

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Voortgang vergunningverlening stikstof laatste kwartaal 2022 en eerste kwartaal 2023	TELEFOONNUMMER	0643246376
DATUM	06-06-2023	E-MAILADRES	mark.van.de.beld@provincie-utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-2103594948-14765	DOMEIN/OPGAVE	LLO
VAN	Mark van de Beld	TEAM	VVN
BIJLAGEN	Geen	PORTEFEUILLEHOUDER	Schaddelee

Geachte dames en heren,

#### **Essentie / samenvatting:**

Voor Provinciale Staten (PS) is de voortgangsrapportage opgesteld van de vergunningverlening Wet natuurbescherming (Wnb) gebiedsbescherming stikstof over het vierde kwartaal van 2022 en het eerste kwartaal van 2023 (1-10-2022 t/m 31-03-2023). In deze rapportage is de voortgang van afhandeling van vergunning dossiers beschreven.

#### **Inleiding:**

Wij informeren u periodiek over de voortgang van de afhandeling van vergunningaanvragen Wet natuurbescherming met betrekking tot stikstof. Wij hebben eind 2022 en begin 2023 voorrang gegeven aan het op orde brengen van de PAS dossiers en omdat de reguliere vergunningverlening nagenoeg stil heeft gelegen leggen wij u nu de rapportage over de afgelopen twee kwartalen voor.

#### **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.
- 7 september 2022: uitspraak door de Raad van State 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 Habitatrichtlijn 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).

## Lopende dossiers

### Overzicht liggende dossiers en verleende vergunningen

In de loop van 2022 is vergunningverlening op basis van gebiedsbescherming tot stilstand komen te staan. Wij betreuren dit zeer en hopen spoedig weer tot besluitvorming over te kunnen gaan. Verderop in deze brief worden de redenen voor de stilstand toegelicht.

In de onderstaande tabel zijn de op peildatum 1 april 2023 in behandeling zijnde aantallen vergunningdossiers met betrekking tot stikstof opgenomen. Het beeld vierde kwartaal van 2022 en het eerste kwartaal van 2023 op hoofdlijnen:

- d.d. 1 april 2023 in totaal 107 openstaande dossiers, waarvan 104 aanvragen en 3 (hoger) beroepszaken.
- In het vierde kwartaal van 2022 en het eerste kwartaal van 2023 zijn 20 nieuwe stikstof gerelateerde vergunningaanvragen ontvangen.
- In het vierde kwartaal 2022 en het eerste kwartaal 2023 zijn geen besluiten genomen. Naar aanleiding van de uitspraken in de hoger beroepszaken is de afhandeling van aanvragen waarbij emissiearme stalsystemen spelen voorlopig aangehouden. Ditzelfde geldt voor de zaken waarin ook beweiden en bemesten een rol speelt. Hoewel onze werkwijze bij het beoordelen van zaken met bemesten en beweiden is goedgekeurd door de Raad van State, is ervoor gekozen om deze zaken af te handelen na de publicatie van een landelijk afgestemde werkwijze. Deze werkwijze wordt medio dit jaar verwacht. 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 3 agrarische bedrijven ligt er een verzoek om de natuurvergunning in te trekken. Bij 2 bedrijven is het verzoek door een derde ingediend. Bij het overige bedrijf is dat door vergunninghouder gedaan.

Vergunningdossiers met betrekking tot stikstof	Totaal 2021	Totaal 2022	Kwartaal 1 Peildatum 1-4-2023
Totaal aantal dossiers stikstof in behandeling, waarvan:	92	101	107
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvragen</li> </ul>	80 + 12 (hoger) beroepszaken	97 + 3 (hoger) beroepszaken	104 + 3 (hoger) beroepszaken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet agrarisch</li> </ul>	-	-	14
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emissiearm stalsyst.en/of beweiden/bemesten</li> </ul>	-	-	73
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrarisch zonder beweiden/bemesten of emissiearm stalsyst.</li> </ul>	-	-	18
Ontvangen aanvragen (inclusief VVGB)	45	17	16
Vergunning in ontwerp gepubliceerd	8	0	0
Vergunning definitief toegekend (DB + VVGB)	13	3	0

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	15	0
Positieve weigering definitief toegekend	15	7	0
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 uitspraken Raad van State.*

### **RAV-factoren**

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. De Wageningen University & Research, in opdracht van het ministerie van LNV, een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van een onzekerheidsfactor op de RAV-emissiefactoren ten behoeve van de Wnb-vergunningverlening. Dit onderzoek is in oktober 2022 verschenen. Het onderzoek doet een aantal aanbevelingen voor het aanpassen van de vergunningverlening rondom emissiearme stallen, waaronder het toepassen van een onzekerheidsmarge op de uitstoot en een aanscherping van de controle op de uitvoerpraktijk. In het belang van de ondernemers die verder willen met hun bedrijf benadrukken wij dat deze inzichten zo snel als mogelijk tot een duidelijke werkwijze moeten komen. Dit doen wij zowel in interprovinciaal verband als bij het Rijk.

In ten minste 44 van de totaal 107 openstaande aanvragen is er sprake van een emissiearm stalsysteem. Middels een door de aanvrager ingediende passende beoordeling kan de twijfel over de effectiviteit van een emissiearm stalsysteem mogelijk worden weggenomen. In de kamerbrief van de minister van LNV van 25 november 2022 is een handreiking aangekondigd voor het omgaan met aanvragen waarin een dergelijke passende beoordeling gebruikt wordt. Deze informatie wordt in augustus dit jaar verwacht. Tot die tijd zijn aanvragen in samenspraak met de aanvragers in de wacht gezet.

### **Beweiden bemesten**

De gevolgen van de uitspraken van de Raad van State over de beoordeling van de vergunningplicht voor het beweiden van vee zijn met de 12 aanvragers voor een vergunning gedeeld om de benodigde informatie op te vragen die nodig is om de behandeling voort te kunnen zetten wanneer een landelijke werkwijze daarvoor beschikbaar is.

In de kamerbrief van de minister van LNV van 25 november 2022 is een werkwijze aangekondigd voor het omgaan met aanvragen waarin beweiden en bemesten wordt toegepast. In afwachting van deze documenten zijn aanvragers bericht met een update over hun situatie. Hun aanvragen zijn in de wacht gezet tot augustus dit jaar, wanneer de extra informatie vanuit LNV wordt verwacht.

### **Aanvragen waarop uitspraken niet van toepassing zijn**

Voor ten minste 18 van de 107 aanvragen geldt dat het agrarische aanvragen zijn, waarbij geen aspecten betrokken zijn die bij de Raad van State ter discussie staan (geen RAV en geen beweiden/bemesten). In deze zaken kan de afhandeling van de aanvraag verder worden opgepakt. Door het moeten wachten op zowel aanvullende gegevens, de nieuwe AERIUS-versie alsook het openstellen van extern salderen is in geen van deze

zaken echter tot een besluit gekomen. Hierin speelt ook mee dat in de eerste helft van 2023 voorrang is gegeven aan het behandelen van PAS-meldingen.

Voor de niet agrarische aanvragen zijn er, op basis van de bovenstaande uitspraken van de Rechtbank Midden Nederland, geen gevolgen en kan besluitvorming doorgaan. Dit betreft 14 van 107 openstaande aanvragen. Ook in deze zaken is vanwege de update van AERIUS de focus op PAS-meldingen nog geen besluit genomen.

In totaal zijn er 32 aanvragen waarvan de afhandeling niet wordt belemmerd door uitspraken van de Raad van State. De besluitvorming op deze aanvragen zal worden opgepakt vanaf het derde kwartaal van 2023. In het laatste kwartaal van 2022 en het eerste kwartaal van 2023 is voorbereidend werk verricht op deze besluitvorming.

### **Update AERIUS**

Jaarlijks vindt er een update plaats van het rekenprogramma AERIUS. Landelijk is afgesproken dat er in deze periode geen besluiten genomen worden. Tussen 1 november 2022 en 26 januari 2023 heeft er als gevolg van deze update geen besluitvorming plaats kunnen vinden.

### **Extern salderen**

In het eerste kwartaal zijn de Beleidsregels Salderen vastgesteld. Met de Beleidsregels Salderen wordt aangesloten bij de werkwijze voor extern salderen zoals die ook in andere provincies geldt. De Provincie Utrecht was de enige provincie waar nog beperkingen golden voor extern salderen. Het volledig openstellen van extern salderen draagt ook bij aan een goede en effectieve werking van de nog op te richten stikstofdoelenbank.

### **Juridisch**

#### *Ontwikkelingen jurisprudentie*

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.

Op 12 oktober 2022 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over het beweiden en bemesten van vee (ECLI:NL:RVS:2022:2930). In deze uitspraak is de werkwijze die wij bij het behandelen van aanvragen met beweiden en bemesten hanteerden goedgekeurd. Hoewel de werkwijze is goedgekeurd is toch besloten om te wachten met het verder behandelen van relevante vergunningaanvragen tot een landelijk afgestemde werkwijze is vastgesteld. Vergunning aanvragers wiens aanvraag on-hold was gezet in afwachting van deze uitspraak zijn hierover geïnformeerd.

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 geldt een vergunningplicht en daar zullen wij dan ook aan gaan toetsen.

Daarnaast was er 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. Op 5 april 2023 deed de Raad van State een tussenuitspraak in deze zaak. Hieruit bleek dat het hanteren van een afkapgrens van 25 kilometer voor het berekenen van de stikstofdepositie die een activiteit veroorzaakt voortgezet kan 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) 158 dossiers ontvangen. In het eerste kwartaal is begonnen met een verzwaarde inzet op het verificatieproces van de PAS-meldingen. Dit proces heeft in prioriteit voorrang gekregen boven het behandelen van reguliere aanvragen. Door de extra inzet zijn per 31 maart alle 158 dossiers in behandeling genomen. In alle gevallen is gebleken dat er aanvullende gegevens nodig zijn om tot een compleet en ontvankelijk dossier te komen. Hierover zijn aanvragers en hun adviseurs ingelicht. Dit maakt dat op 31 maart 2023 8 dossiers compleet en ontvankelijk waren. Van ten minste 24 zaken moet nader beoordeeld worden in hoeverre aan alle voorwaarden voor legalisatie wordt voldaan. Hierover vindt ook interprovinciaal afstemming plaats. In de overige gevallen wordt er gewacht op- of gekeken naar aanvullingen. Het streven is om voor de zomer 2023 zoveel mogelijk dossiers compleet te hebben, zodat wij alleen hoeven te wachten op het vrijkomen van stikstofruimte. Op het moment dat er stikstofruimte vrijkomt kan door deze inzet makkelijk worden geschakeld om zo snel als mogelijk tot een mogelijke vergunning te komen. Voor het compleet en ontvankelijk maken van de dossiers zijn we afhankelijk van de indieners en de adviseurs van de PAS-meldingen. Met hen is waar nodig contact om het proces te versnellen.

De verwachting is dat in het grootste deel van de gevallen stikstofruimte nodig is om de bedrijven van een houdbare 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 stikstof 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.

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 lopende en nieuwe initiatieven. Deze aanbeveling is op 14 oktober 2022 door het kabinet overgenomen en wordt nu verder vormgegeven. Hiervoor moet regelgeving worden aangepast. Met het Rijk wordt door de Provincies overleg gevoerd om dit te realiseren. Tegelijkertijd hebben wij ervoor gekozen om, zoals reeds beschreven, ook in de behandeling van dossiers een sterke voorrang te verlenen aan de dossiers van PAS-melders.

### **Communicatie**

In het vierde kwartaal 2022 en eerste kwartaal 2023 is verdergegaan met het actief informeren van PAS-melders over de status van de afhandeling van hun dossier. Zaken die reeds in behandeling zijn of nieuw in behandeling worden genomen ontvangen waar nodig een verzoek om aanvullingen. In dezelfde brief worden zij geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom het proces van het legaliseren van de PAS-meldingen. In het eerste kwartaal van 2023 zijn PAS-melders waar nodig verder geïnformeerd over de voortgang van hun ingediende dossier.

Daarnaast is gecommuniceerd met aanvragers die gebruik maken van emissiearme stalsystemen en/of beweiden en bemesten. Deze aanvragers zijn ingelicht over Raad van State-uitspraken en de gevolgen daarvan voor hun aanvraag. In het derde kwartaal van dit jaar worden de werkwijzen voor het omgaan met emissiearme stalsystemen en beweiden en bemesten verwacht. Tot die tijd staat de besluitvorming van deze aanvragen on-hold.

**Vervolgprocedure / voortgang**

Gelet op de realiteit van de vergunningverlening zal de frequentie van rapportages wijzigen in een halfjaarrapportage. We verwachten begin maart 2024 de rapportage over 2023 aan te leveren, waarna de rapportage halfjaarlijks plaatsvindt.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

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