



## De huidige aanpak van de stikstofproblematiek: een gemiste kans!

Sander Kole, Universitair docent algemeen bestuursrecht en omgevingsrecht Open Universiteit.



Ruim een jaar geleden heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de befaamde PAS-uitspraken gedaan. Als gevolg daarvan kwam de vergunningverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken abrupt tot stilstand. 'Nederland gaat op slot' was een veel gehoorde klacht. Sedertdien heeft veel overleg plaatsgevonden tussen het Rijk, provincies en belangenorganisaties, heeft het Adviescommissie Stikstofproblematiek een aantal adviezen uitgebracht en is een keur aan kleine en grote stikstofmaatregelen voorgesteld. Op 24 april 2020 heeft de Minister van LNV in een brief aan de Tweede Kamer een structurele aanpak van de stikstofproblematiek in het vooruitzicht gesteld. De voorgestelde gepresenteerde aanpak roept bij betrokken partijen veel discussie op. De provincies zijn grosso modo tevreden over de voorgestelde aanpak en de beschikbare middelen, maar agrarische belangenorganisaties zoals LTO Nederland en verschillende milieubeschermingsorganisaties hebben al aangekondigd om de gang naar de rechter te zullen maken.

Tot dusver is nog maar een klein deel van het aangekondigde maatregelenpakket gerealiseerd. Zo is met ingang van 1 januari 2020 de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) beperkt tot *'een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied'*. De praktische waarde van die aanpassing is beperkt aangezien op basis van de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) en de Afdeling iedere activiteit met mogelijk significant verstorende effecten moet

worden aangemerkt als een project. Een ander concreet resultaat is het opnemen van een juridische grondslag in de Wnb voor het instellen van een drempelwaarde en een stikstofregistratiesysteem. Van die laatste mogelijkheid is al gebruik gemaakt en dat heeft geleid tot een generieke verlaging van de maximumsnelheid op de Nederlandse snelwegen overdag tot 100 km/h en ruimte voor het realiseren van MIRT-projecten en de bouw van 75.000 woningen verspreid over het hele land. Dat is gezien de grote behoefte aan nieuwbouwwoningen een druppel op de spreekwoordelijk plaat.

Bij de aanpak van de stikstofproblematiek gaat begrijpelijkerwijs veel aandacht uit naar de landbouwsector. Deze sector is – hoewel dat eerder door agrarische belangenorganisaties werd bestreden – verantwoordelijk voor meer dan 40% van de stikstofuitstoot op stikstofgevoelige habitats en soorten in Nederland. Om dat probleem aan te pakken heeft het kabinet onder meer de subsidieregeling sanering varkenshouderijen, de landelijke beëindigingsregeling voor veehouderijen en de verlaging van het eiwitgehalte in het veevoer in vooruitzicht gesteld. Hierbij vallen twee dingen op: de realisering van de genoemde maatregelen is afhankelijk van de vrijwillige medewerking van agrariërs en met betrekking tot de mogelijke positieve effecten van deze maatregelen bestaat een grote onzekerheidsmarge. Zo worden de positieve effecten van de verlaging van het ruwe eiwitgehalte in het veevoer geraamd op 14,4-63,4 mol/ha/jr. Desondanks worden de beoogde positieve effecten van deze maatregel en andere maatregelen al volop ingeboekt en wordt het overschot (de dispositieruimte) net als bij het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) alvast gereserveerd voor het toestaan van bestaande en nieuwe economische activiteiten in en rond Nederlandse Natura 2000-gebieden.

Een belangrijk onderdeel van aanpak van stikstofproblematiek vormt het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van kwalificerende natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden. In 2050 moet die doelstelling volgens het kabinet zijn bereikt. Het is de bedoeling dat de provincies in belangrijke mate verantwoordelijk worden voor de uitwerking en realisering van de gebiedsgerichte aanpak die moet leiden tot een gunstige staat van instandhouding van kwalificerende habitat en soorten. Hoe die aanpak er precies uit gaat zien en wat de effecten zijn op de Natura 2000-gebieden valt echter nog niet vast te stellen. Desondanks gaan de betrokken overheden er zonder meer vanuit dat de doelstelling – een gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats en soorten – wordt gerealiseerd. Daarbij passen wel een aantal belangrijke kanttekeningen. Uit recent onderzoek naar de effecten van decentraal natuurbeleid is gebleken dat de provincies op dit moment bij de bescherming van Natura 2000-gebieden en de Nationale Natuurnetwerk Nederland (NNN) op belangrijke punten tekortschieten. Dat roept twijfels op met betrekking tot realisering van de toekomstige stikstofmaatregelen door de provincies.

Die twijfel wordt gevoed door ontwikkelingen in de provinciale politiek. Zo is recentelijk in de provincie Brabant een nieuw provinciebestuur aangetreden dat het ambitieniveau voor de aanpak van de stikstofproblematiek heeft verlaagd.

Het is op basis van het huidige maatregelenpakket lang niet zeker dat de stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding komen te verkeren. Het kabinet *streeft ernaar* om in 2030 50% van de stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde te brengen. Dat is kijkend naar de omvang van de stikstofproblematiek in Nederland een bescheiden doelstelling. Daar komt bij dat de kritische depositiewaarde niet meer dan een indicatie vormt van de staat van instandhouding van stikstofgevoelige natuur. Het feit dat de stikstofdepositie zich onder de kritische depositiewaarde bevindt hoeft niet te betekenen dat kwalificerende natuurwaarden in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Daar komt bij dat de kritische depositiewaarde geen verplichting vormt die uit de Habitatrictlijn (hierna: Hrl) voortvloeit en als zodanig afdwingbaar is. Om de ambities waar te maken zou het kabinet in een wet moeten vastleggen dat in 2030 een bepaald percentage van alle stikstofgevoelige natuur in gunstige staat van instandhouding verkeert. Het ligt daarbij voor de hand om te kiezen voor een veel hoger percentage dan de huidige voorgestelde 50%.

Daarnaast kan de vraag worden gesteld hoe serieus de ambities van het kabinet en provincies ten aanzien van het herstel van het behoud van kwalificerende natuurwaarden in Natura 2000-gebieden daadwerkelijk zijn. Het kabinet heeft namelijk aangekondigd om de aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen van alle bestaande Natura 2000-gebieden 'na te lopen'. Hoewel het kabinet de ambitie heeft uitgesproken om de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrictlijn in 2050(!) voor 100% te realiseren lijkt de doorlichting gericht te zijn op het verkleinen of schrappen van bestaande Natura 2000-gebieden en/of het naar beneden bijstellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor kwalificerende habitats en soorten. De mogelijkheden om bestaande onherroepelijk aangewezen Natura 2000-gebieden te verkleinen of te schrappen of de instandhoudingsdoelstellingen naar beneden bij te stellen zijn, kijkend naar de strikte jurisprudentie van het Hof,

zeer beperkt. Kort gezegd is dit alleen mogelijk op basis van wetenschappelijke (ecologische) criteria en niet op basis van politieke of beleidsmatige overwegingen.

De huidige situatie doet sterk denken aan de aanpak en systematiek van het voormalige PAS (2015-2019) waar op basis van nog niet gerealiseerde maatregelen en vermeende positieve effecten, bestaande en nieuwe economische activiteiten in en rond Natura 2000-gebieden ruimhartig werden toegestaan. De jurisprudentie van het Hof en de Afdeling is echter duidelijk: de verwachte voordelen van bronmaatregelen mogen alleen worden meegewogen voor zover de effecten vaststaan ten tijde van het opstellen van een passende beoordeling. Op dit moment kunnen de effecten van de meeste stikstofmaatregelen nog niet op basis van de strikte eisen die voortvloeien uit artikel 6, derde lid Hrl worden beoordeeld. Dat betekent dat er een reële kans bestaat dat een (deel) van de voorgestelde maatregelen de spreekwoordelijk toets der kritiek niet kunnen doorstaan. Daar komt bij dat andere activiteiten met mogelijke significant versturende effecten – zoals

beweiding, bemesting, PAS-meldingen en de luchtvaart – tot nu toe zonder vergunningen en bijhorende ecologische beoordeling – worden toegestaan. Hoewel ook hier nog niet het laatste woord over is gezegd kan worden vastgesteld dat een dergelijke handelswijze op gespannen voet staat met de verplichting in artikel 6, tweede lid Hrl om passende maatregelen te treffen om verslechterende of significant versturende effecten op de kwalificerende natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te voorkomen.

Als gevolg van de bovenstaande onzekerheden staat niet vast dat bestaande en nieuwe economische activiteiten in en de nabijheid van Natura 2000-gebieden doorgang kunnen vinden. De Nederlandse aanpak is (nog) niet in overeenstemming met verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, derde lid Hrl en staat op gespannen voet staat met artikel 6, tweede lid Hrl. Hoewel het kabinet spreekt over een structurele aanpak van de stikstofproblematiek is daar wat mij betreft nog lang geen sprake van. Dat is gezien de grote belangen die op het spel staan – voor economie en ecologie – een gemiste kans!

## Meer weten?

Tijdens de 2-daagse opleiding Natuurbeschermingsrecht in de praktijk wordt uitgebreid ingegaan op gebieds- en soortenbescherming. Daarnaast wordt de nodige aandacht besteed aan de PAS uitspraak en aan de integratie van de Wnb in de Omgevingswet en bijbehorende regelgeving.

De focus van deze opleiding ligt op de uitvoering van het natuurbeschermingsrecht in de praktijk. Tijdens de opleiding worden dan ook veel praktijkcasus behandeld, waarbij er tevens gelegenheid is om eigen casus in te brengen. Verder wordt uitgebreid stil gestaan bij relevante, actuele jurisprudentie, bijvoorbeeld met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en de ontwikkeling van windparken.

➤ [Klik hier voor meer informatie over 'Natuurbeschermingsrecht in de praktijk'](#)