

AANGETEKEND

Staat der Nederlanden
p/a Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Vooruit per e-mail: ministerInv@minInv.nl

Datum	Drunen, 1 april 2021
Onze referentie	D2020019
Uw referentie	
Inzake	Stichting Stikstof Claim / Advies legalisatie PAS-meldingen en beweiden&bemesten

Excellentie,

1. Tot mij wendde zich Stichting Stikstof Claim (hierna: SSC), statutair gevestigd te Dronten en kantoorhoudende aan de Fazantendreef 17 te (8251 JR) Dronten, ter zake het hiernavolgende.

1. PAS-meldingen

2. Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) een uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS). In deze uitspraak heeft de Afdeling onder meer geoordeeld dat de drempel- en grenswaarde in het PAS onverbindend zijn. Als gevolg daarvan zijn alle activiteiten waarvoor in het kader van het PAS een vrijstelling van de natuurvergunningplicht gold, achteraf gezien natuurvergunningplichtig. Het gaat daarbij zowel om activiteiten waarvoor een PAS-melding is gedaan als om activiteiten waarvoor in het kader van het PAS kon worden volstaan met een AERIUS-berekening omdat de stikstofdepositie onder de 0,05 mol bleef (hierna ook wel 'PAS-berekeningen' genoemd).
3. Zoals u terecht meerdere keren heeft aangegeven, hebben initiatiefnemers die in het kader van de vrijstellingsregeling een melding hebben gedaan (PAS-meldingen) of een meldingsvrije activiteit ontplooiden (PAS-berekeningen) te goeder trouw gehandeld. Om die reden heeft u aangegeven dat deze activiteiten gelegaliseerd zullen worden (zie onder meer uw brief van 13 november 2019, kenmerk DGNVLC / 19260351).
4. In de 'Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)' (hierna: Wsn) is vastgelegd

dat u in het belang van de rechtszekerheid tezamen met gedeputeerde staten van de provincies zorg draagt voor het legaliseren van de PAS-meldingen en PAS-berekeningen. In de Wsn wordt daartoe gesproken over het legaliseren van “de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die voldeden aan de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 28 mei 2019”.

5. Met het oog op deze legalisatie dient u op grond van artikel 1.13a, tweede lid, van de Wsn/Wnb zo spoedig mogelijk een programma met maatregelen vast te stellen om de gevolgen van stikstofdepositie van de te legaliseren projecten te mitigeren of te compenseren. De in het programma opgenomen maatregelen moeten binnen drie jaar na de vaststelling van het programma worden uitgevoerd.
6. Inmiddels zijn er reeds bijna twee jaar verstreken sinds de PAS-uitspraak. Al die tijd verkeren initiatiefnemers met een PAS-berekening en/of PAS-melding al in onzekerheid. Die onzekerheid is niet ten einde met de (aankomende) inwerkingtreding van de Wsn. Immers staat in de Wsn ‘enkel’ dat u gezamenlijk met gedeputeerde staten van de provincies zorg dient te dragen voor het legaliseren van PAS-berekeningen en PAS-meldingen. Daarmee is nog steeds geen sprake van daadwerkelijke legalisatie van PAS-berekeningen en PAS-meldingen.
7. Initiatiefnemers hebben niets aan woorden zo lang de Staat – gezamenlijk met gedeputeerde staten van de provincies – de PAS-berekeningen en PAS-meldingen niet daadwerkelijk legaliseert. Het belang en de noodzaak van legalisatie worden echter steeds groter. Hierbij speelt onder andere de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:153) een rol. In deze uitspraak heeft de Afdeling, kort gezegd, geoordeeld dat de locatiegegevens van PAS-meldingen openbaar moeten worden gemaakt.
8. Openbaarmaking van de locatiegegevens van PAS-meldingen verhoogt het risico op handhavingsverzoeken ten aanzien van deze bedrijven. Deze bedrijven hebben echter te goeder trouw gehandeld. Doordat de Staat evenwel nog steeds niet tot een oplossing voor deze bedrijven is gekomen en van legalisatie van PAS-meldingen (en PAS-berekeningen) nog steeds geen sprake is, wordt de onzekerheid voor deze bedrijven steeds groter. Zij lopen door openbaarmaking van de locatiegegevens van PAS-meldingen nu bovendien dus een verhoogd risico op juridische procedures over handhaving. De eventuele nadelige gevolgen daarvan zijn niet te overzien.
9. De Staat is verantwoordelijk voor de situatie waarin initiatiefnemers met PAS-berekeningen en/of PAS-meldingen sinds 29 mei 2019 verkeren. De Staat is derhalve aansprakelijk voor alle schade die deze initiatiefnemers reeds hebben geleden en/of nog zullen lijden. SSC stelt namens de bij haar aangeslotenen de Staat hierbij op voorhand aansprakelijk voor deze schade.

10. SSC verzoekt u hierbij namens de bij haar aangeslotenen bovendien om zo spoedig mogelijk tot legalisatie van PAS-meldingen en PAS-berekeningen over te gaan en hiervoor alles in het werk te stellen.

2. Beweiden en bemesten

11. SSC vraagt daarnaast uw aandacht voor beweiden en bemesten in relatie tot de natuurwetgeving. Reeds in een uitspraak van 4 februari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:316) heeft de Afdeling geoordeeld dat voor beweiden en bemesten een natuurvergunning nodig kan zijn. Dit was voor de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken aanleiding om in het (tot 1 januari 2017 geldende) Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 een uitzondering op de natuurvergunningplicht voor beweiden en bemesten op te nemen. In verband met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming per 1 januari 2017 – en het vanaf die datum vervallen van de Natuurbeschermingswet 1998 – en de wijziging in bevoegdheden die deze wet met zich bracht, is de uitzondering op de natuurvergunningplicht voor beweiden en bemesten op rijksniveau vanaf dat moment vervallen en opgenomen in provinciale verordeningen. In de uitspraak van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604) heeft de Afdeling, kort gezegd, geoordeeld dat deze provinciale uitzondering op de natuurvergunningplicht onverbindend is.

12. In opdracht van uw ministerie heeft het Adviescollege Stikstofproblematiek een advies over beweiden en bemesten uitgebracht. Dit heeft geresulteerd in het advies 'Bemesten en beweiden in 2020' d.d. 19 december 2019. Hierin heeft het Adviescollege Stikstofproblematiek voor bemesten geadviseerd dat in beginsel geen vergunningplicht aan de orde is, omdat er doorgaans geen sprake is van negatieve effecten sinds de referentiedatum. In een aantal gevallen van bemesten kan dat anders zijn (wanneer sprake is van verandering van grondgebruik). Voor die gevallen is volgens het Adviescollege Stikstofproblematiek een nadere beoordeling nodig, en geldt mogelijk wel een vergunningplicht. Voor beweiden geldt volgens het Adviescollege Stikstofproblematiek dat aannemelijk is dat er geen sprake is van een hogere depositie dan waar in de stalvergunning al rekening mee is gehouden. Er is volgens het Adviescollege Stikstofproblematiek daarom geen reden voor een verdere beoordeling van het huidige gebruik.

13. In uw brief van 18 februari 2020 (kenmerk DGS / 20040594) heeft u aangegeven dat het advies aansluit bij de inzet van het kabinet om beweiden en bemesten niet vergunningplichtig te maken en dat deze inzet van het kabinet wordt gedeeld door de provincies. Wel zullen de uitzonderingen in beeld worden gebracht, waar door specifieke bedrijfssituaties het grondgebruik structureel is veranderd.

14. Verzoeken van derden om handhavend op te treden tegen veehouders vanwege het ontbreken van een natuurvergunning voor beweiden en bemesten gaan echter onverkort door. Dergelijke verzoeken hebben inmiddels geresulteerd in uitspraken van enkele rechtbanken. Deze uitspraken komen er in de kern op neer dat gedeputeerde staten van de betrokken provincies per geval moeten vaststellen of

de concrete activiteiten van beweiden en/of bemesten natuurvergunningplichtig zijn. Gedeputeerde staten vragen daartoe ook regelmatig gegevens bij veehouders op.

15. Tot op heden wordt er van uw zijde en de zijde van gedeputeerde staten van de provincies echter geen inzicht gegeven in de gegevens die veehouders moeten overleggen en in de wijze waarop beweiden en bemesten in het kader van (artikel 2.7, tweede lid, van) de Wet natuurbescherming moet worden beoordeeld. Dat het aan de overheid is om aan te geven welke gegevens veehouders moeten aanleveren, heeft de Afdeling reeds geoordeeld in de uitspraak van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604). In die uitspraak heeft de Afdeling immers geoordeeld dat "het bestuursorgaan (...) aangeeft welke gegevens de bedrijven bij de aanvraag voor de vergunningen dienen te overleggen".
16. Dat er van uw zijde en de zijde van gedeputeerde staten van de provincies geen duidelijkheid wordt geboden, levert voor veehouders een onzekere situatie op. Dat geldt zowel in het kader van door veehouders aangevraagde natuurvergunningen als in het kader van door derden aangespannen handhavingsprocedures jegens veehouders. Die onzekere situatie duurt feitelijk al ruimschoots zes jaar voort. In de tussentijd is er van uw zijde en de zijde van gedeputeerde staten van de provincies nog steeds geen helderheid gegeven over de wijze waarop beweiden en bemesten moet worden beoordeeld. Rechtbank Noord-Nederland heeft inmiddels - in een uitspraak van 11 maart 2021 (ECLI:NL:RBNNE:2021:810) - ook geoordeeld dat voor beweiden en bemesten niet kan worden volstaan met een verwijzing naar het advies 'Bemesten en beweiden in 2020' van het Adviescollege Stikstofproblematiek.
17. SSC roept u namens de bij haar aangeslotenen op om helderheid te verschaffen over de gegevens die veehouders ten behoeve van een beoordeling van beweiden en bemesten moeten overleggen en over de wijze waarop beweiden en bemesten in het kader van (artikel 2.7, tweede lid, van) de Wet natuurbescherming moet worden beoordeeld.
18. Daarnaast stelt SSC de Staat hierbij namens de bij haar aangeslotenen op voorhand aansprakelijk voor de schade die veehouders reeds hebben geleden en/of nog zullen lijden als gevolg van het voorgaande.

3. Slot

19. Uw reactie zie ik graag binnen twee weken na verzending van deze brief met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,



mevr./mr. F.H. Damen