

Aan de gemeenteraad

Datum : 10 september 2019
Zaaknummer : 399168
Contactpersoon : Bart Lagerberg
Telefoonnummer : 026 3773391

Onderwerp: Gevolgen van de uitspraak van de Raad van State over Programma Aanpak Stikstof (PAS)

Geachte voorzitter en leden,

Graag informeren wij u over de gevolgen van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over Programma Aanpak Stikstof (PAS) en dan specifiek voor de Arnhemse projecten.

Inleiding

Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State in een aantal beroepsprocedures met betrekking tot milieuvergunningen voor agrarische bedrijven uitspraak gedaan. In deze procedures was de uitstoot van stikstof en de gevolgen daarvan voor Natura 2000-gebieden aan de orde. In deze uitspraak sluit de Raad van State aan bij de uitspraak die het Europees Hof van Justitie vorig jaar heeft gedaan. De uitspraak van de Raad van State betekent een definitieve streep door het PAS en de daarop gebaseerde regelgeving. De PAS kan daardoor niet kan worden gebruikt om aan te tonen dat een activiteit geen significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden heeft. Dit heeft verstrekkende gevolgen voor o.a. ruimtelijke projecten in Nederland en dus ook in Arnhem.

Consequenties

Wat is het PAS?

Al jaren is er in veel Natura 2000-gebieden een overschot aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden). Dit is schadelijk voor de natuur, maar ook vergunningverlening voor ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw, de aanleg van infrastructuur en de bouw van nieuwe bedrijven had daar last van. Deze vergunningverlening vond (voor de invoering het PAS) plaats op ad hoc basis, zonder onderscheid in 'gewenste en minder gewenste' activiteiten. Een programmatische aanpak werd node gemist. Door de rijksoverheid is daarom in 2015 het PAS ingevoerd, waardoor de impasse voor vergunningverlening bij stikstofgevoelige natuurgebieden leek te zijn doorbroken.

Het PAS bevat de basis voor toestemmingen voor activiteiten die stikstofuitstoot kunnen veroorzaken, zoals veehouderijen, de aanleg van wegen of bedrijventerreinen. Deze stikstofuitstoot kan gevolgen hebben voor natuurgebieden, zoals Natura 2000-gebieden. Het PAS probeert aan de ene kant ruimte te bieden voor dit soort ontwikkelingen, maar aan de andere kant probeert het PAS tegelijkertijd te voorzien in maatregelen die de negatieve effecten voor de natuur proberen te voorkomen.

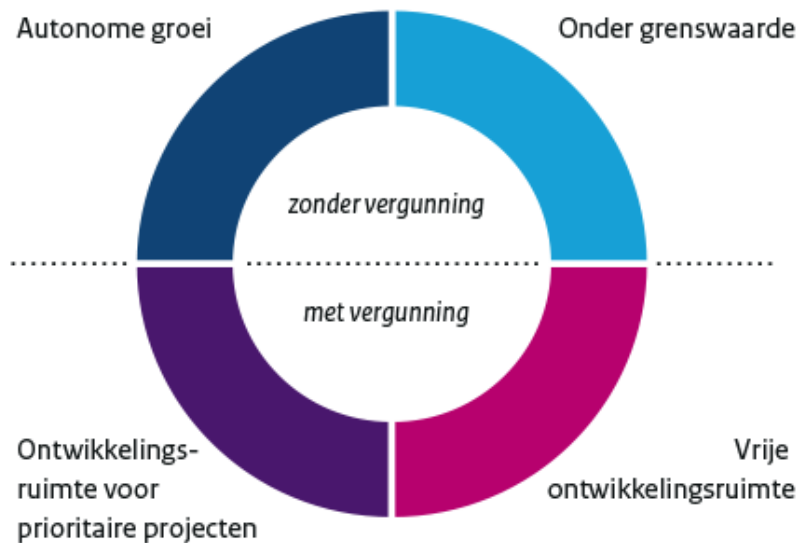


Datum : 10 september 2019
Zaaknummer : 399168
Pagina : 2

De benadering van het PAS was dat door het nemen van herstelmaatregelen (bijvoorbeeld het verwijderen van stikstofrijke grondlagen) en het nemen van bronmaatregelen (bijvoorbeeld anders bemesten) niet alleen de natuur verbetert, maar er ook ruimte ontstaat voor nieuwe activiteiten.

Het PAS maakte het mogelijk dat ondanks de nabijheid van de Natura-2000 gebieden verschillende projecten toch door konden gaan. In de systematiek van de PAS was er stikstofdepositieruimte gereserveerd voor de volgende projecten (zie afbeelding 1).

1. *Projecten met een klein effect op stikstofgevoelige natuurgebieden.*
Dit zijn projecten die middels de bij het PAS behorende rekentool Aerius konden aantonen minder dan de grenswaarde (1 mol per hectare per jaar) neer te laten slaan in een Natura 2000-gebied. Voor deze projecten gold een meldingsplicht. Voor projecten met minder uitstoot dan 0,05 mol per hectare was ook geen melding nodig.
2. *Vergunningplichtige projecten.*
Voor de grotere projecten met meer stikstofdepositie dan 1 mol moest een Wet natuurbeschermingsvergunning worden aangevraagd. Hiervoor is de Provincie bevoegd gezag en was in het PAS vrije ontwikkelingsruimte gereserveerd.
3. *Vergunningplichtige projecten van groot maatschappelijk belang, de zogenaamde prioritaire projecten.*



Afbeelding 1. Het PAS in een notendop



Datum : 10 september 2019
Zaaknummer : 399168
Pagina : 3

Welke uitspraak is er gedaan?

Volgens de Raad van State, in navolging van de uitspraak van het Europees Hof, kan het PAS niet de basis zijn voor het verlenen van toestemming voor activiteiten die extra stikstof veroorzaken. Het PAS maakt het namelijk mogelijk dat direct al toestemming wordt gegeven voor activiteiten met (negatieve) gevolgen voor de natuur, waarbij tegelijkertijd vooruit wordt gelopen op verwachte positieve gevolgen van maatregelen ten gunste van de natuur. Op grond van de Europese Habitatrichtlijn moeten echter al voorafgaand aan een activiteit die positieve gevolgen wetenschappelijk vaststaan. Aangezien het PAS uitgaat van verwachte positieve gevolgen, zonder dat die ook al daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, wordt niet voldaan aan die eis uit de Habitatrichtlijn.

Het voorgaande houdt in dat het PAS niet (meer) mag worden gebruikt als toestemmingsbasis voor activiteiten.

Sinds de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 worden er bijna wekelijks bestemmingsplannen en natuurvergunningen vernietigd die gestoeld zijn op het PAS (zoals vliegveld Twente, Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht en andere bedrijfs- en woningbouwontwikkelingen).

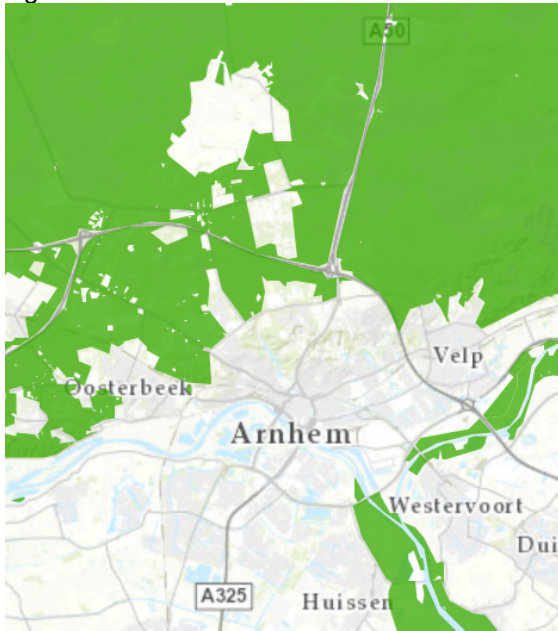
Wat zijn de gevolgen van de uitspraak?

Een aantal onderdelen van het PAS en de bijbehorende regeling zijn door de Raad van State ongeldig verklaard. Dit geldt onder andere voor artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, waarin een aantal drempel- en grenswaarden is opgenomen. In beginsel zal er nu voor iedere toename van stikstofdepositie (hoe klein ook) een vergunning moeten worden aangevraagd bij een locatie waar de kritische depositiewaarde wordt overschreden.

Verleende vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 die zijn verleend op grond van het PAS, waarover nog procedures lopen kunnen niet in stand blijven. Zijn er echter vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming 1998, die onherroepelijk zijn geworden (bijvoorbeeld omdat er geen beroep tegen is ingesteld), dan blijven deze in (principe in)stand.

Wat betekent dit voor projecten in de gemeente Arnhem?

In en direct rondom de gemeente Arnhem liggen verschillende Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitattypen waaronder Rijntakken en Veluwe (zie afbeelding 2).



Afbeelding 2. Ligging Natura 2000-gebieden in en om Arnhem

De uitspraak kan gevolgen hebben voor alle ruimtelijke projecten die in Arnhem in voorbereiding zijn. Het gaat dan om tientallen projecten. Hieronder een overzicht:

- **Onherroepelijke bestemmingsplannen.** Voor projecten waarvoor een onherroepelijk bestemmingsplan geldt, kan de uitspraak gevolgen hebben. Er is meestal naast het bestemmingsplan ook een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen vereist. Maar dat is niet de enige vergunning die nodig is. Als het project significant negatieve effecten kan veroorzaken op stikstofgevoelige habitattypen is tevens een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist. Dit geldt o.a. voor het project Buitenplaats Koningsweg.
- **Lopende bestemmingsplanprocedures.** Er zijn twee bestemmingsplannen in procedure waarbij voor de onderbouwing van de toename van stikstofdepositie gebruik wordt gemaakt van het PAS. Het gaat om de gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk en de Kleefse Waard / IPKW. Voor de gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk heeft een ontwerpbesluit van de vergunning Wet natuurbescherming tegelijk met het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegen. Deze vergunning is gebaseerd op het PAS en kan dus niet meer worden gebruikt. De vaststelling van het bestemmingsplan Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk heeft hierdoor vertraging opgelopen. De afgelopen twee maanden is gezocht naar een oplossing. De oplossingsrichtingen worden nu verder uitgewerkt. Zodra de oplossing duidelijk is, zal dit worden verwerkt in de stukken. De verwachting is dat voor het einde van dit jaar het bestemmingsplan ter vaststelling aan uw raad wordt aangeboden.
Het ontwerpbestemmingsplan Kleefse Waard heeft ter inzage gelegen. In het plangebied zijn nog onbebouwde kavels die kunnen worden bebouwd met bedrijven. De onderbouwing van dit bestemmingsplan is een MER die leunt op het PAS (dit is een zogenaamd prioritaire project). Voor dit project geldt dat de koppeling met het PAS losgelaten moet worden en dat afzonderlijke



Datum : 10 september 2019
Zaaknummer : 399168
Pagina : 5

onderzoeken naar de mogelijke significante effecten op de Natura 2000-gebieden (zoals stikstofdepositie) in kaart moeten worden gebracht via het maken van een zogenaamde passende beoordeling (ecologisch onderzoek).

- **Projecten in voorbereiding.** In Arnhem zijn diverse ruimtelijke projecten in voorbereiding. Doordat het PAS niet meer als toestemmingsbasis mag worden gebruikt voor stikstofveroorzakende ruimtelijke ontwikkelingen moet voor iedere ruimtelijke ontwikkeling een voortoets worden uitgevoerd. Een voortoets is een (ecologische) beoordeling waarbij op grond van objectieve gegevens wordt nagegaan of een beoogd plan effecten kan hebben op een Natura 2000-gebied en of deze (eventuele) effecten significant zijn. Het is op dit moment nog niet duidelijk welke projecten zorgen voor significante effecten. Doordat de rekentool Aerius moet worden aangepast naar aanleiding van de uitspraak, kan nu geen voortoets worden uitgevoerd. De verwachting van het ministerie van LNV is dat Aerius zeer binnenkort weer bruikbaar is en dan komt er ook meer duidelijkheid over de gevolgen voor afzonderlijke projecten.

Voor ontwikkelingen in of nabij Natura 2000-gebieden is bijna altijd sprake van een vergunningplicht. De vraag is of ontwikkelingen in het Buitengebied (denk bijvoorbeeld aan eventuele projecten bij het Openluchtmuseum, Burgers Zoo, Papendal of de Siza Dorpgroep) straks individueel kunnen aantonen dat hun plannen geen negatieve gevolgen hebben voor het Natura 2000-gebied Veluwe. Voor het buitengebied wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld. Voor dit bestemmingsplan is het uitgangspunt dat de plannen van deze grote instellingen niet worden meegenomen vanwege de stikstofproblematiek.

Zijn er oplossingen?

Voor elke activiteit of project met gevolgen voor depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden zal onderzoek moeten worden gedaan naar de mate van depositie en zal afzonderlijk moeten worden bepaald of er sprake is van mogelijke significante effecten hiervan. Er kan niet meer worden teruggevallen op de algemene passende beoordeling die in het PAS was opgenomen.

Dit betekent in feite een terugkeer naar de situatie van vóór 2016. Elke aanvraag moet weer individueel worden getoetst.

De eerste oplossing is om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om het plan of project aan te passen zodanig dat er minder stikstofdepositie is. Dit kan bijvoorbeeld door aanpassingen in te gebruiken c.q. in te zetten materieel (van diesel aangedreven materieel naar elektrisch), gasloos bouwen c.q. gasloos verwarmen (en dit juridisch planologisch borgen) en prefab bouwen. Indien er na aanpassing van het project toch nog significante gevolgen zijn dan bestaan er een aantal instrumenten om toch te kunnen komen tot vergunningverlening:

Intern en extern salderen

Intern salderen houdt in dat er mitigerende maatregelen worden getroffen binnen het project(gebied) zelf, waardoor de effecten op de Natura 2000-gebieden kunnen worden verminderd.



Datum : 10 september 2019
Zaaknummer : 399168
Pagina : 6

Van extern salderen is sprake als er ten behoeve van de verlening van een natuurbeschermingsvergunning voor een project of inrichting een bestaande vergunning voor een ander project of inrichting wordt ingetrokken. Hierdoor kan per saldo een vermindering van de stikstofdepositie worden bereikt. Dan moet echter wel onomstotelijk vast staan dat dit laatste project of inrichting ook daadwerkelijk is gestopt

ADC-toets

Mocht blijken dat de aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet kan worden uitgesloten, dan moet op grond van de Habitatrichtlijn een zogenaamde ADC-toets worden gemaakt.

In het kort komt het er op neer dat een plan kan worden vastgesteld en natuurbeschermings-vergunning kan worden verleend als:

A: er geen alternatieve oplossingen zijn,

D: het plan of project nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van sociale of economische redenen, én

C: de nodige compenserende maatregelen worden getroffen, waarbij die compensatie bereikt moet zijn uiterlijk op het moment dat de stikstof veroorzakende activiteit voor het eerst plaats vindt

Dit is een uitgebreide en ingewikkelde onderbouwing die alleen voor grote projecten gebruikt kan worden. Uit jurisprudentie volgt dat het lastig is om dwingende redenen van groot openbaar belang goed te onderbouwen.

Omgevingswet

Tot slot moet worden opgemerkt dat het voorkomen van effecten op Natura 2000-gebieden berust op Europese regelgeving. Hiervoor kan de komende Omgevingswet geen oplossing bieden, want deze kan als nationale wetgeving niet afwijken van hogere Europese regelgeving.

Hoe nu verder

Door het ministerie van LNV is een adviescollege ingesteld onder voorzitterschap van de heer Remkes. De opdracht aan dit adviescollege is om advies uit te brengen over oplossingen voor de korte en voor de langere termijn voor de problematiek die is ontstaan in het licht van de uitspraak (zie brief van het ministerie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/documenten/kamerstukken/2019/07/12/instelling-adviescollege-stikstofproblematiek>). Het college zal de resultaten van het adviescollege volgen.

Daarnaast is er overleg met de gemeenten Apeldoorn, Ede en Nijmegen en de Provincie om informatie uit te wisselen, na te denken over mogelijke (gezamenlijke) oplossingen en samen met de VNG een sterkere positie te hebben richting het ministerie.

Hoogachtend

het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris,

de burgemeester,

Datum : 10 september 2019
Zaaknummer : 399168
Pagina : 7

