

## Raad van State doet vernietigende einduitspraak over het PAS

29 mei 2019

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een einduitspraak gedaan in de pilotzaken over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het PAS mag niet meer als basis voor toestemming voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken worden gebruikt. De positieve gevolgen van de maatregelen die in het PAS zijn opgenomen moeten vooraf vaststaan. Dat is echter onvoldoende bewezen. Ook zijn er maatregelen in het PAS opgenomen die nodig zijn om te voorkomen dat de natuur verder verslechterd. Deze maatregelen mogen niet worden gebruikt om nieuwe activiteiten met stikstofdepositie toe te staan.

De PAS vormt ook de passende beoordeling voor de uitzonderingen van de vergunningplicht voor activiteiten die een stikstofdepositie onder de grenswaarde veroorzaken en voor beweiden en bemesten. Vorig jaar heeft het Hof van Justitie EU al aangegeven dat beweiden en bemesten 'projecten' zijn waarvoor in principe een vergunningplicht geldt. De Afdeling heeft bepaald dat de vrijstelling van de vergunningplicht niet goed is onderbouwd.

Wat betekent deze uitspraak nu voor verleende vergunningen, lopende aanvragen, PAS-meldingen, beweiden en bemesten en voor het lopende project "handhaving 2-jaarstermijn"?

Hieronder een eerste reactie van de gevolgen van deze belangrijke uitspraak.

### Natuurvergunningen

#### Onherroepelijke natuurvergunningen

Een onherroepelijk verleende natuurvergunning blijft gelden. Daar verandert de uitspraak van de Afdeling niets aan.

Nota bene:

Een onherroepelijke natuurvergunning die is verleend met het PAS als 'passende beoordeling' blijft gelden. Het is echter niet uitgesloten dat er een verzoek om intrekking wordt gedaan. Artikel 5.4, eerste en tweede lid, geeft aan in welke gevallen tot intrekking kan of moet worden overgegaan (bijvoorbeeld als de gegevens op grond waarvan de vergunning verleend is onjuist blijken of indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn).

#### Natuurvergunningen die nog niet onherroepelijk zijn

De uitspraak heeft grote gevolgen voor de honderden natuurvergunningen waartegen beroep is ingesteld. De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State heeft de behandeling van 180 natuurvergunningen aangehouden. De Afdeling wil in de maand juni (vereenvoudigde) uitspraak doen over deze vergunningen. Als de vergunning is verleend met gebruik making van het PAS, dan zal de vergunning worden vernietigd. Bij vereenvoudigde behandeling (zonder zitting) kan binnen zes weken tegen de uitspraak verzet worden gedaan.

Naar verwachting zullen de rechtbanken, waar ook veel beroepen tegen Wnb-vergunningen worden aangehouden, op dezelfde wijze een uitspraak gaan doen. Tegen die uitspraken staat hoger beroep open bij de Afdeling.

### Lopende aanvragen

Lopende aanvragen die slechts verleend kunnen worden op basis van het PAS zullen moeten worden geweigerd. Voordat het besluit tot weigering wordt genomen, moet de aanvrager eerst in de gelegenheid worden gesteld om de aanvraag te wijzigen. Als er geen beroep hoeft te worden gedaan op het PAS dan kan de vergunning worden verleend. Dat is aan de orde als verzekerd is dat de stikstofdepositie op geen enkel voor stikstof gevoelig habitat of leefgebied in Natura 2000 toeneemt. Een andere optie is extern salderen, maar daarvoor moet de minister eerst een besluit nemen dat alle Natura 2000-gebieden niet meer onder het PAS vallen.

### Handhaving 2-jaarstermijn

De handhaving van de 2-jaarstermijn kan per direct worden gestopt omdat de reden voor intrekking (optreden tegen het zonder noodzaak claimen van schaarse ontwikkelingsruimte-PAS) is vervallen. Er is wel een mogelijke nieuwe reden voor intrekking: het door het bevoegd gezag intrekken van zonder passende beoordeling verleende natuurvergunningen waarvan geen gebruik wordt gemaakt.

### **PAS-meldingen**

De grenswaarde PAS- is niet goed onderbouwd. De uitzondering van de vergunningplicht voor activiteiten die een stikstofdepositie onder de grenswaarde veroorzaken is daarom in strijd met artikel 6 van de Habitatrictlijn. Aan een PAS-melding kunnen geen rechten worden ontleend (want geen toestemmingsbesluit) en daarom feitelijk waardeloos. (ECLI:NL:RVS:2019:1705).

Bedrijven die een melding hebben ingediend voor een toename van stikstofdepositie moeten dus feitelijk (alsnog) een vergunning aanvragen. Op dit moment is het echter niet mogelijk om die vergunning te verlenen omdat het PAS niet kan worden toegepast. De PAS-partners zullen met een oplossing moeten komen hoe deze bedrijven kunnen worden gelegaliseerd.

### **Bemesten**

Bemesten is een 'project' waarvoor een vergunningplicht kan gelden. Bij 'het op of in de bodem brengen van meststoffen' vindt immers stikstofemissie plaats. De Afdeling heeft geoordeeld dat de uitzondering van de vergunningplicht die is opgenomen in de provinciale verordeningen onverbindend is omdat deze in strijd is met artikel 6 van de Habitatrictlijn (ECLI:NL:RVS:2019:1604).

Het uitrijden van mest en de exploitatie van een veehouderij vormen niet één project. Een vergunning voor een veehouderij kan dus niet worden vernietigd omdat het onderdeel 'bemesten' niet is aangevraagd of vergund. Wel kan voor het bemesten een zelfstandige vergunning nodig zijn. Dit geldt dan evenzo voor een akkerbouwer die mest op het land brengt of laat brengen. Per geval moet worden beoordeeld of dit bestaand gebruik is (vergunningvrij) of dat het leidt tot significant negatieve gevolgen voor de omliggende Natura 2000-gebieden.

### **Beweiden**

Voor beweiden geldt hetzelfde als voor bemesten, echter met een groot verschil: beweiding hangt onlosmakelijk samen met de oprichting, uitbreiding en exploitatie van een (melk)veehouderij. De Afdeling vernietigt daarom natuurvergunningen indien uit de aanvraag/vergunning blijkt dat beweiding onderdeel is van de bedrijfsvoering maar de emissie daarvan niet is beoordeeld.

Als permanent opstallen is aangevraagd en vergund dan vormt 'beweiden' natuurlijk geen reden om een vergunning te vernietigen.

### **Handhaving beweiden en bemesten**

De Afdeling vernietigd enkele besluiten op bezwaar tegen het afwijzen van een verzoek om handhaving dat MOB heeft ingediend tegen boeren die zonder vergunning beweiden en mest uitrijden. De provincies zullen moeten optreden tegen veehouders die zonder vergunning beweiden. De betrokken kan echter geen verwijt worden gemaakt dat zij geen vergunning hebben. Zij moeten daarom eerst in de gelegenheid worden gesteld om alsnog een vergunning aan te vragen. De Afdeling stelt dat provincies de veehouders daarvoor drie maanden de tijd moeten geven, nadat zij de bedrijven hebben meegedeeld welke gegevens bij de aanvraag moeten worden verstrekt. De provincie heeft tot uiterlijk 1 februari 2020 de tijd om een nieuw besluit op bezwaar te nemen. (ECLI:NL:RVS:2019:1704)

Bovenstaande geldt voor de handhavingzaken die al bij de Raad van State in behandeling waren. Er lopen echter nog veel meer verzoeken om handhaving en er kunnen er nog veel meer volgen.

### **Bestemmingsplannen**

In veel nieuwere bestemmingsplannen is een regeling opgenomen voor activiteiten die stikstofdepositie kunnen veroorzaken. Bij de onderbouwing van het plan is mogelijk rekening gehouden met de grenswaarde of drempelwaarde-PAS of met nog niet onherroepelijke natuurvergunningen. Tegen een aantal van deze bestemmingsplannen is beroep ingesteld. De Afdeling zal deze bestemmingsplannen de komende periode gaan toetsen. Mogelijk kunnen die plannen nog 'gerepareerd' worden voordat een uitspraak wordt gedaan.

### **Geweigerde vergunningen**

Ook een besluit waarbij een natuurvergunning wordt geweigerd omdat er onvoldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is of omdat de toename van stikstofdepositie meer is dan 3 mol kan geen stand houden. (ECLI:NL:RVS:2019:1709).