



Aan:  
mevrouw A. Krijgsman en mevrouw M. van Elteren

In afschrift aan:  
Provinciale Staten van Utrecht

ONDERWERP	Beantwoording schriftelijke vragen ex. art. 47 betreffende stikstof	TELEFOONNUMMER	+31636166041
DATUM	22-02-2022	E-MAILADRES	anne.jansen@provincie-utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1088738041-6309	DOMEIN/OPGAVE	LLO
CONTACTPERSOON	Anne Jansen	TEAM	PL2
BIJLAGE	Geen		

Geachte mevrouw Krijgsman en mevrouw Van Elteren,

**Toelichting (vragensteller):**

Op maandag 24 januari 2022 heeft de rechtbank in Zwolle uitspraken gedaan in vier rechtszaken waaruit blijkt dat het huidige gedoogbeleid voor bedrijven die zonder natuurvergunning stikstof uitstoten op gespannen voet met de wet staat. De overheid moet, naast het belang voor de ondernemer, het natuurbelang zwaarder meewegen.

In september 2021 sprak de rechtbank Midden-Nederland al een soortgelijk vonnis uit en werden eerder genomen besluiten over zeventien agrarische bedrijven en een slachterij vernietigd. Ook in de verschillende artikelen in de media wordt er getwijfeld aan de juistheid van de manier waarop de provincies met stikstofrechten omgaan. De bronnen naar aanleiding waarvan deze vragen worden gesteld:

- Volkskrant 28-01-2022 - Rechter verklaart stikstof gedoogbeleid Provincie onwettig<sup>1</sup>
- NRC 27-01-2022 - De Handel in Stikstofrechten door gemeenten en provincies is schadelijk voor de natuur<sup>2</sup>
- NRC 27-01-2022 - Wat je allemaal kunt doen met stikstofrechten van bedrijven die zijn gestopt<sup>3</sup>
- De Correspondent 27-01-2022 - Vrijhavens voor stikstofuitstoot? Die bestaan niet zegt de minister<sup>4</sup>

Uit genoemde artikelen komt naar voren dat de gevolgen voor de natuur niet of te weinig worden meegewogen bij de vergunningverlening en de nieuwe wet stikstof. Nederland voldoet daardoor niet aan de Wet Natuurbescherming

<sup>1</sup> <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/rechter-verklaart-stikstof-gedoogbeleid-provincies-onwettig~b0133a7d0/>

<sup>2</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/27/natuur-lijdt-onder-stikstofhandel-a4083554>

<sup>3</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/27/wat-je-allemaal-kunt-doen-met-stikstofrechten-van-bedrijven-die-zijn-gestopt-a4083548>

<sup>4</sup> <https://decorrespondent.nl/13081/vrijhavens-voor-stikstofuitstoot-die-bestaan-niet-zegt-de-minister/1048041609780-94bb3df4>



en de habitatrichtlijn waarop de Wet Natuurbescherming is gebaseerd. De rechters wijzen de provincie erop dat er pas vergunningen afgegeven kunnen worden als het stikstofbeleid ook echt leidt tot forse stikstofreductie. Het huidige kabinet is aan zet om bronmaatregelen te nemen.

1. Deelt uw college bovenstaande analyse? Zo nee, waarom niet? Is het wat uw college betreft, gegeven bovenstaande analyse, nog mogelijk om vergunningen af te geven? Zo ja, waarom wel? Zo nee, welke gevolgen heeft dat en welke stappen bent u voornemens om te nemen om vergunningen wel rechtsgeldig af te geven? Bent u bijvoorbeeld bereid er bij de Minister op aan te dringen om voldoende bronmaatregelen te nemen?

**Antwoord:**

*Het college ziet dat rechtbanken in verschillende zaken oordelen dat bij verleende vergunningen onvoldoende vaststaat dat er geen negatieve natuurgevolgen zijn. Voor de provincie Utrecht heeft de Rechtbank Midden Nederland uitspraken gedaan over de RAV-systematiek (overzicht emissiefactoren per type (stal)systeem) en het beweiden van vee en bemesten. In andere provincies spelen andere zaken waar door de rechter uitspraak in is of wordt gedaan.*

*Het college van GS heeft daarom de afweging gemaakt of en met welke aanvragen nog doorgedaan kan worden. Dit heeft erin geresulteerd dat bepaalde typen aanvragen worden aangehouden. De Rechtbank Midden Nederland keurt in haar uitspraken het gebruik van de emissiefactoren horende bij bepaalde RAV-systemen af. Zoals bekend heeft de provincie Utrecht hoger beroep aangetekend tegen de uitspraken van de Rechtbank bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In afwachting van de uitkomsten van het hoger beroep is het op dit vlak te onzeker om met deze aanvragen verder te gaan. Het Rijk heeft inmiddels onderzoeken bij Wageningen University & Research opgestart over onzekerheden in de ammoniakcijfers, hoe daar mee om te gaan in de vergunningverlening en hoe tot verbeteringen in de praktijk te komen als blijkt dat dat nodig is. GS hebben besloten om eerst de resultaten van die onderzoeken af te wachten, voordat, lopende de hoger beroepszaken, mogelijk verdergegaan wordt met de afhandeling van de aanvragen waar het hier om gaat. De onderzoeksresultaten worden het eerste half jaar van 2022 verwacht.*

*Voor de aanvragen waarin de problematiek van de vergunningplicht voor het beweiden van vee en bemesten van percelen speelt, wordt in lijn, met hetgeen de rechtbank Midden Nederland heeft aangegeven, gewerkt aan een nadere onderbouwing. Hiervoor wordt de aanvragers gevraagd meer informatie aan te leveren. De verwachting is dat, met deze nadere onderbouwing, de besluitvorming wel standhoudt bij de rechter.*

*Gelet op de tussenuitspraak die is gedaan door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over een zaak in de Provincie Noord-Brabant, over extern salderen, gaan wij met verhoogde prioriteit aan de slag met het verkrijgen van de benodigde natuurinformatie. Deze informatie kan dan gebruikt worden in het geval er wel besluiten genomen moeten worden op basis van extern salderen, bijvoorbeeld bij de legalisatie van de PAS-meldingen. In de provincie Utrecht is de mogelijkheid van extern salderen voor bedrijven met dier- en/of fosfaatrechten momenteel nog niet opgesteld.*

2. Worden er in de provincie Utrecht momenteel nieuwe vergunningen afgegeven op basis van intern salderen of wordt het hoger beroep afgewacht? Mochten er vergunningen op basis van intern salderen worden afgegeven, hoe wordt geborgd dat deze stand zullen houden bij de rechter?

**Antwoord:**

*Uit de uitspraak 'Logtsebaan' van de Raad van State van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71) blijkt dat bij intern salderen geen vergunning nodig is indien de stikstofdepositie niet toeneemt. Van aanvragen met intern salderen wordt beoordeeld in hoeverre hieraan wordt voldaan. Als er geen vergunning nodig blijkt, dan wordt een zogenaamde 'positieve weigering' genomen. Dat is een formeel besluit waarmee de aanvrager te horen krijgt dat geen vergunning wordt verleend, omdat dat volgens de wet niet kan en niet mag. Omdat dat een formeel besluit is, moet dat op dezelfde zorgvuldige manier beoordeeld worden, als wanneer er wel een vergunning nodig is.*

*Vanwege de uitspraken van de Rechtbank Midden-Nederland in Utrechtse vergunnings zaken en uitspraken in andere provincies, hebben wij een afweging gemaakt of en met welke aanvragen nog doorgedaan kan worden met afhandelen. In zaken waar emissiearme melkveestallen aangevraagd worden is besloten om te wachten met het verder afhandelen van de aanvraag. De door het Rijk vastgestelde ammoniakcijfers die daarvoor gebruikt worden keurt de Rechtbank Midden-Nederland af, andere cijfers zijn niet beschikbaar. GS hebben hoger beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het is nu aan de Raad van State om aan te geven of de ammoniakcijfers waar het om gaat wel of niet voldoende zijn voor een natuurvergunning. Vanuit het Rijk zijn*



*inmiddels onderzoeken bij Wageningen University & Research opgestart over onzekerheden in de ammoniakcijfers, hoe daar mee om te gaan in de vergunningverlening en hoe tot verbeteringen in de praktijk te komen als blijkt dat dat nodig is. GS hebben besloten om eerst de resultaten van die onderzoeken af te wachten, voordat verdergegaan wordt met de afhandeling van de aanvragen waar het hier om gaat. De onderzoeksresultaten worden, zoals ook bij het antwoord op vraag 1 aangegeven, in het eerste half jaar van 2022 verwacht.*

*De Rechtbank Midden-Nederland heeft in Utrechtse natuurvergunning zaken ook uitspraken gedaan over het beweiden en bemesten van landbouwgronden. Ook daartegen hebben GS hoger beroep ingesteld bij de Raad van State. In deze gevallen gaan wij in liggende aanvragen met intern salderen aanvullende informatie meenemen. Deze informatie is nodig om aan te tonen dat het beweiden en bemesten inderdaad vergunningsvrij is. Omdat het meenemen van die informatie in lijn is met wat de rechtbank heeft aangegeven, verwachten wij dat dit stand kan houden bij de rechter.*

Volgens deskundigen gaat de handel in stikstofruimte uit van een papieren werkelijkheid en hebben overheden geen goed zicht op wat er precies gebeurt en welke effecten dat heeft. Dat betekent later weer extra maatregelen en hogere kosten. Hierdoor heeft de handel in stikstof als risico dat de stikstofdepositie verder toeneemt en de natuur verder achteruitgaat, wat strijdig is met de Europese Habitatrichtlijn.

3. Deelt uw college deze constatering? Zo nee, waarom niet?

**Antwoord:**

*In de provincie Utrecht zijn geen vergunningen, gebaseerd op het gebruiken van extern salderen, verleend omdat de provincie het toepassen van extern salderen nog niet toestaat. Daardoor is er ook geen risico dat als gevolg van extern salderen de stikstofdepositie toeneemt.*

4. Is uw college voornemens om extern salderen open te stellen? Zo ja, op grond waarvan?

**Antwoord:**

*Op dit moment hebben wij nog geen besluit genomen over het al dan niet openstellen van extern salderen. Dit is onder meer ingegeven door de twijfels die, op basis van recente gerechtelijke uitspraken, zijn ontstaan over hoe dit op een juridisch juiste manier kan worden gedaan. Zodra wij hierover een besluit hebben genomen zullen wij de Staten informeren.*

In de Aerius calculator wordt er nu een afkapgrens gehanteerd van 25 km tot een N-2000 gebied. Eerder heeft de rechter een afkapgrens van 5 km naar de prullenbak verwezen. Alhoewel de gebieden die >25 km van een N2000-gebied niet in onze provincie liggen heeft onze provincie wel degelijk last van deze stikstofuitstoot.

5. Is de gedeputeerde van plan dit in IPO verband met omliggende provincies te bespreken? Zo ja, wat is uw inzet daarbij? Bent u bereid in te brengen dat er geen vergunningen mogen worden afgegeven, zo lang er foute aannames gebruikt worden?

**Antwoord:**

*In juli 2021 heeft de minister aangekondigd dat voor alle emissiebronnen een afstandsgrens gehanteerd wordt van 25 km voor het berekenen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Om dit mogelijk te maken heeft het Rijk aangegeven bronmaatregelen te nemen voor het tegengaan van de gevolgen van stikstofdeposities uit de achtergronddepositie over een afstand groter dan 25 kilometer. Dit is in IPO-verband al een aandachtspunt en wordt daar ook besproken. Inzet hierbij is te komen tot een goede onderbouwing van de afstandsgrens en het nemen van voldoende maatregelen voor het kunnen hanteren van de afstandsgrens.*

*Voor de besluitvorming zijn wij verplicht gebruik te maken van de meest recente versie van het rekenprogramma AERIUS. In dit rekenprogramma is de afstandsgrens van 25 kilometer, sinds de laatste update van 20 januari 2022, verwerkt. Gelet op de keuzes die hierboven zijn toegelicht over het wel of niet doorgaan met vergunningverlening wordt in die dossiers waar wel wordt doorgegaan met vergunningverlening, met de afstandsgrens van 25 kilometer gerekend.*



#### PAS Melders

De MOB heeft bij de rechter voor elkaar gekregen dat de PAS-melders nu openbaar moeten worden. Uit de situatie met de PAS-melders blijkt hoe kwetsbaar een onderneming is als de juridische basis achter de systematiek wordt weggenomen. Melders hebben geen vergunning die onherroepelijk is verklaard of waar ze rechten aan kunnen ontlenuen.

6. Welke acties onderneemt uw college voor de legalisatie van de PAS-melders en meldingsvrije activiteiten?

#### **Antwoord:**

*Op dit moment doorlopen de ontvangen dossiers over de PAS-melders een zogeheten verificatieproces. In dit proces wordt bekeken of aan de eisen zoals die worden gesteld voor het legalisatieproces wordt voldaan. Uit dit proces blijkt dat in vrijwel alle gevallen stikstofruimte nodig is om vergunning af te kunnen geven, waarmee het project kan worden gelegaliseerd.*

*Voor de legalisatie van de PAS-melders volgen de provincies de lijn, dat het Rijk verantwoordelijk is om voor voldoende ruimte te zorgen om deze bedrijven te legaliseren. Hiervoor stelt het Rijk een programma op, dat naar verwachting op 28 februari a.s. definitief wordt gepubliceerd. Dit programma moet duidelijkheid geven over hoe het Rijk stikstofsaldo beschikbaar maakt.*

*Wij kijken, samen met de andere provincies, welke mogelijkheden wij zien om dit proces te versnellen. Inzet daarbij is wel dat ook het Rijk in dit proces verantwoordelijkheid neemt.*

*De legalisatie van de bedrijven die vielen onder de PAS vrijstelling (de meldingsvrije situaties) wordt in samenspraak tussen Rijk en provincies nog uitgewerkt. Die legalisatie is een grote uitdaging, omdat deze bedrijven in veel gevallen niet in beeld zijn en dus niet direct te bereiken zijn. Zij zullen zichzelf moeten melden. Daartoe werken het Rijk en de provincies in IPO-verband een communicatiestrategie uit. Ook bij deze legalisatie zal het Rijk zijn verantwoordelijkheid moeten nemen, samen met de provincies.*

7. Als het kabinet met nieuwe plannen komt om de 3500 PAS-melders te legaliseren (28 februari), kan GS dan zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen twee weken, Provinciale Staten per brief inlichten welke consequenties deze plannen hebben voor de Provincie Utrecht?

#### **Antwoord:**

*Op 28 februari aanstaande wordt het definitieve programma vastgesteld waarmee het legalisatieprogramma voor de PAS-melders en de meldingsvrije activiteiten in werking treedt. Wij zullen u zo snel mogelijk inlichten over de consequenties voor de provincie Utrecht. Gelet op de afstemming die hierin nodig is zowel intern als met de andere provincies, denken wij meer dan 2 weken nodig te hebben. Zoals gezegd zullen wij u zo spoedig mogelijk informeren.*

Na de onverbindendverklaring van het Programma Aanpak Stikstof door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 29 mei 2019, stelden de colleges van Gedeputeerde Staten in december 2019 in alle provincies de Beleidsregels intern en extern salderen vast. De beleidsregels zijn in de eerste helft van 2021 geëvalueerd door een ambtelijke werkgroep met een brede samenstelling van vergunningverleners, toezichthouders, juristen en beleidsmedewerkers van diverse provincies.

Doel van de evaluatie was inzicht verkrijgen in de effectiviteit van de beleidsregels en hoe de beleidsregels functioneren in de praktijk, om ervan te leren voor toekomstig beleid en de beleidsregels zo nodig te verbeteren. In de evaluatie staat dat duidelijke en stabiele kaders een randvoorwaarde zijn voor effectief toezicht. Geconstateerd wordt dat in de afgelopen twee jaar hiervan geen sprake was. Verder wordt geconstateerd dat bij gebrek aan duidelijke en stabiele kaders er sinds de onverbindendverklaring van het PAS relatief weinig toezicht gehouden is op de naleving van natuurvergunningen en de Wnb- vergunningplicht.



8. Op welke wijze wordt op dit moment toezicht gehouden op de naleving van natuurvergunningen en de Wnb-vergunningplicht in de provincie Utrecht? Hoeveel bedrijven worden jaarlijks bezocht en hoe vaak wordt daarbij een discrepantie geconstateerd tussen hetgeen vergund is en werd uitgestoten?

**Antwoord:**

*De provincie Utrecht heeft in 2021 17.525 uren bij de RUD Utrecht voor het toezicht op de naleving van de Wet natuurbescherming (Wnb) belegd. Daaronder vallen zowel het toezicht op de soortenbescherming (bijvoorbeeld bescherming van verblijfplaatsen van vleermuizen), toezicht op houtopstanden (kappen van bomen en herbepantingsplicht), toezicht op jacht en schadebestrijding (o.a. ganzenreductie) als ook het toezicht op de gebiedsbescherming (bijvoorbeeld afval dumpen in natuurgebieden).*

*In het kader van de Wnb wordt op dit moment niet actief en direct op stikstofemissies gecontroleerd. (Zie daarvoor het antwoord op vraag 9.) Wel gebeurt dit indirect. In het kader van de Wnb en de Wet milieubeheer (Wm) worden onder het bevoegd gezag van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten regelmatig bedrijfscontroles ook bij agrarische bedrijven uitgevoerd. Daarbij worden de onder de Wabo en de Wm uitgevoerde activiteiten gecontroleerd die tot stikstofemissies leiden. Mochten daarbij overtredingen geconstateerd worden, dan worden deze door de RUD Utrecht opgepakt en wordt gehandhaafd.*

Nu intern salderen vergunningvrij is geworden, is toezicht het voornaamste middel van de provincies geworden om te toetsen of wijzigingen terecht intern gesaldeerd zijn c.q. kunnen worden en of de interne saldering op de juiste wijze is uitgevoerd.

9. Is de mate van handhaving in de provincie Utrecht voldoende om dit te borgen? Zo ja, waarom bent u dat van mening? Zo nee, welke acties is uw college voornemens te nemen om dit toezicht te versterken?

**Antwoord:**

*Door de tegenwoordige rechtsonzekerheid omtrent de juiste uitleg van de bepalingen van de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming zijn toezicht en handhaving in een onwenselijke situatie terecht gekomen. De overheid kan pas toezicht uitoefenen en handhavend op treden als er duidelijkheid bestaat hoe de betreffende regels uitgelegd moeten worden. Daarom is sinds de uitspraken door de Raad van State van mei 2019 de actieve (uit eigen beweging) uitvoering van toezicht en handhaving van artikel 2.7 Wnb door alle betrokken overheden op een laag niveau gezet. Dat is ook veelvuldig door de minister van LNV zo gecommuniceerd. Ook de provincie Utrecht en de RUD Utrecht hebben daar gehoor aan gegeven.*

*Mocht op enig moment, hetzij het Rijk, hetzij de Raad van State, de nodige duidelijkheid creëren, dan kan de RUD actief en direct ook met toezicht en handhaving op het stikstofaspect van de Wnb aan de slag gaan.*

*Op dit moment zijn bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in Den Haag twee door ons ingestelde hoger beroepen aanhangig om over toezicht en handhaving van het stikstofaspect van de Wnb de nodige duidelijkheid te verkrijgen. Uitspraak hierover wordt niet op korte termijn verwacht.*

Het uitvoeren van controles is na de uitspraak Logtsebaan moeilijker geworden en kost daardoor meer tijd. Dit betekent meer werk en minder controles door dezelfde mensen bij een gelijkblijvende capaciteit of het inzetten van meer capaciteit om hetzelfde toezichtniveau te kunnen halen.

10. Herkent het college dit ook in de provincie Utrecht? En welke keuze maakt uw college daarbij?

**Antwoord:**

*Uit het antwoord op vraag 9 vloeit voort dat de Logtsebaan-uitspraak voor toezicht en handhaving binnen de Provincie Utrecht op dit moment geen consequenties heeft. De oorspronkelijke inzet met de beleidsregels dat latente ruimte beperkt inzetbaar is voor bedrijfsontwikkeling is door de uitspraak Logtsebaan grotendeels tenietgedaan.*



11. Wat betekent dit voor provincies en de provincie Utrecht in het bijzonder, inzake het kunnen en mogen uitvoeren van deze beleidsregels?

**Antwoord:**

*De Logtsebaan uitspraak en enkele daaropvolgende uitspraken zien erop toe dat het zogenaamde additionaliteitsvereiste op orde moet zijn alvorens stikstofrechten ingezet kunnen worden voor extern salderen. Dat betekent dat moet vaststaan dat er voldoende natuur- en stikstofreductiemaatregelen beschikbaar zijn en worden ingezet om de natuurdoelen op termijn te halen. Additionele daling mag dan ingezet worden voor extern salderen. Latente ruimte betreft ruimte die weliswaar in een vergunning zit, maar niet wordt gebruikt. Inzet van latente ruimte voor saldering leidt juridisch niet tot extra stikstof, maar praktisch gezien wel. Indien er meer inzet is van latente ruimte dan dat er daling plaats vindt door autonome ontwikkelingen en reductiemaatregelen, kan inzet van latente ruimte zelfs leiden tot toenames. Recent is hier een richtinggevende uitspraak door een Rechtbank over gedaan inzake de Amercentrale. Deze is nog niet bevestigd door de Raad van State. In de beantwoording van schriftelijke vragen (september 2021) schrijft de minister het volgende aan de Tweede Kamer: "Samen met de provincies en andere rijkspartijen verken ik wat de gevolgen kunnen zijn van ingebruikname van latente ruimte in vergunningen en op welke wijze feitelijke toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan. Ik verwacht deze verkenning na de zomer met uw Kamer te kunnen delen." Vooralsnog blijven de regels zoals vastgelegd in de beleidsregels salderen echter gelden.*

*Voor de provincie Utrecht geldt dat de beleidsregels extern salderen slechts zeer beperkt mogelijk maken, het extern salderen is slechts mogelijk met bedrijven die **niet** beschikken over dier- of fosfaatrechten. Dit zijn met name de vleesvee- en kalverbedrijven, waarvan er slechts een zeer beperkt aantal zijn in de provincie.*

En tenslotte:

In de evaluatie zijn de doelen en totstandkoming van de beleidsregels geanalyseerd. Op basis van deze analyse doet de evaluatiewerkgroep 13 aanbevelingen.

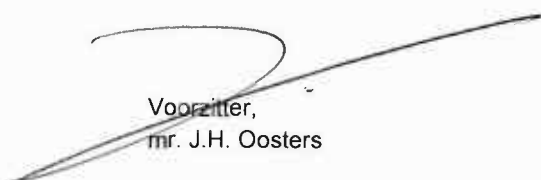
12. Op welke wijze zijn deze aanbevelingen geïmplementeerd?


**Antwoord:**

*Zoals bekend zijn de beleidsregels in IPO-verband opgesteld en in IPO-verband geëvalueerd. Implementatie van de aanbevelingen vindt ook hoofdzakelijk in IPO-verband plaats. De (voorbereiding van de) implementatie van de aanbevelingen is nog in volle gang.*

*In aanbeveling 13 staat een advies dat op dit moment alleen nog op de provincie Utrecht van toepassing is: het schrappen van het voorbehoud dat geen vergunningen met extern salderen worden verleend waarbij bedrijven met dier- en fosfaatrechten zijn betrokken. Zoals eerder aangegeven willen wij, op dit moment, de beleidsregels niet aanpassen, omdat wij nog diverse gerechtelijke uitspraken over extern salderen bestuderen.*

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

  
Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

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