melders over de status van afhandeling van hun dossier. Dit wordt in het vierde kwartaal voortgezet.

Wij vertrouwen erop u hiermee voor dit moment voldoende geïnformeerd te hebben.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen