



Statenbrief

Aan Provinciale Staten

Onderwerp	Voortgangsrapportage vergunningverlening stikstof eerste halfjaar 2024
Datum	01-10-2024
Documentnummer	UTSP-2103594948-25677
Van	Jordan Vlek
Telefoonnummer	+31639822749
E-mailadres	jordan.vlek@provincie-utrecht.nl
Domein/opgave	LLO
Team	VVN
Portefeuillehouder	Sterk
Bijlagen	Geen

Geachte leden van Provinciale Staten,

Essentie / samenvatting:

Voor u ligt de voortgangsrapportage van de Utrechtse provinciale vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming, onderdeel Gebiedsbescherming (stikstof) en de Omgevingswet, onderdeel Natura 2000-activiteit (stikstof) over het eerste halfjaar van 2024 (met peildatum: 30 juni 2024). In deze rapportage is de voortgang van de afhandeling van de desbetreffende vergunningaanvragen beschreven.

Inleiding:

We informeren u periodiek over de voortgang van de afhandeling van vergunningaanvragen op grond van de Wet natuurbescherming en Omgevingswet met betrekking tot stikstof. Nu het eerste halfjaar van 2024 is afgelopen, sturen we u hierbij de actuele stand van zaken per 1 juli 2024.

Wat voorafging

- 29 mei 2019: De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) oordeelt dat het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) niet meer gebruikt mag worden als basis voor toestemmingverlening voor activiteiten met potentiële gevolgen voor de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden.
- 20 januari 2021: In de zaak 'Logtsebaan' oordeelt de Afdeling 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 Afdeling dat onvoldoende onderbouwd is wat de effecten van wegverkeer zijn op meer dan 5 kilometer.

- 7 september 2022: Uitspraak van de Afdeling in de eerste drie hoger beroepszaken die GS van Utrecht hebben ingesteld. Vervolgens is op 12 oktober 2022 in de vijf overige hoger beroepszaken die GS van Utrecht hebben ingesteld uitspraak gedaan. In deze in totaal acht zaken stonden de emissiefactoren uit de landelijke Regeling Ammoniak en Veehouderij (de Rav) voor drie emissiearme stalsystemen voor melkrundvee (A1.13, A1.23 en A1.28) ter discussie. In de uitspraken geeft de Afdeling 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.
- Op 12 oktober 2022 heeft de Afdeling naar aanleiding van de hoger beroepszaken die GS van Utrecht hebben ingesteld ook uitspraak gedaan over het beweiden en bemesten van vee. In deze uitspraak is de werkwijze die we bij het behandelen van aanvragen met beweiden en bemesten hanteerden goedgekeurd.
- Op 2 november 2022 heeft de Afdeling uitspraak gedaan over de vrijstelling van de natuurvergunningplicht voor bouw- en sloopfasen, beter bekend als de bouwvrijstelling. Dit 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.

Lopende dossiers

Overzicht lopende dossiers en verleende vergunningen

In de loop van 2022 is vergunningverlening Gebiedsbescherming (stikstof) nagenoeg stil komen te staan. Veel vergunningaanvragen kunnen nog altijd geen doorgang vinden. We betreuren dit zeer en hopen spoedig weer tot meer besluitvorming over te kunnen gaan. Verderop in deze brief worden de redenen voor deze situatie toegelicht.

In de onderstaande tabel 1 zijn voor het eerste halfjaar van 2024 (H1 2024), de op peildatum 30 juni 2024 in behandeling zijnde aantallen vergunningaanvragen met betrekking tot stikstof opgenomen en afgezet tegen de vergunningaanvragen van het tweede halfjaar van 2023 (H2 2023). Het beeld van het eerste halfjaar van 2024 op hoofdlijnen:

- Op 30 juni 2024 zijn er in totaal 158 openstaande dossiers, waarvan 144 vergunningaanvragen, 8 lopende gerechtelijke procedures en 6 verzoeken tot intrekking;
- In het eerste half jaar van 2024 zijn 25 nieuwe stikstof gerelateerde vergunningaanvragen ontvangen;
- In het eerste half jaar van 2024 zijn 16 definitieve besluiten genomen;
- Voor 6 agrarische bedrijven ligt een verzoek om de natuurvergunning in te trekken. Bij 4 bedrijven is het verzoek door een derde (MOB) ingediend. Bij de andere 2 bedrijven is dat door of namens vergunninghouder gedaan ten behoeve van extern salderen.

Tabel 1. Vergunningaanvragen m.b.t. stikstof voor het eerste halfjaar van 2024 (kolom 3) t.o.v. het tweede halfjaar van 2023 (kolom 2).

Vergunningaanvragen (en gerechtelijke procedures) met betrekking tot stikstof	H2 2023 peildatum 29-12-2023	H1 2024 peildatum 30-6-2024
Totaal aantal dossiers in behandeling, waarvan:	131	158
Gerechtelijke procedures	7	8
Verzoeken tot intrekking	5	6
Aanvragen, waarvan:	119	144
Niet agrarisch	9	25
Agrarisch, waarvan:	110	118
Met beperking voor besluitvorming	59	63
Zonder beperking	53	55
Ontvangen aanvragen	20	1
Vergunningen in ontwerp gepubliceerd	1	0
Vergunningen definitief toegekend (DB + VVGB)	2	2
Positieve weigering in ontwerp gepubliceerd (In de positieve weigering geven we aan dat geen sprake is van vergunningplicht en daarom weigeren we vergunning af te geven)	16	0
Positieve weigering definitief toegekend	16	0
Buiten behandeling gelaten vergunningaanvragen	0	0
Ingetrokken vergunningaanvragen	0	0
Afgewezen vergunningaanvragen	0	0

Rav-factoren

In voorgaande voortgangsrapportages is uiteengezet waarom uitspraken van de Afdeling hebben geleid tot onzekerheid over het gebruik van Rav-factoren in vergunningverlening. Dit heeft tot gevolg dat alle vergunningaanvragen voor een emissiearme stal (en de bijbehorende Rav-factor) in de wacht zijn gezet. Op de peildatum (30 juni 2024) werd in 63 van de 118 agrarische vergunningaanvragen gebruik gemaakt van emissiearme stalsystemen.

Middels een door de aanvrager ingediende passende beoordeling kan de twijfel over de effectiviteit van een emissiearm stalsysteem mogelijk worden weggenomen. Helaas is de door het Rijk aangekondigde, landelijk

afgestemde werkwijze voor het omgaan met een dergelijke passende beoordeling nog niet verschenen. Het is onbekend wanneer deze informatie verwacht kan worden. Tot die tijd worden aanvragen met emissiearme stalsystemen niet verder in behandeling genomen, tenzij de aanvrager met een passende beoordeling komt. Aanvragers zijn hiervan per brief op de hoogte gesteld.

Beweiden en bemesten

Het toepassen van beweiden/ bemesten vormt geen belemmering meer in de vergunningverlening. Naar aanleiding van landelijk overleg is besloten dat in alle besluitvorming over agrarische bedrijven moet worden vastgesteld of er sprake is van beweiding. Wanneer dit het geval is, moet door middel van onder andere bestemmingsplannen worden aangetoond dat de weidegang geen negatief effect op Natura 2000-gebieden heeft. Aanvragers zijn zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van deze onderbouwing. Alle relevante lopende aanvragers hebben hierover een keuzebrief gekregen. Ook wanneer nog niet vaststaat of er beweiding plaatsvindt, wordt per brief gevraagd om dit aan te geven. Aanvragen met beweiden/ bemesten worden met de juiste onderbouwing conform regulier protocol afgehandeld.

Op dit moment blijven aanvragen waarin een beroep wordt gedaan op extern salderen aangehouden. Voor alle aanvragen waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen moeten we in de vergunning de additionaliteit onderbouwen. Dit is een zoektocht waar, in afstemming met andere provincies en het Rijk aan wordt gewerkt.

Aanvragen zonder beperkingen voor besluitvorming

Voor 55 van de 144 aanvragen geldt dat het aanvragen zijn – zowel agrarisch als niet-agrarisch – waarbij geen aspecten betrokken zijn die ter discussie staan (zoals Rav-factoren en extern salderen). In deze zaken kan de afhandeling van de aanvraag ongehinderd verder gaan. Door vertraging in het aanleveren van aanvullende gegevens door de aanvragers en een update van AERIUS is gedurende de eerste helft van 2024 op slechts 2 van deze vergunningaanvragen een definitief besluit genomen. In het vierde kwartaal van 2023 is wel veel voorbereidend werk verricht voor besluitvorming. We verwachten daarom een substantieel aantal van de 55 aanvragen in de loop van 2024 te kunnen voorzien van een definitief besluit.

Motie Holman c.s.:

Op 21 december 2023 nam de Tweede Kamer in motie aan over de verhoging van de rekenkundige ondergrens. De motie vraagt om deze te verhogen tot 1 mol. Het kabinet heeft op 15 januari 2024 een reactie gegeven op deze motie: [Kamerbrief over uitvoering motie rekenkundige ondergrens | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#). Vooralsnog heeft deze motie geen directe impact op vergunningverlening. Mocht een andere rekenkundige ondergrens worden vastgesteld, dan zullen wij u informeren over de gevolgen daarvan voor de vergunningverlening.

Legalisering PAS-meldingen

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft op grond van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) de opdracht om zorg te dragen voor het legaliseren van de zogenaamde PAS-meldingen. Dit zijn meldingen waarvoor ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) in de periode 2015–2019 geen natuurvergunning nodig was, vanwege hun geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Waar het Rijk verantwoordelijk is voor het legaliseren van de PAS-melders, zijn de provincies in de meeste gevallen bevoegd gezag voor het nemen van een besluit. In Utrecht zijn tijdens het PAS ongeveer 220 meldingen gedaan, waarvan 160 zich hebben aangemeld voor het legaliseringprogramma. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft namens de minister alle PAS-melders meerdere malen benaderd of zij zich willen melden om hun PAS-melding te legaliseren. Aanmelden voor het programma kon tot en met 30 november 2022 via de RVO.

De inspanning op het verifiëren van de PAS-meldingen is in 2024 doorgegaan. Van het gros van de legalisatieaanvragen waren begin 2024 nog aanvullende gegevens nodig om tot een volledig dossier te komen. In onderstaande tabel 2 zijn voor het eerste halfjaar van 2024 (met peildatum: 30 juni 2024) het aantal dossiers genoemd die in behandeling waren, waarvan er nog aanvullende gegevens nodig waren, die compleet en ontvankelijk waren, en die mogelijk niet in aanmerking kwamen voor het legalisatieprogramma. Deze gegevens zijn afgezet tegen de aantallen van de hierboven genoemde dossiers van het tweede halfjaar 2023 (met peildatum: 29 december 2023).

Op 29 december 2023 waren in 60 dossiers nog aanvullingen nodig om tot een complete en ontvankelijke aanvraag te komen. Alle adviseurs zijn hiervan toentertijd op de hoogte gebracht in een verzoek om aanvullingen. Dit aantal is gestegen gedurende het eerste half jaar van 2024. Deze mutatie is te verklaren door een uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:2874](#)) waarin de Afdeling het toetsingskader voor stikstof voor beweiden en bemesten toelicht.

Sinds het sturen van de verzoeken om aanvullingen omtrent het beweiden van het vee en het bemesten van de percelen kwamen de aanvullingen gestaag binnen. Toch bleek het onderbouwen van beweiden en bemesten lastig voor ondernemers en hun adviseurs. In veel gevallen waren een of meerdere verzoeken om aanvullingen nodig om tot een compleet en ontvankelijk dossier te komen. Op peildatum 30 juni 2024 waren er 31 dossiers die compleet en ontvankelijk waren verklaard na het aanleveren van de onderbouwing omtrent het beweiden en bemesten.

Tabel 2. Status van dossiers van PAS-melders voor het eerste halfjaar van 2024 (H1 2024) t.o.v. het tweede halfjaar van 2023 (H2 2023).

Status verificatie PAS-melders	H2 2023 peildatum: 29- 12-2023	H1 2024 peildatum: 30-06-2024
Totaal aantal legalisatieaanvragen ingediend	160	160
Legalisatieaanvragen in behandeling	160	160
<u>Waarvan aanvullende gegevens nodig</u>	86	89
Waarvan wachten op gegevens van ondernemer	60	70
Waarvan gegevens ontvangen en in behandeling	26	19
<u>Waarvan compleet en ontvankelijk; wachten op ruimte</u>	47	36
<u>Waarvan mogelijk niet in aanmerking voor legalisatie</u>	27	27

Update PAS 30-6-2024 tot heden

Na 30 juni 2024 is het verificatietraject van PAS-melders afgerond, waarover u door middel van deze Statenbrief bent geïnformeerd over hun status. Zij hebben te horen gekregen of hun aanmelding compleet is en dat er (wanneer er geschikte stikstofruimte beschikbaar komt) gelegaliseerd kan worden, of dat hun melding niet in aanmerking komt voor legalisatie. In het laatste geval wordt er ook per bedrijf gecommuniceerd over mogelijke vervolgstappen.

Juridisch

Ontwikkelingen jurisprudentie

- Op 4 oktober 2023 oordeelde de Afdeling dat een passende beoordeling ook noodzakelijk is bij het gebruik van Rav-emissiefactoren voor de realisatie van emissiearme stallen in de varkenshouderij. Deze uitspraak heeft geen directe gevolgen voor de vergunningverlening in Utrecht omdat, naar aanleiding van eerdere uitspraken van de Afdeling over emissiearme stallen, alle lopende en binnenkomende aanvragen met emissiearme stallen on hold zijn gezet.
- Op 17 januari 2024 heeft de Afdeling in haar uitspraken helaas nog niet de verwachte duidelijkheid gegeven over de waarde van de positieve weigering van een aangevraagde natuurvergunning. Dit moet alsnog duidelijk worden in toekomstige uitspraken van de Afdeling.

- Op 28 februari 2024 heeft de Afdeling in door GS van Utrecht en GS van Overijssel ingestelde hoger beroepszaken uitspraak gedaan over handhaving ten aanzien van PAS-melders. Provincies hebben tot medio 2025 ruimte om af te zien van handhaving tegen activiteiten van zogenoemde PAS-melders, maar dan moeten zij wel motiveren dat er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van PAS-melders aan de ene kant en het natuurbelang aan de andere kant.
- Op 14 februari, 28 februari en 6 maart 2024 heeft de Afdeling uitspraken gedaan over extern salderen en additionaliteit. Er zijn kaders gesteld waardoor er meer duidelijkheid is over de mogelijkheden om gebruik te maken van extern salderen.
- Voor wat betreft extern salderen is geconcludeerd dat:
 - Er wél extern gesaldeerd mag worden met een PAS vergunning;
 - Men niet alle voorzieningen hoeft te hebben om de locatie in gebruik te kunnen hebben;
 - Het is niet van belang of het bedrijf nog in deze vorm mag worden doorgezet of dat er nog geïnvesteerd moet worden in emissiearme technieken;
 - Het wel van belang is of een agrarisch bedrijf is gestopt in de periode 1 juli 2015 tot 1 juli 2018.
 Voor wat betreft additionaliteit is gebleken is dat ook bij particuliere initiatieven getoetst moet worden aan het additionaliteitsvereiste. De uitspraak heeft daarmee het gevoel dat additionaliteit altijd onderbouwd moet worden bevestigd. Dit is iets waar de vergunningverlening (in afstemming met de aanvrager) een voorttrekkersrol in moet nemen. Voor wat betreft de vergunningverlening blijft extern salderen complex en casus-specifiek.

Communicatie

In het eerste halfjaar van 2024 heeft, zoals hierboven vermeld, gebruikelijke communicatie plaatsgevonden richting PAS-melders en reguliere aanvragers. De extra communicatie naar PAS-melder (onder het kopje: "Update PAS 30-6-2024 tot heden") heeft plaatsgevonden na de peildatum van 30-6-2024.

Vervolgprocedure / voortgang:

Deze rapportage vindt ieder halfjaar plaats. De eerstvolgende rapportage van het tweede halfjaar van 2024 kunt u begin 2025 verwachten. Mochten de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, dan zal vaker dan halfjaarlijks een voortgangsrapportage aan u worden toegestuurd.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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