



## Memo Raad

Aan: Raad  
Van: Cc: College

Datum: 08 oktober 2019  
Onderwerp: Programmatische aanpak stikstof (PAS)  
Zaaknummer: Z.HHL.012417

Geachte raadsleden,

### Aanleiding

Vanuit het PAS werkt Nederland aan maatregelen om de uitstoot van stikstof te verminderen. De Raad van State (RvS) heeft op 29 mei van dit jaar geoordeeld dat de PAS onvoldoende is onderbouwd om vergunningen voor nieuwe of bestaande activiteiten die stikstof uitstoten te beoordelen. Dit betekent dat het niet meer mogelijk is om de PAS te benutten bij projecten die stikstof uitstoten. Met de PAS kon namelijk, vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, ontwikkelingen worden vergund. De RvS heeft geoordeeld dat dit in strijd is met Europese natuurwetgeving. Voor onze gemeente betekent dit dat (bouw)projecten die gebruikt (wilden) gaan maken van de PAS op dit moment geen doorgang kunnen vinden en wellicht op losse schroeven komen te staan.

### Wat is de PAS?

De PAS is ontstaan als antwoord op de problematische vergunningverlening voor economische activiteiten in en rondom Natura 2000 gebieden (voor onze gemeente betreft het hier o.a. de Natura 2000 gebieden in het Lauwersmeer, de Waddenzee, Schiermonnikoog en het Leekstermeer) en is in werking sinds 2014. Gezien de complexiteit van de problematiek werd gekozen voor een programmatische aanpak. Dit houdt in dat de aanpak sector- en gebied overstijgend is en met alle partijen samen.

Om de Europese natuurdoelen te halen, moet de stikstofdepositie in veel Natura 2000 gebieden omlaag. In Nederland zijn ruim 160 van deze gebieden aangewezen. In deze gebieden wordt vanuit de Europese wetgeving vereist dat daar per direct achteruitgang van habitats (leefmilieus) wordt voorkomen. Daarnaast moet er concreet zicht zijn op het behalen van de gestelde natuurdoelen voor deze gebieden. Het blijkt dat de depositie van stikstof een van de belangrijkste belemmeringen is om de Europese natuurdoelen te behalen. In ongeveer driekwart van de Nederlandse Natura 2000 gebieden is de actuele depositie van stikstof hoger dan de habitats aan kunnen. Voor deze gebieden is de PAS ontwikkeld om ruimte te geven aan ontwikkelingen en tegelijkertijd bij te dragen aan de vermindering van de hoeveelheid stikstof in deze gebieden.

De PAS steunt feitelijk op twee pijlers om de doelen van Natura 2000 te behalen. Enerzijds daling van de stikstofdepositie en anderzijds ecologische herstelmaatregelen. Een deel van de daling van de stikstofdepositie mag worden gebruikt voor nieuwe economische

activiteiten. Hiermee kan economische groei worden gefaciliteerd en tegelijkertijd wordt er gewerkt aan de daling van de stikstofdepositie voor de Natura 2000 gebieden.

### **Wat gaat er mis bij de PAS**

Stikstofdepositie kan een negatief effect hebben op de natuur. In veel Natura 2000gebieden is sprake van een overschrijding van de 'kritische depositiewaarde' voor stikstof voor het specifieke habitattype in het betrokken gebied. In veel gebieden is er dus al te veel stikstof in het Natura 2000gebied aanwezig.

In het PAS is een pakket van maatregelen vastgesteld (herstelmaatregelen en PASbronmaatregelen) dat samen met autonome ontwikkelingen moet leiden tot vermindering van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Een gedeelte van die toekomstige 'winst' wordt dus beschikbaar gesteld voor economische activiteiten ("ontwikkelruimte").

Met het PAS werd ook beoogd het toestemmingsregime op grond van de Habitatrictlijn (geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998 (oud) en de huidige Wet natuurbescherming) te versimpelen. Voor een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000gebied moet een passende beoordeling worden gemaakt om te beoordelen of (eventueel met mitigerende maatregelen) met zekerheid kan worden vastgesteld dat het plan of project de natuurwaarden niet aantast. Als na een passende beoordeling niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat natuurwaarden niet worden aangetast, mag het plan of project alleen plaatsvinden als er geen alternatieve oplossingen zijn, er een dwingende reden van openbaar belang is en er compenserende maatregelen worden genomen (de zogenaamde "ADC-toets"). Voor het PAS is een algemene passende beoordeling uitgevoerd waarmee vooraf is getoetst welke activiteiten kunnen plaatsvinden. Hierdoor hoeven individuele activiteiten niet passend te worden beoordeeld voor stikstofdepositie maar kan er worden verwezen naar het PAS.

Het Nederlandse Hof van Justitie acht het toestaan van activiteiten op basis van een programmatische aanpak zoals het PAS niet principieel in strijd met het recht. Dit geldt echter alleen als de bijbehorende passende beoordeling wetenschappelijk deugt en is gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat natuurwaarde niet wordt aangetast.

Deze eisen gelden ook voor andere passende beoordelingen.

Het is ook toegestaan om bepaalde projecten vrij te stellen van de vergunningplicht, als die een drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden. De nationale rechter moet er dan wel ervan overtuigd zijn dat de projecten niet tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden leiden. De passende beoordeling mag géén rekening houden met de verwachte voordelen van maatregelen die ten tijde van de beoordeling nog niet vaststaan. Verder kunnen instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen alleen een rol spelen bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de natuurwaarden en mogen de effecten van deze maatregelen dus niet worden gemitigeerd en dus niet als mitigerende factoren worden meegenomen bij de beoordeling van de effecten een het project.

De RvS heeft in onderhavige uitspraak het PAS inhoudelijk getoetst aan de door het Hof van Justitie opgestelde eisen. Daarbij concludeert zij dat het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie stelt. De Afdeling oordeelt dat het PAS ten onrechte geen rekening houdt met het verschil tussen enerzijds instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen en anderzijds beschermingsmaatregelen in de zin van de Habitatrictlijn. Het PAS gooit alle maatregelen en voordelen als het ware op één hoop. Dat mag van de RvS niet. Alleen de positieve gevolgen van beschermingsmaatregelen mogen bij een passende beoordeling van een stikstof veroorzakende activiteit worden betrokken. De positieve gevolgen van overige maatregelen en voordelen mogen alleen een rol spelen bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de natuurwaarden (en dus niet bij de passende beoordeling). De verwachte voordelen van maatregelen moeten bovendien vaststaan ten tijde van die beoordeling. Daarvan was bij het PAS geen sprake. De PAS-bronmaatregelen, herstelmaatregelen en autonome ontwikkelingen die zijn betrokken bij de passende

beoordeling van het PAS stonden niet vast ten tijde van die beoordeling. De herstelmaatregelen waren bijvoorbeeld nog niet uitgevoerd of onvoldoende in kaart gebracht. De PAS-bronmaatregelen en autonome ontwikkelingen waren nog niet van kracht, hadden zich nog niet gemanifesteerd en konden bovendien niet voldoende worden vastgesteld. De ontwikkelruimte had zich nog niet gemanifesteerd op het moment van beoordeling en mocht daarom ook nog niet op voorhand worden uitgegeven. De RvS hanteert een strenge toets van de wetenschappelijke deugdelijkheid. Er mag “geen redelijke wetenschappelijke twijfel” bestaan. Onder verwijzing naar een eerder arrest van het Hof van Justitie, neemt RvS als uitgangspunt dat een maatregel niet in een passende beoordeling kan worden betrokken als er wetenschappelijke discussie bestaat over het nut van de maatregel.

De Afdeling oordeelt dat het PAS in strijd met de Habitatrichtlijn is vastgesteld. Bijlage 2 van het PAS, artikel 2 van het (vervallen) Besluit grenswaarden programmatie aanpak stikstof en artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming worden zoals gezegd onverbindend verklaard.

### **Wat zijn de gevolgen**

De PAS is in gebruik sinds 2014. In de afgelopen jaren zijn er vergunningen afgegeven op basis van de PAS. We hebben dus te maken met onherroepelijke vergunningen (besluiten) gebaseerd op de PAS en op niet onherroepelijke vergunningen.

De RvS heeft geoordeeld dat de onherroepelijke besluiten die tot stand zijn gekomen met toepassing van de PAS in principe niet meer ingetrokken hoeven te worden.

Bij niet onherroepelijke vergunningen wordt teruggevallen op het wettelijk systeem van de Wet Natuurbeheer. Dat geldt zowel voor bestaande vergunningen als voor toekomstige vergunningen. Er moet per activiteit worden bekeken of er mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000gebied optreden. Dat is in ieder geval zo als een kritische depositiewaarde is bereikt voor een specifieke habitat in het betrokken Natura 2000-gebied. Er zal dan een passende beoordeling moeten worden gemaakt van de gevolgen van de activiteit voor het Natura 2000-gebied. Als uit die beoordeling met zekerheid blijkt dat de activiteit waarvoor de vergunning is aangevraagd de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast, kan de vergunning worden verleend en kan de activiteit worden uitgevoerd. Tast de activiteit, ondanks het nemen van mitigerende maatregelen, de betrokken natuurwaarden wel aan, dan kan de daarvoor vereiste vergunning toch worden verleend. Wel moet daarvoor de zogenoemde ADC-toets wordt doorlopen (Alternatieven ontbreken, er is een Dwingende reden van groot openbaar belang en in Compensatie wordt voorzien). De ADC toets is geen lichte toets. Veel ontwikkelingen kunnen niet voldoen aan de voorwaarden die staan in deze toets. We moeten er dus rekening mee houden dat veel ontwikkelingen de ADC toets niet positief kunnen doorlopen en dus geen vergunning kunnen krijgen.

### **Wat zijn de gevolgen voor ontwikkelingen in Het Hogeland**

Er zijn gelukkig veel ontwikkelingen die geen last hebben van de uitspraak over de PAS (bv uitbreiding Google, rondweg Bedum). In principe hebben alle ontwikkelingen die geen vergunning nodig hebben op basis van de Natuurbeschermingswet geen problemen. Helaas hebben we in ons gebied ook te maken met lopende ontwikkelingen die wel last hebben van de uitspraak en op dit moment geen definitieve vergunning kunnen ontvangen voor het betreffende (bouw)project. Voor het Hogeland is een eerste inventarisatie gemaakt van de aanvragen en/of projecten die direct te maken hebben met de PAS problematiek. In hoofdlijnen gaat het om de volgende categorieën ontwikkelingen:

- Nieuwe bedrijvigheid Eemshaven (fabriek van Merckstein);
- Bestemmingsplan Eemshaven (de PAS gaf hier op onderdelen ruimte voor bepaalde activiteiten);
- Alle uitbreiding van agrarische bedrijvigheid (hoe klein ook). Zelfs agrarische bedrijvigheid die in de vergunningverlening kon volstaan met een melding omdat de

stikstoftoename verwaarloosbaar werd geacht, kunnen nu niet meer volstaan met de meldingsplicht;

- Aanleg nieuwe infrastructuur (bv aanleg rotondes in de N361);
- (woning)bouw projecten die een vergunning nodig hebben op basis van de Nb-wet.

In algemene zin komen veel bedrijfsmatige ontwikkelingen en agrarische ontwikkelingen vooralsnog op slot te zitten omdat op voorhand duidelijk is dat er niet voldaan kan worden aan de ADC toets.

### **Hoe nu verder?**

De uitspraak van de RvS heeft grote gevolgen voor veel ontwikkelingen in Nederland. Vanuit het Ministerie van LNV is besloten om een team van specialisten met hoge urgentie te laten werken aan oplossingsrichtingen voor de vraagstukken die de uitspraak met zich mee brengt. Feitelijk moet er gewerkt worden aan een nieuwe toekomstbestendige stikstofaanpak (commissie Remkes). De VNG heeft namens de gemeenten een plek ingenomen aan de tafel met specialisten. In september 2019 is een eerste resultaat gepresenteerd door de commissie Remkes. Op dit moment wordt landelijk bekeken welke maatregelen er op korte termijn genomen kunnen worden en welke maatregelen er voor de langere termijn noodzakelijk zijn.

Vanuit de gemeente zitten we niet stil bij dit dossier. Wethouder Dijkhuis is namens de provincie Groningen afgevaardigd naar een bestuurlijk netwerk vanuit de VNG, die vooral als klankbordgroep fungeert voor de commissie Remkes en kritisch de voorgestelde maatregelen kan gaan beoordelen. Daarnaast nemen we ambtelijk deel aan een taskforce, opgericht vanuit GSP met daarin ook de provincie Groningen, om de gevolgen voor ons gebied snel in kaart te brengen en te kijken naar tussentijdse oplossingen. We zullen daarnaast realistisch moeten zijn. Een nieuwe aanpak zal waarschijnlijk nog wel enkele maanden op zich laten wachten. We zullen van geval tot geval moeten gaan bekijken welke opties er zijn om de ontwikkelingen alsnog doorgang te kunnen laten vinden.

### **Informatievoorziening**

De gehele problematiek rondom de stikstof is lastig te doorgronden. Wij kunnen ons voorstellen dat de toelichting in de memo niet voor iedereen het inzicht kan verschaffen die gewenst is. We stellen daarom voor om u aan de hand van een actuele casus mee te nemen in de problematiek. De exacte invulling van de bijeenkomst zullen wij in overleg met de griffie verder vorm geven. Geraadpleegde bronnen:

- [www.aerius.nl](http://www.aerius.nl),
- [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)
- [www.foodlog.nl](http://www.foodlog.nl) - Ministerie van EZ, Programmatische aanpak Stikstof, evenwicht brengen in natuurbehoud.
- [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

Wij nemen aan u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

H.J. Bolding,  
Burgemeester

P.P.M. van Vilsteren,  
Gemeentesecretaris