

Verslag van de informatiesessie over de PAS gehouden op 4 september 2019 *aansluitend op de informatieve commissie RGW*

Inleiding

Gedeputeerde mw. Bruins Slot opent de informatiesessie over stikstof Natura 2000 en de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State. De heren Mark Blomsma en Jan Berkhof hebben een feitelijke presentatie over het onderwerp gemaakt. Voor het reces heeft mevrouw Bruins Slot de Staten meegedeeld dat de provincie met Rijk en andere provincies een inventarisatie maakt die de tweede helft van september gepubliceerd wordt. De gedeputeerde heeft bij het ministerie van LNV nagegaan of hier meer over gezegd kan worden. Uitdrukkelijk is toen gesteld dat de afspraak is dat Rijk en provincies gezamenlijk de informatie delen omdat dat een totaalbeeld geeft.

Mevrouw Bruins Slot geeft het woord aan de heer Blomsma.

De heer Blomsma is werkzaam bij het team Natuur en Landbouw en hij houdt zich met name bezig met de stikstofproblematiek. Hij geeft de presentatie aan de hand van sheets.

1. Stikstofproblematiek

Natura 2000 is een Europees netwerk van gebieden waarvan is gezegd dat die zo belangrijk zijn, dat ze voor het nageslacht bewaard moeten worden. Hierover zijn afspraken gemaakt:

- er moet voor gezorgd worden dat de gebieden niet verder achteruitgaan,
- waar nodig worden gebieden hersteld,
- de gebieden worden beschermd tegen economische activiteiten buiten en binnen het gebied.

Dit is vastgelegd in de Wet natuurbescherming. Er is een stelsel van vergunningverlening, handhaving en toezicht. De vergunning krijgt men alleen als men aantoont dat de activiteit geen negatief effect heeft. Dit is provinciaal vastgelegd in de Verordening Natuur en Landschap.

De provincie Utrecht is omringd door stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Een aantal gebieden overlapt de provinciegrens. Afhankelijk van het deel dat in de provincie ligt, is de provincie voortouwnemer, moet de provincie een beheerplan schrijven en is zij verantwoordelijk voor instandhouding.

De gebieden hebben een externe werking, er mogen zonder vergunning geen werkzaamheden plaatsvinden buiten het gebied die een mogelijk negatieve werking hebben op het gebied.

De actieve stikstof die deponert (neerslaat) is een klein deel van de in de lucht aanwezige stikstof. Zonder stikstof kunnen planten niet groeien. Een teveel aan stikstof is niet positief voor de specifieke planten die in Natura 2000 -gebieden groeien. Elk gebied heeft een bepaalde habitat met een aantal planten en dieren, een ecosysteem. De planten kunnen de concurrentie met andere planten niet aan als er te veel stikstof neerdaalt. Grassen, bramen en brandnetels nemen de natuur over.

Dit probleem bestaat in 117 van de 160 Natura 2000-gebieden in Nederland. In Utrecht speelt het in 9 van de 10 Natura 2000-gebieden. In het gebied Eemmeer speelt dit probleem niet, het water spoelt de stikstof weg.

De depositie van stikstof moet omlaag. De bronnen van de depositie komen voor 1/3 deel uit het buitenland, per saldo is Nederland een 'exporteur' van stikstof.

- Van het resterende deel is 2/3 afkomstig van de landbouw. Dit betreft mest van dieren.
- De rest betreft stikstofoxide die vrijkomt bij verbranding in fabrieken (2%) en met name bij verbranding rond de infrastructuur.
- De 8% 'overig' bestaat uit woningbouw, cv-ketels en dergelijke.

Zeeschepen hebben een groot effect op Nederland. Hier kunnen geen regels voor gesteld worden omdat zij in internationale wateren varen.

De problematiek is niet nieuw. In 2005 is dit vastgelegd in de Natuurbeschermingswet 1998. In 2009 zijn de eerste vergunningen vernietigd door de Raad van State.

Een aantal partijen, zoals MOB, maakt regelmatig bezwaar tegen verleende vergunningen. Dit is begonnen met de veehouderij. In Utrecht is in 2011 een stikstofbank opgebouwd die in 2014 voor de rechter is gesneuveld. Dat liet men zo, omdat in 2015 het Programma Aanpak Stikstof (PAS) van start ging. Het was de bedoeling dat dit programma 3 maal 6 jaar, dus 18 jaar zou gelden.

De basis van de PAS bestond uit vier onderdelen.

- De natuurkant: bronmaatregelen (stikstofdepositie her en der weghalen) en
- herstelmaatregelen (maatregelen in het gebied die maken dat het gebied beter tegen stikstof kan, bijvoorbeeld het afschrapen van stikstof uit de bodem en het verbeteren van de waterconditie).
- De economische activiteiten: deze activiteiten werden toegestaan in de vorm van ontwikkelingsruimte waarbij een berekening werd gebruikt van de voorspelde daling.
- Hierbij werd jaarlijks gemonitord of dit goed ging of dat er bijgestuurd moest worden.

2. Uitspraken 29 mei 2019

- a) Op 29 mei 2019 sprak de Raad van State zich uit over de PAS. Een mooi systeem, maar de onderbouwing is onvoldoende. De belangrijkste conclusie was dat ontwikkelingsruimte werd uitgegeven voordat de positieve effecten van de maatregelen vastgesteld zijn. Er moet eerst zekerheid zijn over de positieve resultaten, dan mag er een economische activiteit tegenover gesteld worden. Dit betekent concreet dat de Passende Beoordeling (PB), die geldt bij de PAS, van tafel is. Daarmee verdwijnen alle mogelijkheden voor een vrijstelling, voor een vergunningverlening en voor een melding. Dat geldt in principe ook voor plannen. Binnenkort is hierover een informatiesessie in het kader van de PRS/PRV-herijking. Bij de PB werd vooruitgekeken via Aerius naar wat het stikstofeffect zou zijn. Aerius is het softwareprogramma achter de PAS. Dit bestaat uit een
- register – huishoudboekje waarin de ontwikkelingsruimte werd bijgehouden,
 - calculator – programma waarmee werd berekend hoeveel effect een project heeft,
 - monitor – welke maatregelen zijn uitgevoerd, wat gaat dat doen met de stikstof in de toekomst?

Men gelooft dat Aerius klopt. De rechter kan echter niet meegaan in de aanname dat het zeker is dat het gaat gebeuren. Er mag niet op zaken vooruitgelopen worden.

- b) Aan deze uitspraak is een tweede uitspraak gelinkt waarin werd gesteld dat de vrijstelling die provincies hebben opgenomen voor bemesten en beweiden (die immers gebaseerd is op de PB in de PAS) niet langer geldig is. Het tegenargument was dat over het algemeen wordt gekeken naar een daling, dit zou goedkomen. De rechter stelde dat dit niet voor 100% gegarandeerd kan worden voor elke hectare in Nederland. Ook stelde de rechter dat beweiden onlosmakelijk verbonden is aan een veehouderij, wat betekent dat als er een vergunning is voor een veehouderij met een aantal stallen en er geen vergunning is voor beweiden (hetgeen nog bijna nooit gedaan is), dan moet dat gerepareerd worden. Het beweiden hoort bij de vergunning.

Dit geeft de volgende consequenties voor de provincie Utrecht.

- In Utrecht zijn 500 vergunningen onder de PAS verleend. Die blijven onherroepelijk. Recent is een onherroepelijke vergunning aangevochten bij een rechtbank. Het is nog niet zeker hoe de Raad van State daarmee omgaat.
- Alles wat onder de vrijstelling viel, dus onder meer de vrijgestelde activiteiten en de meldingen, is alsnog vergunning plichtig. Dit geldt ook voor de vrijstelling bemesten en beweiden.
- De 15 handhavingsverzoeken in de provincie Utrecht moeten alsnog worden toegekend. De verzoeken die aan de Raad van State zijn voorgelegd, zijn hersteld en hier moet voor februari 2020 een oordeel over geveld worden. De verzoeken die nog bij de bezwarencommissie liggen, komen nog voor. Naar verwachting zullen die ook sneuvelen.

- Inventarisatie: gedeputeerde Bruins Slot heeft zojuist meegedeeld dat de inventarisatie binnenkort aan de Staten zal worden gezonden.

3. Actieplan.

Rijk en provincie hebben besloten gezamenlijk een oplossing te zoeken. Het is een landelijk probleem, de gebieden zijn bijna altijd grensoverschrijdend.

De herstelmaatregelen die begonnen zijn met de PAS moeten doorgaan. De Raad van State gaf aan dat anders niet gegarandeerd kan worden dat de instandhoudingsdoelstellingen gehaald zouden worden. Het is onverstandig om te stoppen met de maatregelen, de natuur gaat achteruit.

- Korte termijn acties
 - Er is gekeken naar wat gedaan moet worden met de vergunningen die er liggen, met de handhavingsverzoeken die er liggen, met de vrijgestelde activiteiten. Hierop is een actieplan gemaakt, dit is vastgesteld door GS. Het staat op de website. PS hebben hiervan een afschrift ontvangen. Alle betrokken partijen zijn erover geïnformeerd.
 - Er is een toezicht- en handhavingsstrategie bepaald. Hierbij wordt in principe gesteld dat, als er geen sprake is van een opzettelijk illegale situatie, de situatie wordt gedoogd. Bekeken wordt hoe het opgelost gaat worden. Ofwel: iemand had een melding, die bleek achteraf vergunning plichtig, die wordt gedoogd en bekeken wordt in hoeverre hier een oplossing voor gevonden kan worden. Heeft iemand echter een activiteit uitgevoerd die op dat moment al vergunning plichtig was, dan wordt gehandhaafd.
 - De aansturing van het programma is breder geworden. Voorheen waren het alleen de ministeries van LNV, IenW en de provincies. De problematiek is landelijk bekender geworden, gemeenten, waterschappen en andere ministeries willen meedenken en meebeslissen.
- Middellange termijnacties
 - Het op orde krijgen van de rekensystematiek, Aeries. De Raad van State had een aantal kritische noten en die worden hersteld. Voor die tijd kan het systeem niet gebruikt worden en kan niet bekeken worden wie vergunning plichtig is. Dit heeft dus prioriteit.
 - Er worden beleidskaders opgesteld voor de mogelijkheden die al beschikbaar waren voor de start van de PAS. Dat is het intern salderen. Dit betekent dat er al toestemming is om iets te doen maar men wil binnen die toestemming kijken wat er nu gedaan kan worden. Dan is er het extern salderen: rechten worden via bijvoorbeeld een bank opgekocht of gekregen van een ander bedrijf of andere activiteit. De ADC-toets: de alternatieven moeten onderzocht zijn. Het mag alleen als iets heel belangrijk is, een dwingende reden van groot nationaal belang, en de schade aan de natuur gecompenseerd moet worden. De mogelijkheden zijn beperkt. Hier is veel vraag naar, wellicht moet er een prioritering in worden aan gebracht.
 - De commissie Remkes die door de Tweede Kamer ingesteld is, zal advies uitbrengen op twee onderdelen. Zo wordt bekeken hoe de vergunningverlening op korte termijn weer recht getrokken kan worden. Moeten er bijvoorbeeld regels gesteld worden bij het intern salderen, extern salderen en de ADC-toets, moet er geprioriteerd worden? Op de langere termijn: er wordt nagegaan of er een PAS 2.0 of een ander systeem kan worden opgezet dat wel houdbaar is voor de rechter.
- De langere termijn
 - Landelijk wordt bekeken hoe een nieuw programma wordt opgezet, met een aanpak die voor de rechter standhoudt en waarbij vergunningverlening en economie in balans zijn met de natuur. De instandhoudingsdoeleinden moeten gegarandeerd behaald worden.
 - Het advies van de commissie Remkes wordt afgewacht. Achter de schermen wordt eraan gewerkt.
 - Wat nieuw is, is dat er gekeken wordt naar een combinatie met andere vervuilende stoffen, waaronder CO2. In het Klimaatakkoord worden vele miljoenen euro's vrijgegeven voor het nemen van maatregelen. Het combineren van zaken heeft positieve gevolgen.

=====

Beantwoording van de vragen

De heer Blomsma gaat over tot het beantwoorden van door de fracties gestelde vragen.

De SP is benieuwd naar de gevolgen van de uitspraak voor woningbouwprojecten. De heer Blomsma antwoordt dat zowel de aanleg (shovels, hijskranen) als het feitelijk aanwezig zijn van woningen (cv-ketel, open haard, vervoer auto) stikstof uitstoten. Zolang er geen nieuwe beleidskaders zijn, is het niet mogelijk om hiervoor vergunningen te verlenen.

De heer Van Deún vraagt of dit betekent dat alles stil ligt, niet alleen grote projecten als het Merwedekanaalzone, maar ook kleine binnenstedelijke bouwprojecten.

De heer Blomsma antwoordt bevestigend.

GroenLinks vraagt naar het onderzoek naar de implicaties. De heer Blomsma memoreert de toezegging dat de Staten dit overzicht zullen ontvangen. In de inventarisatie wordt duidelijk welke projecten geen doorgang kunnen vinden.

Een volledig overzicht is niet te geven, er zijn altijd nieuwe initiatieven en sommige activiteiten waren compleet vrijgesteld en hebben zich dus nooit gemeld. Die vallen buiten de scope.

Op de vraag of duidelijk is welke gevolgen dit heeft voor de ambities van de energietransitie en consequenties voor 'Zon op Dak' en ander moties antwoordt de heer Blomsma dat dit effect heeft op alles wat stikstof uitstoot voor zover er nog geen vergunning is. Er kan tevoren niet gezegd worden dat dit geen effect heeft voor de energietransitie. Het kan geld en tijd gaan kosten.

De PvdA vraagt hoeveel tijd de gedeputeerde nodig heeft om de consequenties in kaart te brengen. De heer Blomsma laat weten dat er, wat de vergunningen betreft, 17 beroepszaken zijn. Van 12 is er een uitspraak, die zijn vernietigd. Van de resterende 5 wordt verwacht dat zij vernietigd worden. De vraag over de problematiek rond de woningbouw is reeds beantwoord. Voor zover concrete bouwplannen nog niet zijn vergund of gerealiseerd, worden die aangehouden tot de nieuwe beleidskaders beschikbaar zijn. Dit geldt voor alles.

De PvdA informeert naar wat dit betekent voor de ambitie in het coalitieakkoord qua woningbouw. Er wordt hard gewerkt aan beleidskaders, maar dit gebeurt in samenwerking met meerdere partijen. Aan de PAS is minimaal 5 jaar voorbereiding voorafgegaan.

In reactie op de vraag van de VVD deelt hij mee dat een economische impactanalyse geen onderdeel uitmaakt van de inventarisatie. De Tweede Kamer heeft alleen gevraagd om een lijst met aantallen. De VVD informeert naar wie het aanspreekpunt is voor vragen over de PAS. Spreker geeft het woord aan de gedeputeerde.

Gedeputeerde Bruins Slot licht toe dat zij als gedeputeerde van natuur en landbouw coördinerend is. Vanuit haar verantwoordelijkheid is de presentatie georganiseerd. De individuele gedeputeerden zijn aanspreekpunt bij de uitvoering op de diverse terreinen, de heer Schaddelee is bijvoorbeeld aanspreekpunt bij vergunningverlening. Als er nieuwe beleidskaders komen, zijn de andere gedeputeerden aanspreekpunt. Gedeputeerde Van Essen heeft binnenkort een informatiesessie rond ruimtelijke ontwikkeling en bedrijventerrein, waar dit onderdeel van uitmaakt.

Gedeputeerde Bruins Slot geeft de leden de gelegenheid om vragen te stellen aan de heer Blomsma.

De heer Weyers wijst erop dat in de buurlanden niet is stilgelegd. Hij vraagt of bekend is hoe daar hiermee gewerkt wordt. Het lijkt erop of er een Nederlandse oplossing gezocht wordt voor een problematiek die niet bij de grens ophoudt.

De heer Blomsma zegt de ervaringen van het buitenland regelmatig mee te nemen. Met Duitsland en België is overleg. De problematiek is niet vergelijkbaar. Nederland heeft een zeer hoge vee-dichtheid en persoonsdichtheid. Nederland heeft een grote verdeling van kleine gebieden, terwijl Duitsland de

mogelijkheid heeft om een gebied te nemen en daaromheen alles binnen twee kilometer te schrappen. In België wordt een systematiek gehanteerd waarvan verwacht wordt dat het Europese Hof die niet goed gaat keuren.

De heer Weyers begrijpt hieruit dat, als de natuurgebieden groter zouden zijn, Nederland hier minder mee te maken zou krijgen.

De heer Blomsma bevestigt dit. Als de ruimte er is.

Volgens de heer Weyers zou die ruimte verschaft kunnen worden.

Gedeputeerde Bruins Slot wijst erop dat deze vraag voorligt bij de minister van LNV. Er wordt goed gekeken naar het buitenland.

De heer Weyers vraagt of het denkbaar is dat een economische effectanalyse toch noodzakelijk geacht wordt voor de provincie Utrecht.

Gedeputeerde Bruins Slot zegt de vraag te zullen onderzoeken. Zij verwijst naar de vraag van mevrouw Van Gilse hierover.

Mevrouw Van Gilse vraagt of het mogelijk is om de analyse apart voor de provincie Utrecht aan te vragen.

Gedeputeerde Bruins Slot zal de vraag bestuderen. De vraag is wat dit precies zou opleveren en wat het Rijk zal doen. Zij zal dit punt oppakken en de Staten erover informeren op een later tijdstip.

Volgens mevrouw Hoek zitten de ambities in het coalitieprogramma elkaar in de weg. Zij heeft er eerder voor gepleit om het programma na twee jaar te evalueren en eventueel bij te stellen. Zij vraagt wat er gedaan wordt met het oog op de PAS. Woningbouw kan niet, rode contouren wil niet iedereen.

Gedeputeerde Bruins Slot wijst erop dat dit een politieke vraag is waarop op een later tijdstip antwoord gegeven zal worden.

Mevrouw Maasdam hoorde dat doorgezet wordt met natuurherstelmaatregelen en vraagt of ook doorgepakt wordt met bronmaatregelen, waarmee uitstoot wordt voorkomen.

Er wordt gekeken of Aerius hersteld kan worden. Blijkbaar wordt ingezet op het vervolg van een programmatische aanpak?

De heer Blomsma wijst erop dat bij de bronmaatregelen twee categorieën zijn. Er is de bronmaatregel die in wetgeving is vastgelegd en die blijft overeind. Er is ook het pakket maatregelen dat al op vrijwillige basis was. Dit covenant is er nog. De vraag in hoeverre de veehouderij zich hieraan gebonden voelt, is een politieke vraag.

De Aerius calculator wordt hersteld. Dit is onafhankelijk van de manier waarop vergunningen verleend gaan worden.

Mevrouw Rikkoert vraagt hoe de interne en externe salderingsmogelijkheden zich verhouden tot de stikstofbank.

De heer Blomsma licht toe dat de stikstofbank in feite het verzamelen van mogelijkheden is om extern te salderen. Intern en extern salderen waren vanaf het begin mogelijk. Tijdens de PAS zijn die stil gelegd omdat het programma er een andere kijk op had. Nu herleven zij weer. Deze zaken zijn, ook middels jurisprudentie, uitgewerkt en hebben standaard voorwaarden.

De heer De Heer vraagt of een provinciale stikstofbank mogelijk is.

De heer Blomsma antwoordt dat dit theoretisch gezien zou kunnen. Hiervoor is nog geen uitgewerkt kader. De kans op sneuvelen is groot.

Gedeputeerde Bruins Slot geeft aan dat daarom voor een landelijke aanpak is gekozen. De kans is groot dat, als provincies zelf iets opzetten, dit voor de rechter geen standhoudt. Ook zijn de problemen grensoverschrijdend, als andere provincies hun eigen weg bewandelen, zou de ruimte van de provincie Utrecht verkleind kunnen worden. Dat maakt het noodzakelijk om een gezamenlijke aanpak te hebben met Rijk, provincies en alle ministeries.

Mevrouw De Man verwijst naar een oplossing die een adviesbureau heeft aangedragen: als men er meer dan tien kilometer vandaan is en maar één huis heeft, zet de procedure dan maar in gang want waarschijnlijk lukt het dan wel. Zij vraagt hoe de provincie daar tegenaan kijkt.

Volgens de heer Blomsma is dit afhankelijk van of er weer een grenswaarde komt. Momenteel is het zo dat een cv-ketel in het centrum van Utrecht effect heeft tot in Groningen.

Gedeputeerde Bruins Slot vult aan dat dit maakt dat er landelijk naar de Aeries calculator wordt gekeken. De inrichting van de calculator is van belang voor het antwoord op de vraag welke activiteiten opgestart kunnen worden.

De heer De Harder memoreert het verschil tussen het gedogen bij de vergunningverlening en het moeten handhaven bij handhavingsverzoeken. Hier is een aantal maatschappelijke organisaties heel actief op. Spreker vraagt of de gedeputeerde een enorme toename verwacht van het aantal handhavingsverzoeken in de provincie.

Gedeputeerde Bruins Slot antwoordt dat dit niet te voorspellen is. Als op dit moment vergunningen niet verleend kunnen worden, dan kan men ook niet in bezwaar gaan. Er is een overzicht gegeven van de huidige bezwaarschiften.

De heer Blomsma brengt naar voren dat er momenteel geen aanwijzingen zijn dat er extra handhavingsverzoeken binnen komen bij de RUD.

Mevrouw Krijgsman vraagt of de Statenleden de presentatie kunnen ontvangen.

Gedeputeerde Bruins Slot zegt toe dat de griffie hiervoor zorg zal dragen.

Mevrouw Hoek herinnert aan het IPO-congres op 2 oktober aanstaande dat als thema heeft 'Economie van de toekomst'. Alles wat nu on hold staat heeft consequenties voor de economie, in ieder geval op korte termijn. Een aantal zaken is provinciegrens overschrijdend, zelfs landgrensoverschrijdend. De uitspraak van de Raad van State over de PAS was nog niet aan de orde toen de agenda van de IPO werd opgesteld. Zij vraagt of het college dit punt meeneemt richting het bestuur van IPO.

Gedeputeerde Bruins Slot heeft niet precies voor ogen welke deelsessies er plaatsvinden. Zij zegt toe te informeren naar in hoeverre de PAS daar een plek krijgt.

Men is terughoudend met het regelen van iets voor alleen de provincie Utrecht. De heer Hazeleger meent dat ook de oplossing landelijk moet komen. Hij vraagt of andere provincies bezig zijn met een eigen oplossing, die oplossingen kunnen negatieve gevolgen hebben voor de provincie Utrecht. Gedeputeerde Bruins Slot antwoordt dat alle provincies tot nu toe gezamenlijk optrekken met het Rijk om tot een oplossing te komen.

Gedeputeerde Bruins Slot concludeert dat er nader gekeken gaat worden naar de economische impactanalyse. Ook de vraag over de PAS bij de IPO-congres van 2 oktober wordt meegenomen. Mede namens de Staten bedankt zij de heren Blomsma en Berkhof voor de presentatie.

Gedeputeerde Bruins Slot sluit de informatiesessie.