

Tussenuitspraak in PAS-beroepen

Op blz. 3 van ons jaarverslag 2016 vermeldden wij dat de Raad van State (RvS) prejudiciële vragen zou gaan stellen aan het Europese Hof van justitie met betrekking tot onze beroepen tegen de Natuurbeschermingswetvergunningen die verleend zijn met het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

Inmiddels is het zo ver. Op 17 mei heeft de RvS een tussenuitspraak gedaan in de zes beroepen die in december vorig jaar behandeld waren. De uitspraak is erg lang (zo'n 100 pagina's, incl. uitleg over het PAS zelf) en complex: zie [bijlage](#). We vatten hem hieronder kort samen.

Prejudiciële vragen over het PAS

WBdP had gesteld dat het ambitieniveau van het PAS te mager is om te voldoen aan de verplichtingen van de Habitatrictlijn (Hr). De RvS geeft ons hierin geen gelijk. Ze stelt dat de keuze om een deel van de autonome daling van de N-depositie en 50% van de depositiedaling t.g.v. de PAS-maatregelen in te zetten voor economische activiteiten gerechtvaardigd is. De resultaatsverplichting van de Hr is niet aan een termijn gebonden.

[De RvS gaat daarbij volgens ons voorbij aan het door ons ingebrachte dat met het PAS een gunstige staat van instandhouding van het habitat hoogveen helemaal niet bereikt kan worden, ook niet op termijn.](#)

WBdP had betoogd dat de projecten (toename van de stikstofemissie uit de veehouderijen) niet vergund hadden mogen worden, omdat de Hr een individuele toets vereist. Met de PAS wordt geen individuele toets gedaan, maar wordt elk project getoetst aan het algemene PAS-programma. De RvS acht het aannemelijk dat de Hr de ruimte biedt voor zo'n programmatische toets. Omdat ze het echter niet zeker weet, vraagt ze dit aan het Europese Hof.

Met het PAS worden toenames van N-depositie tot een bepaalde waarde niet vergunningplichtig geacht. Omdat de cumulatieve gevolgen hiervan met het PAS-programma zijn beoordeeld, acht de RvS het aannemelijk dit in principe toegestaan is. Vanwege onvoldoende zekerheid daaromtrent wordt dit echter aan het Hof voorgelegd.

WBdP had gesteld dat de maatregelen die nu worden opgevoerd als PAS-maatregelen, met name de verbetering van de hydrologie en het beheer, so wie so al verplicht zijn i.h.k.v. de Hr. Zonder deze maatregelen zou de habitat achteruit gaan en/of zou de voor de Peel verplichte verbetering niet bereikt kunnen worden. Met de PAS worden tegelijk met deze maatregelen echter stikstoftoenames toegestaan. Maatregelen om verslechtering t.g.v. een project te voorkomen ('mitigerende maatregelen') en maatregelen t.b.v. de instandhouding/verbetering van de habitat lopen bij het PAS door elkaar heen. De RvS acht het aannemelijk dat dit in principe is toegestaan, mits het met het programma afdoende getoetst is, maar vraagt het voor de zekerheid toch aan het Hof.

Indien de vorige vraag door het Hof bevestigend wordt beantwoord, vraagt de RvS ook aan het Hof of het effect van de maatregelen al in de programmatische beoordeling mag worden betrokken als de maatregelen ten tijde van die beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en als het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt.

[WBdP had ingebracht dat het plegen van het i.h.k.v. het PAS geplande extra beheer hoogst waarschijnlijk niet mogelijk is als tegelijkertijd de hydrologie wordt verbeterd. Hierop was ook gewezen door de internationale reviewcommissie die het PAS had beoordeeld. Het bevreedt ons dat de RvS hier in haar uitspraak niet op in is gegaan.](#)

Keuzes, gegevens en aannames in het PAS

Over dit deel van de RvS-uitspraak worden geen vragen aan het Hof gesteld.

Bij het toetsen aan een programma in plaats van een individuele toets is het volgens de RvS onvermijdelijk dat er wordt gewerkt met bepaalde aannames, buffers, marges en onzekerheden. Monitoring en bijsturing hebben daarbij slechts een controlerende functie en mogen niet afdoen aan de verplichting om vooraf zekerheid te hebben over de vraag of de natuurlijke kenmerken van de gebieden kunnen worden aangetast.

De RvS is van mening dat er m.b.t. het bovenstaande bepaalde gebreken aan het PAS kleven die dienen te worden hersteld (onder voorbehoud dat het Hof van mening is dat het toetsen aan een programma in principe geoorloofd is i.h.k.v. de Hr):

In het PAS wordt aangenomen dat de PAS-maatregelen zullen leiden tot een extra daling van de depositie t.o.v. de autonome daling, zelfs bij een economische groei van 2,5%.

WBdP had er op gewezen dat volgens het PBL de ammoniakconcentraties in de lucht sinds 2000 niet meer dalen. Gelet daarop is volgens de RvS de in het PAS aangenomen daling van de depositie onvoldoende inzichtelijk en zal nader moeten worden onderbouwd. Het betoog van WBdP slaagt.

Omdat de werkelijke economische groei waarschijnlijk lager zal zijn dan de 2,5% waarmee in het PAS is gerekend, is volgens het PAS een buffer ingebouwd om eventuele tegenvallers op te vangen. Volgens de RvS vermeldt het PAS echter niet welke daadwerkelijke economische groei wordt aangenomen en is het daarom niet inzichtelijk hoe groot die buffer is. Het betoog van WBdP slaagt.

Volgens WBdP is de levensduur van bestaande stallen (met een hogere ammoniakemissie dan nieuwe stallen) langer dan waarmee in het PAS is gerekend. De provincie heeft slechts gewezen op de marge die is aangehouden tussen de prognose van de emissiedaling en de lagere daling waarmee in het PAS is gerekend. Volgens de RvS is echter onvoldoende onderbouwd dat de marge voldoende is om eventuele tegenvallers op te vangen.

Ook indien de prognose landelijk bezien juist is, is het volgens WBdP niet uitgesloten dat met het PAS de depositie op de Peel toe zal nemen. Het PAS schrijft namelijk alleen extra emissie-arme technieken voor. Daarmee wordt echter niet voorkomen de concentratie van vee rondom de Peel toeneemt, waardoor ondanks de extra technieken de depositie op de Peel toch kan stijgen. De RvS geeft WBdP hierin gelijk.

[Dit PAS-gebrek kan worden opgelost door het instellen van en regionaal stand-still in het aantal dieren, een maatregel waar provincie N.-Brabant op dit moment mee bezig is. Dat dient dan ook in Limburg te gebeuren.](#)

WBdP had ingebracht dat gesteld wordt dat met het PAS een bepaalde reductie wordt bereikt, maar dat in N.-Brabant voordat het PAS werd ingevoerd al strengere eisen golden m.b.t. de stalsystemen dan het PAS, vanwege de provinciale Verordening stikstof. T.o.v. de autonome situatie kan het PAS daarom leiden tot een toename van depositie. De RvS stelt dat het PAS op dit punt onvoldoende duidelijk is.

M.b.t. het uitrijden van mest en ook betreffende voer- en managementmaatregelen worden in het PAS bepaalde reducties aangenomen t.o.v. de autonome situatie. De RvS stelt dat niet inzichtelijk is geworden of de in het PAS hieromtrent aangehouden marge voldoende is om eventuele tegenvallers op te vangen. Het betoog van WBdP slaagt.

Ten aanzien van de beroepsgrond betreffende de mogelijkheden tot bijsturing in relatie tot de monitoring oordeelt de RvS dat niet inzichtelijk is gemaakt op welke wijze de gegevens uit de monitoring gebruikt kunnen worden voor adequate bijsturing. Het betoog slaagt.

WBdP betoogde dat er geen deugdelijke onderbouwing in het PAS is voor het vergunningvrij laten van alle uitbreidingen tot een depositie van 0,05 mol/ha/j. Dit was op basis van indicatieve berekeningen en een LEI-rapport beoordeeld. Volgens de RvS zijn de berekeningen niet uit het

LEI-rapport af te leiden en ook niet op een andere wijze openbaar gemaakt. Voor de RvS is het vanwege het ontbreken van de berekeningen onmogelijk om te beoordelen of in het PAS terecht is gesteld dat de cumulatieve bijdrage van al de toenames onder deze drempelwaarde is meegenomen in de passende beoordeling. Het betoog slaagt.

In het PAS wordt er niet meer 'extern gesaldeerd'. Dat wil zeggen dat de toename van depositie t.g.v. de uitbreiding van een bedrijf niet meer gecompenseerd mag worden door het intrekken van een vergunning elders. Met het PAS wordt per provincie een prognose gedaan van het aantal stoppende bedrijven. De helft van de daardoor vrijkomende emissie (van de bedrijven die stoppen op grotere afstand dan 1 km van een N2000-gebied) wordt toegedeeld aan de PAS-ontwikkelingsruimte. Het PAS kent echter een overgangsregeling, in het kader waarvan gedurende een bepaalde periode wel nog gebruik gemaakt mag worden van externe saldering. WBdP had betoogd dat hierdoor de vrijkomende emissie van stoppende bedrijven mogelijk dubbel gebruikt wordt. Volgens de RvS slaagt het betoog van WBdP.

WBdP voerde aan dat in de bestaande Nb-wetvergunningen veel onbenutte ruimte zit, waarmee de veestapel en daarmee de emissie kan worden uitgebreid en dat daarmee in het PAS geen rekening is gehouden. Het college stelt dat met deze groeimogelijkheid rekening is gehouden door een economische groei van 2,5% aan te houden. De RvS acht het echter niet inzichtelijk of de eventueel hogere depositie t.g.v. het opvullen van onbenutte emissieruimte daarmee opgevangen kan worden. Het betoog slaagt.

WBdP had in haar beroepen aangevoerd dat het legaliseren t/m 2014 niet geoorloofd is. De RvS acht dit echter wel toegestaan, omdat in het PAS 2014 als uitgangspunt is gekozen en t.o.v. dat jaar een reductie wordt bereikt. Dit punt van ons betoog is dus ongegrond verklaard.

[WBdP had ingebracht dat er op deze manier geen reductie wordt bereikt t.o.v. de autonome situatie. In de autonome situatie, zonder het PAS, zouden deze legalisaties namelijk niet toegestaan zijn. De N-reductie die zou worden bereikt door het alsnog laten doorlopen van de vergunningprocedure zou o.i. groter zijn dan de minieme PAS-reductie.](#)

Vervolg

De behandeling van de beroepen wordt geschorst tot het Europese Hof van Justitie de gestelde prejudiciële vragen heeft beantwoord.

WBdP had de RvS gevraagd om tot die tijd de PAS op te schorten. Dat doet de RvS niet. Indien het Hof vóór 1-7-2018 nog geen uitspraak heeft gedaan, dan zal dit (indien daartoe een verzoek wordt gedaan) nader worden bezien.

Gisteren (29-5) vernamen we dat Provincies en Rijk voorlopig geen vergunningen afgeven voor activiteiten waarbij de neerslag van stikstof op Natura2000-gebieden toeneemt. Als reden wordt aangegeven dat het PAS wordt geactualiseerd. (De hierboven door de RvS genoemde gebreken worden dus hersteld. Er wordt blijkbaar niet mee gewacht tot het Hof de vragen heeft beantwoord.)

Nog eens kort lezen wat er volgens WBdP fout is aan het PAS?: zie

<http://www.wbdp.nl/weinig-aanpak-in-de-programmatische-aanpak-stikstof>