

Aan de leden van Provinciale Staten van Noord-Holland

Datum ingekomen vragen : 23 januari 2025

Datum GS-besluit : 25 februari 2025

Vragen nr. 12

Vragen van **mevrouw drs. I.M. Haas MA** (Partij voor de Dieren) over een recente en vergaande uitspraak van de Raad van State over stikstof.

De voorzitter van Provinciale Staten van Noord-Holland deelt u overeenkomstig het bepaalde in artikel 45 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Staten mede, dat op 23 januari 2025 door het lid van Provinciale Staten, **mevrouw drs. I.M. Haas MA** (Partij voor de Dieren), de volgende vragen bij Gedeputeerde Staten zijn ingekomen.

INLEIDING VRAGEN

Uitspraken Raad van State

Op 18 december 2024 heeft de Raad van State twee vergaande uitspraken gedaan over stikstof. Het gaat om de uitspraken over het destructiebedrijf Rendac in Son en Breugel en de Amercentrale in Geertruidenberg.^{1 2 3 4}

Ook heeft de Raad van State op 22 januari 2022 uitspraak gedaan in de rechtszaak die door Greenpeace Nederland is aangespannen tegen de staat. Wanneer er in de beantwoording van de statenvragen wordt gesproken over De uitspraken gaat het over dit drietal recente uitspraken van de Raad van State.

- Intern salderen

In de uitspraken scherpt de Raad van State het beoordelingskader voor de effecten van stikstof op Natura 2000-gebieden door middel van intern salderen stevig aan. Er is vanaf nu in alle gevallen waarin intern wordt gesaldeerd een vergunning nodig. Deze wijziging geldt zelfs met terugwerkende kracht: voor alle projecten, zoals agrarisch en woningbouw, die de afgelopen vijf jaar zijn uitgevoerd en waarbij gebruik is gemaakt van intern salderen, moet alsnog een natuurvergunning worden aangevraagd. Zij zijn nu dus in feite illegaal. De Raad van State heeft voor die situaties een overgangstermijn bepaald tot 2030, hoewel de Habitatrichtlijn geen gedogen kent.

Daarbij is het beoordelingskader dat vervolgens volgt, strenger. Ongebruikte stikstofruimte ('latente ruimte') uit een eerdere toestemming kan niet zonder meer nog worden gebruikt. Bij het gebruiken van ongebruikte ruimte neemt immers de uitstoot van stikstof feitelijk toe in plaats van dat deze afneemt zoals de bedoeling is, ten behoeve van natuurherstel. Ook gaat het additionaliteitsvereiste gelden.

¹ [Rechtspraak over intern salderen wijzigt - Raad van State](#)

² [Intern salderen na 18 december 2024: de belangrijkste wijzigingen - PONT Omgeving](#)

³ [Weer een ingrijpend stikstofvonnis: oude vergunningsruimte gebruiken mag niet meer zomaar | Trouw](#)

⁴ [Nederland verder op slot? Raad van State beperkt intern salderen van stikstofemissies | Stibbe](#)

Additionaliteit wil, kort samengevat, zeggen dat de stikstofreductie waarmee wordt gesaldeerd niet noodzakelijk mag zijn om de Natura 2000-gebieden in een goede staat van instandhouding brengen. Intern salderen mag dus voortaan alleen als mitigerende maatregel worden ingezet als de wijziging of beëindiging van de bestaande vergunde situatie niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel.

- Extern salderen

De wijziging van de beoordeling heeft ook gevolgen voor extern salderen. Extern salderen met bijvoorbeeld een boerderij die al een tijdje niet meer in gebruik is en waar de stikstofuitstoot dus ook al is verdwenen, staat op gespannen voet met deze aanscherping.

Provincie Gelderland

Ten gevolge van de uitspraken geeft de provincie Gelderland voorlopig geen nieuwe stikstofvergunningen af en neemt ook geen vergunningen meer in behandeling. Bij de provincie Gelderland moeten nu 270 zaken opnieuw worden bekeken, bij de gemeenten liggen nog veel meer van dit soort zaken⁵

Vertrouwen in de overheid

Net als de PAS-melders moeten ontwikkelingen die de afgelopen vijf jaar met gebruikmaking van het trucje intern salderen hun bedrijfsvoering hebben aangepast/uitgebreid, nu alsnog een natuurvergunning gaan aanvragen. Het gaat heel moeilijk worden om deze aanvragen te vergunnen, aangezien de stikstofuitstoot juist fors moet afnemen.

De uitspraken van de Raad van State raken veel sectoren, zoals de woningbouw die vertraging blijft oplopen en boerenbedrijven met een onzekere toekomst blijven zitten. Zo kan in Zaanstad bijvoorbeeld busbrug De Binding niet continu worden opengesteld voor personenvervoer vanwege de nog altijd doorgaande verslechtering van de natuur in Polder Westzaan (Natura 2000), kan hockeyclub De Kraaijen waarschijnlijk niet verhuizen naar een locatie naast diezelfde polder, en lijken woningbouwprojecten vast te lopen op stikstof.

Dat de overheid de natuurbeschermingsregels al jarenlang negeert, zorgt nu voor grote gevolgen in de maatschappij. Projecten die maar weinig stikstof veroorzaken, kunnen niet van de grond komen, waardoor burgers het idee krijgen dat de regeltjes niet deugen of onnodig streng zijn, en dat de overheid niet naar burgers luistert. Dit is niet goed voor het gewenste herstel van het vertrouwen in de overheid. Alle manieren om de stikstofproblematiek te omzeilen, via de 'geitenpaadjes', hebben gefaald. Uiteindelijk sneuvelen ze allemaal bij de rechter.

Uitspraak Rechtbank Noord-Holland hockeyclub De Kraaijen

Op 6 januari 2025 heeft de Rechtbank Noord-Holland het besluit van de provincie om de natuurvergunning voor verhuizing van hockeyclub De Kraaijen (Zaanstad) niet in te trekken, vernietigd.^{6 7} De provincie heeft haar besluit om de vergunning niet in te trekken zonder goede motivatie afgewezen. De Rechtbank verklaarde het beroep van Kontakt Milieubeheer Zaanstad (KMZ) gegrond. De rechtbank oordeelt dat de provincie geen adequaat beleid voert om de natuur niet verder achteruit te laten gaan en daarmee het verslechteringsverbod uit de Habitatrictlijn en Wnb niet naleeft. Het gaat om de zwaar met stikstof overbelaste natuurgebieden, zoals de Polder Westzaan en Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder. De provincie krijgt 12 weken van de rechter om een adequaat maatregelenpakket uit de hoge hoed te toveren om minstens te voldoen aan het verslechteringsverbod. De Partij voor de Dieren acht dit zeer onwaarschijnlijk, ook al is het broodnodig voor de natuur.

⁵ [Tijdelijke stop op vergunningen na grote stikstofuitspraak - Omroep Gelderland](#)

⁶ [LiDO - Document met links](#)

⁷ [Natuurvergunning Kraaijen onder vuur* - De Orkaan](#)

INLEIDING ANTWOORDEN

Inmiddels is duidelijk dat de uitspraken Rendac, Amercentrale en Greenpeace grote gevolgen hebben. Die monden uit in de noodzaak te komen tot een geborgde daling van de stikstofuitstoot als een geborgde aanpak van natuurherstel. De vragen van statenlid Haas zijn al opgevolgd door andere vragen van leden van Provinciale Staten. Het Rijk heeft aangegeven de tijd te willen nemen voor de duiding en daar twee maanden voor uit te trekken. Dat komt neer op een reactie eind maart/begin april. Wij willen zolang niet wachten met het informeren van uw Staten. Ook al betekent het dat wij nog niet alles tot in detail kunnen aangeven. Op 18 februari 2025 is vanuit GS een brief gestuurd naar de Provinciale Staten van Noord-Holland met daarin de eerste duiding van de uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024 over intern salderen en het vonnis van de rechtbank Den Haag inzake Greenpeace. Hierin is meer informatie te vinden. De antwoorden op deze vragen zijn voor nu beknopt gehouden met inachtneming van het voornemen dat deze brief is verzonden. Wij rekenen op uw begrip daarvoor.

VRAGEN INCLUSIEF BEANTWOORDING GEDEPUTEERDE STATEN

Uitspraken Raad van State

Vraag 1:

Heeft GS de gevolgen van deze twee uitspraken al in beeld gebracht? Zo ja, kunt u die delen met PS?

Antwoord 1:

Op dit moment wordt er in het hele land gewerkt aan de duiding van de uitspraken en de precieze gevolgen daarvan. Een speciale commissie onder leiding van minister-president Schoof is hiermee bezig en verwacht over twee maanden (tegen begin april) met meer duidelijkheid te komen. Dit ook mede in het licht van de recente Greenpeace uitspraak.

Voor de uitspraken is nu nog niet exact aan te geven wat de gevolgen zijn. Vanaf nu geldt in ieder geval dat intern salderen ook vergunningplichtig is. Hierbij geldt dat intern salderen in een passende beoordeling moet worden betrokken en dat de hele activiteit aan het additionaliteitsvereiste moet worden getoetst.

Het nieuwe beoordelingskader geldt direct voor lopende aanvragen en procedures.

Voor bedrijven die tussen 2020 en 2025 met intern salderen op basis van het oude beoordelingskader niet vergunningsplichtig waren en een positieve weigering hebben ontvangen, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in deze uitspraken een overgangsregeling gemaakt. Die regeling houdt in dat die bedrijven alsnog vóór 2030 een natuurvergunning moeten hebben. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuw besluit over het intrekkingverzoek voor de bestaande natuurvergunning van de hockeyclub.

Vraag 2:

Om hoeveel gevallen van intern salderen gaat het in de provincie Noord-Holland, waarvoor alsnog een vergunning moet worden verleend? Welke sectoren betreft het?

Antwoord 2:

Voor zover op dit moment bij ons bekend is aan ongeveer 200 bedrijven een positieve weigering afgegeven, die alsnog een natuurvergunning aanvragen. Intern salderen kon in de periode januari 2020 – december 2025 zonder natuurvergunning of beoordeling door ons als bevoegd gezag worden uitgevoerd. De door ons afgegeven positieve weigeringen hebben we in beeld, maar dat geldt niet voor de projecten die zonder expliciet besluit zijn uitgevoerd.

Het betreft alle sectoren.

Vraag 3:

Vallen hieronder ook de, blijkt nu ongeldige 'positieve weigeringen', omdat er geen vergunningplicht zou gelden?

Antwoord 3:

Ja. Er gold van 2020 tot aan de uitspraak van 18 december geen vergunningplicht voor intern salderen.

Vraag 4:

Gaat GS net als de provincie Gelderland voorlopig geen nieuwe stikstofvergunningen afgeven en neemt GS ook geen vergunningen meer in behandeling, om de problemen niet nog groter te laten worden?

Antwoord 4:

Nee. Wij zien geen wettelijke grondslag of aanleiding om geen vergunningaanvragen meer te accepteren of deze niet in behandeling te nemen. Er gelden nu echter wel eisen waardoor vergunningen niet zonder meer kunnen worden afgegeven. Er is een passende beoordeling nodig waarin een additionaliteitstoets is opgenomen, op basis waarvan significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten. Zonder een positief oordeel moeten aanvragen worden afgewezen of moet om aanvullende gegevens worden gevraagd.

Vraag 5:

Gaat GS het additionaliteitsvereiste zodanig toepassen dat u toetst of de stikstofreductie waarmee u een ontwikkeling intern wil salderen, niet nodig is om de natuur in een goede staat van instandhouding te brengen? Zo nee, hoe dan wel? Hoe gaat GS het toepassen voor extern salderen?

Antwoord 5:

Op dit moment wordt er, naast de duiding van de gevolgen van de uitspraak, ambtelijk op landelijk niveau gewerkt aan een aangepaste werkwijze voor vergunningverlening. Hier wordt ook uitgewerkt op welke manier het additionaliteitsvereiste moet worden beoordeeld.

Vraag 6:

Legt GS het additionaliteitsvereiste in deze ook zo uit dat zolang de stikstofruimte waarmee zou worden gesaldeer nog nodig is om te komen tot een goede staat van instandhouding van de natuur (o.a. onder de kritische depositiewaarde voor stikstof; kdw), deze ten goede komt aan de natuur en dat dus uitbreidingen van bestaande activiteiten en nieuwe activiteiten tot die tijd niet vergund kunnen worden tot de goede staat van instandhouding is bereikt? Zo nee, hoe legt GS het dan uit?

Antwoord 6:

Zie antwoord hierboven.

Vraag 7:

Wat is het gevolg van deze uitspraken op het beschikbaar krijgen van stikstofruimte voor het legaliseren van de PAS-melders? En wat zijn nu nog de mogelijkheden voor de PAS-melders op de lange termijn?

Antwoord 7:

De inzet van stikstofruimte voor de legalisatie van PAS-melders dient getoetst te worden in een passende beoordeling en aan het additionaliteitsvereiste. Dit is voor PAS-melders die ruimte nodig hebben niet veranderd. Het wijzigen van de activiteiten om binnen een geldende, vigerende vergunning te blijven is intern salderen en dat is vergunningplichtig geworden. Daarbij geldt dat steeds getoetst moet worden aan additionaliteit. Ook wacht de provincie op communicatie vanuit het rijk over de PAS-meldersaanpak.

Vraag 8:

In hoeverre is het instrument van de stikstofbank nog relevant in de context van deze uitspraak?

Antwoord 8:

De Microdepositiebank, het Stikstofregistratiesysteem (SSRS) en de provinciale doelenbanken maken gebruik van hetzelfde principe als extern salderen. De uitgifte van ruimte uit de banken dient daarmee, net als voor de uitspraak, ook getoetst te worden aan het additionaliteitsvereiste.

Vraag 9:

Welke energie en kosten zijn gemoeid met de stikstofbank? Kunnen we die niet effectiever besteden?

Antwoord 9:

Stikstofbanken zijn een instrument dat kan bijdragen aan de oplossing van PAS-melders of om stikstofruimte te bewaren die nodig is voor projecten. Het registeren en de uitgifte van de depositieruimte vragen om een relatief beperkte ambtelijke inzet. Hiermee zijn geen overige kosten gemoeid.

Vraag 10:

Bij de aanvraag voor een megastal kippenbedrijf in Middenmeer wil aanvrager gebruik maken van stikstofruimte van een kippenstal die al minstens 15 jaar niet meer bestaat, waardoor de stikstofruimte in de praktijk dus toeneemt. Gaat u erop toezien dat de stikstofbeoordeling bij deze aanvraag volgens het nieuwe beoordelingskader gebeurt?

Antwoord 10:

Elke (lopende) aanvraag moet vanaf nu getoetst worden aan het beoordelingskader dat door de Afdeling is geschetst in de uitspraken.

Vraag 11:

Bent u zich bewust van het verslechteringsverbod in de Habitatrichtlijn, en van de verslechtering van de natuur in onze Natura 2000-gebieden? Welke maatregelen heeft u onverwijld genomen om de verslechtering te stoppen? Zijn die voldoende geweest om verslechtering uit te kunnen sluiten?

Antwoord 11:

Wij zijn ons bewust van het verslechteringsverbod. Er worden dan ook al langere tijd velenatuurherstelmaatregelen genomen in de Natura 2000-gebieden volgens onze Natura 2000-beheerplannen en het Uitvoeringsprogramma Natuur. Ook wordt er op dit moment gewerkt aan een pakket met maatregelen welke op de korte termijn moeten worden uitgevoerd om stikstofreductie te realiseren.

Vraag 12:

Bent u zich ervan bewust dat partijen die schade ondervinden door vertragingen in processen vanwege niet adequaat stikstofbeleid, deze schade kunnen gaan verhalen op de provincie?

Antwoord 12:

Mede door de rechterlijke uitspraken en de afspraken met Europa is het Rijk de primair verantwoordelijke partij en niet de provincie.

Vraag 13:

Gaat u het vertrouwen in de overheid herstellen door nu eindelijk stikstofbeleid te gaan voeren die het probleem oplost in plaats van alleen maar erger maakt? Zo ja, kunt u hier de contouren van schetsen, als aanpak aan de bron en een integrale aanpak (dus niet de route van bijvoorbeeld emissiearme vloeren)?

Antwoord 13:

De knoppen waar de provincie vanuit haar rol en wettelijke taken aan kan draaien voor stikstofreductie zijn beperkt, maar we bekijken op dit moment de mogelijkheden die passen binnen onze bevoegdheden. Primair is het Rijk echter verantwoordelijk en we wachten dus ook op passende maatregelen en instrumenten vanuit het Rijk.

Vraag 14:

Werkt u aan een adequaat maatregelenpakket om minstens te voldoen aan het verslechtingsverbod? Neemt u hierin krimp van de veehouderij in het gebied mee, gezien het feit dat een groot deel van de stikstofdepositie uit de veehouderij komt? Gaat u de Gebiedsvisie Polder Westzaan daarop aanpassen? Zo nee, kunt u toelichten waarom u dat niet nodig acht?

Antwoord 14:

Zie antwoord hierboven. Daarnaast wordt er per gebied gekeken wat er nodig is om verslechtering te voorkomen.