

Meer weten over de recente PAS-uitspraak? Bekijk ons [opleidingsaanbod](#).

## PAS op de plaats. En nu?



Mr. dr. R.H.W. Frins

Op 29 mei jl. verschenen de langverwachte uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS). Dit programma, dat op 1 juli 2015 in werking trad, heeft een dubbeldoelstelling. In de eerste plaats is het PAS erop gericht om de emissie van stikstof en de depositie daarvan op Europees beschermde natuurgebieden (de zogenoemde Natura 2000-gebieden) te verminderen, zodat de natuurwaarden in die gebieden kunnen worden behouden respectievelijk de kwaliteit daarvan kan worden verbeterd. In de tweede plaats is het PAS gericht op het bevorderen van de economische ontwikkeling.

Hiertoe wordt met het PAS zogenoemde depositie- en ontwikkelingsruimte gecreëerd. Op die ruimte kon – tot voornoemde uitspraken – door initiatiefnemers van ontwikkelingen met stikstofdepositie tot gevolg een beroep worden gedaan. Denk hierbij aan ontwikkelingen als de aanleg of verbreding van wegen, de realisatie van woonwijken of de uitbreiding van veehouderijen en andere inrichtingen.

### Bron- en herstelmaatregelen

Om beide doelen te behalen worden in het kader van het PAS twee typen maatregelen getroffen: bronmaatregelen en herstelmaatregelen. Bij de bronmaatregelen gaat het onder meer om maatregelen als het toepassen van schonere huisvestingssystemen door veehouderijen en het op een emissiearme wijze bemesten van agrarische percelen. Door deze maatregelen neemt de emissie van stikstof aanzienlijk af. De helft van die afname werd in de vorm van depositie- en ontwikkelingsruimte beschikbaar gesteld voor nieuwe ontwikkelingen.

De herstelmaatregelen die in het kader van het PAS worden uitgevoerd zijn per Natura 2000-gebied verschillend. Zo worden in het ene gebied bijvoorbeeld extra beheermaatregelen als plaggen of maaien uitgevoerd, terwijl in een ander gebied de hydrologische

systemen worden aangepast. Deze maatregelen leiden er – anders dan de bronmaatregelen – niet toe dat de emissie van stikstof afneemt, maar zorgen ervoor dat de kwetsbare natuurwaarden beter bestand worden tegen stikstofdepositie.

### Zijn die maatregelen voldoende zeker?

Buiten kijf staat dat de gedachte achter het PAS positief is. Bij de manier waarop het PAS wordt uitgevoerd kunnen echter vraagtekens worden geplaatst. Vandaar dat verschillende milieu- en natuurclubs in beroep zijn gegaan tegen toestemmingen die op grond van het PAS zijn verleend. Hierbij hebben zij zich op het standpunt gesteld dat het PAS in strijd is met de Europese Habitatrictlijn. Hun belangrijkste bezwaar is dat het PAS te veel voor de muziek uitloopt. Dit omdat vanaf 1 juli 2015 depositie- en ontwikkelingsruimte

Schulinck

Actuele kennis. Helder inzicht.

werd uitgedeeld, terwijl een aanzienlijk deel van de bron- en herstelmaatregelen nog moet worden gerealiseerd. Verder zijn zij van mening dat de verwachte positieve effecten van de bron- en herstelmaatregelen niet wetenschappelijk vaststaan, terwijl dat op grond van de Habitatrichtlijn wel het geval zou moeten zijn.

### Verschillende rechterlijke uitspraken

De uitspraken van 29 mei zijn niet de eerste uitspraken die betrekking hebben op het PAS. Zo oordeelde de Afdeling ook al op 17 mei 2017 over het PAS. Toen overwoog de Afdeling – samengevat weergegeven – dat het PAS in beginsel verenigbaar is met de Habitatrichtlijn. Zij zag zich evenwel genoodzaakt om hierover verschillende prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof). Dit omdat het PAS uniek is en er derhalve op dat moment nog geen jurisprudentie was over een dergelijk programma. Bij arrest van 7 november 2018 heeft het Hof de prejudiciële vragen van de Afdeling beantwoord. Hoewel uit het arrest volgt dat een programmatische aanpak à la het PAS in beginsel verenigbaar is met de Habitatrichtlijn, maakt het arrest ook duidelijk dat een dergelijke aanpak aan zware eisen moet voldoen. Uit de uitspraken van 29 mei volgt dat de Afdeling van mening is dat het PAS om verschillende redenen niet aan deze eisen voldoet.

### Het PAS mag niet meer als toestemmingsbasis worden gebruikt

Het gevolg hiervan is dat het PAS niet langer als toestemmingsbasis voor activiteiten kan worden gebruikt. Dit betekent dat in het kader van nieuwe ontwikkelingen géén beroep meer kan worden gedaan op de depositie- en ontwikkelingsruimte die met het PAS wordt gecreëerd. Hierdoor herleeft de situatie zoals die was voorafgaand aan het PAS. Dat wil zeggen dat in beginsel voor iedere ontwikkeling die tot een toename van stikstofdepositie leidt een vergunning op grond van artikel 2.7, lid 2, Wet natuurbescherming moet worden aangevraagd. Hierbij moet dan per geval worden beoordeeld of de betreffende toename kan worden gehonoreerd. Dat kan bijvoorbeeld

het geval zijn als kan worden onderbouwd dat die toename dusdanig gering is, dat deze niet tot een aantasting van de natuurwaarden leidt.

Een andere mogelijkheid is dat extern wordt gesaldeerd. Dat wil zeggen dat (een deel van) de stikstofrechten van een andere persoon worden verworven ten behoeve van een nieuwe ontwikkeling. Voorwaarde is dan wel dat die rechten betrekking hebben op dezelfde locatie als waar door de nieuwe ontwikkeling sprake is van een depositietoename. In dat geval mogen de afname en toename met elkaar worden verrekend en kan voor de nieuwe ontwikkeling een toestemming worden verleend, onder de voorwaarde dat de depositie per saldo niet toeneemt.

Met name voor grotere projecten is er nog een andere mogelijkheid en dat is de zogenoemde ADC-toets. In dat geval kan een depositietoename worden gehonoreerd, mits is aangetoond dat A) er geen alternatieven zijn voor de betreffende ontwikkeling (bijvoorbeeld omdat er geen andere geschikte locatie is of een ander proces, met minder stikstofdepositie tot gevolg, onmogelijk is), D) met de ontwikkeling in kwestie een dwingende reden van groot openbaar belang is gemoeid (denk aan het bevorderen van de volksgezondheid of de openbare veiligheid dan wel aan het bevorderen van de werkgelegenheid) en C) de aantasting van de natuurlijke kenmerken die het gevolg is van de ontwikkeling kan worden gecompenseerd (bijvoorbeeld door nieuwe natuur te realiseren of de kwaliteit van bestaande natuur te verbeteren).

### Wilt u meer weten over de uitspraken?

Het bovenstaande is slechts een beknopte samenvatting van de inhoud van de PAS-uitspraken en de gevolgen hiervan voor de praktijk. Wilt u hier meer over weten? Kom dan op 5 september a.s. naar de kennissessie 'PAS op de plaats. En nu?'. Dan praat ik u in drie uur tijd volledig bij over de uitspraken en beantwoord ik al uw prangende vragen.

#### Over de auteur

Mr. Dr. Ralph Frins is senior jurist omgevingsrecht bij de afdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving / Programmadirectie Omgevingsrecht van het Ministerie van BZK. Daarnaast is Ralph als research fellow verbonden aan de Radboud Universiteit.

Ralph is expert op het gebied van het natuurbeschermingsrecht en het PAS, twee thema's waarover hij veelvuldig publiceert en doceert. Daarnaast brengt hij vaak strategisch advies uit in het kader van ontwikkelingen met stikstofdepositie tot gevolg. ■