

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Per e-mail

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

onze ref. HB/FM/11018023

uw ref.

inzake Advies hoofdlijnenbrief stikstof en natuur

12 mei 2022

Geachte heer ,

Op 1 april jl. heeft de minister voor Natuur en Stikstof, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, een brief aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer gestuurd met de hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid.

Kamerstukken II 2021-2022, 33 576, nr. 265.

U heeft mij gevraagd om een juridische analyse te geven van de onontkoombaarheid van de in deze brief aangegeven aanpak. Concreet heeft u mij gevraagd of de hoofdlijnenbrief de elementen bevat die bij verdere uitwerking kunnen leiden tot onontkoombaarheid en hoe die onontkoombaarheid bij uitwerking verder geborgd zou kunnen worden.

Daarbij teken ik in de eerste plaats aan dat het begrip 'onontkoombaarheid' in feite uiteenvalt in twee elementen: de vraag of een ambitieuze aanpak van de stikstofoverbelasting als zodanig onontkoombaar is, en daarnaast de vraag of de in de brief van de minister gegeven aanpak leidt tot de vereiste zekerheid van het Natura 2000-doelbereik,

1 Onontkoombaarheid van de aanpak als zodanig

Dat de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden aanzienlijk moet worden gereduceerd, staat niet meer ter discussie. Artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming (Wnb) bepaalt dat het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de kritische depositiewaarde in 2025 ten minste 40% bedraagt, in 2030 ten minste 50% en in 2035 ten minste 74%.

In het coalitieakkoord is inmiddels afgesproken de doelstellingen te versnellen van 2035 naar 2030.

Het tweede lid van deze bepaling kwalificeert deze omgevingswaarden als resultaatsverplichtingen. Artikel 1.12b geeft daarbij de verplichting om een programma stikstofreductie en natuurverbetering vast te stellen waarin ook tussentijdse doelstellingen worden opgenomen met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden en de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

Deze reductie van stikstofdepositie is niet alleen nodig met het oog op de verplichtingen van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn, maar óók om toestemmingverlening voor nieuwe ontwikkelingen weer op gang te brengen. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en van rechtbanken over toestemmingverlening laat daar geen misverstand over bestaan.

Zo overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak over een situatie van zogenaamde externe saldering (één van de weinige opties om nog toestemming te kunnen verlenen voor nieuwe projecten) dat toestemmingverlening alleen mogelijk is als inzichtelijk wordt gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor het betreffende Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd.

Zie AbRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627
(Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat).
Vgl. in dezelfde zin Rechtbank Limburg 19 mei 2021,
ECLI:NL:RBLIM:2021:4127.

Dezelfde noodzaak tot spoedig treffen van bronmaatregelen blijkt uit de jurisprudentie over het al dan niet intrekken van een vergunning op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in de zaak Logtsebaan blijkt dat in situaties waarbij is gevraagd om intrekking van een natuurvergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op overbelaste natuurwaarden, het bevoegd gezag inzichtelijk zal moeten maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Is er geen zicht op de uitvoering van

andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de gevraagde intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.

Zie AbRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.3.

Ten slotte is ook voor de legalisering van de zogenaamde PAS-melders van wezenlijk belang dat de daarvoor noodzakelijke stikstofruimte als gevolg van bronmaatregelen daadwerkelijk beschikbaar komt. Zolang die stikstofruimte niet daadwerkelijk concreet in zicht is, kan niet van handhavend optreden tegen deze PAS-melders worden afgezien.

Vgl. o.a. Rechtbank Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523 en Rechtbank Overijssel 25 januari 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:196.

2 Bevat de hoofdlijnen brief de elementen die kunnen leiden tot onontkoombaarheid?

De hoofdlijnenbrief kiest voor een gebiedsgerichte aanpak en nationale regie. Per gebied zal worden bepaald wat de opgave is, waarbij de kenmerken van het betreffende gebied sturende factoren zijn. Vanuit de landelijke doelen stelt het Rijk in samenwerking met provincies aanvullende regionale, bindende doelen vast waaraan beide zich committeren.

Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het creëren van overgangsgebieden landbouw-natuur, het beheer van grond- en oppervlaktewater op de hoge zandgronden en de zoetwaterbeschikbaarheid in laag Nederland.

De aanpak krijgt voor een belangrijk deel vorm via gebiedsplannen. Per provincie (of delen van een provincie) zullen taakstellende doelen worden geformuleerd die zullen zijn afgeleid van de (inter)nationale verplichtingen op het terrein van natuur, stikstof, water en broeikasgassen. Provincies leggen in de gebiedsplannen de maatregelen en het instrumentarium vast om de doelstellingen te realiseren. Uiterlijk op 1 juli 2023 zullen die gebiedsplannen moeten worden gepubliceerd. Dan zullen ook de definitieve gebiedsdoelstellingen voor stikstof worden vastgesteld en zullen waar mogelijk ook de andere doelstellingen op het gebied van natuur, klimaat en water worden vastgesteld.

Op zichzelf is het wettelijke kader, met de daarin opgenomen resultaatsverplichtingen, een stevige basis voor de onontkoombaarheid. Ook is de hoofdlijnenbrief helder over de te doorlopen stappen in de aanpak. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat het resultaat sterk afhankelijk zal zijn van de nadere uitwerking van de verschillende fasen in de aanpak. Bepalend zal vooral zijn of het daadwerkelijk lukt om de gebiedsdoelstellingen en de gebiedsplannen op 1 juli 2023 vast te stellen, en of de daarin opgenomen

maatregelen voldoende concreet zullen zijn en voldoende snel tot resultaat zullen leiden.

Het raamwerk staat, en is op zichzelf ook toereikend om te komen tot het onontkoombaar realiseren van de vereiste doelen, maar een tijdige en effectieve uitvoering is wel vereist.

In de brief wordt dan ook terecht aangegeven dat onontkoombaarheid meer vraagt dan het bindend vastleggen van doelen: er moet zeker worden gesteld dat de noodzakelijke maatregelen worden gepland, uitgevoerd en voldoende effect sorteren.

Dat is ook in lijn met het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek (de Commissie Remkes) van 8 juni 2020, die aangaf dat het cruciaal is dat zowel de reductieopgave als de *uitvoering van de maatregelen* juridisch moet worden geborgd. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State gaf in haar advies over het toenmalige wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering aan dat voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen het essentieel is dat niet alleen de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de beheerplannen worden beschreven, maar dat daaraan ook daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven door de betrokken bestuursorganen. Gelet op het grote belang van uitvoering van de noodzakelijke maatregelen, kon een uiteenzetting van de manier waarop en de instrumenten waarmee de uitvoering door de betrokken bestuursorganen wordt verzekerd volgens de Afdeling niet ontbreken.

Advies van 9 september 2020, Kamerstukken II 2020-2021, 35 600, nr. 4.

In het advies over het ontwerpbesluit Stikstofreductie en natuurverbetering gaf de Afdeling advisering aan dat het noodzakelijk is dat niet pas in 2028 duidelijkheid komt over de maatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarden voor 2035 te behalen maar dat het mede vanwege de mogelijk lange realiseringstermijn nu al inzicht dient te worden geboden in de benodigde extra maatregelen.

Advies van 21 april 2021, Stcrt. 2021, nr. 33 397.

Vanzelfsprekend verdient het de voorkeur dat de noodzakelijke maatregelen vrijwillig worden getroffen. Dat zorgt voor draagvlak, en zou bij voortvarende medewerking ook kunnen bewerkstelligen dat de noodzakelijke maatregelen op korte termijn worden getroffen. Om die vrijwilligheid te bevorderen geeft de brief ook aan dat onderzocht moet worden of de vrijwillige regelingen aantrekkelijker en effectiever kunnen worden gemaakt.

Ik constateer echter wel dat de voortgang van de noodzakelijke reductie met deze werkwijze sterk afhankelijk zal zijn van de bereidheid om de maatregelen inderdaad vrijwillig te nemen. Als uiteindelijk blijkt dat, ondanks de stimulerende maatregelen, toch niet voldoende vrijwillige maatregelen zullen worden getroffen, zal uiteindelijk het meer dwingende instrumentarium (het gebruikmaken van de



datum 12 mei 2022
onze ref. HB/FM/11018023

5/5

aanschrijvingsbevoegdheid, het intrekken of wijzigen van natuurvergunningen en/of het onteigenen van piekbelasters in veehouderij en industrie) pas daarna worden ingezet, en daarmee dus ook later resultaat hebben.

Consequentie daarvan zou dus kunnen zijn dat de in de wet vastgelegde resultaatsverplichtingen niet tijdig worden gehaald én dat toestemmingverlening voor nieuwe projecten gedurende langere tijd niet mogelijk zal zijn, en bovendien ook concrete intrekkingverzoeken, zoals die door belanghebbenden zullen worden ingediend, steeds moeilijker zullen kunnen worden afgewezen.

Om dat te voorkomen is in de hoofdlijnenbrief aangegeven dat op het moment dat (gebieds)plannen of beleid worden vastgesteld, het ook duidelijk moet zijn welke actie of maatregel getroffen wordt bij tegenvallende uitvoering of effecten. De minister geeft daarbij aan dat als vrijwillige maatregelen – waaronder innovatie, extensivering, verplaatsen of bedrijfsbeëindiging – onvoldoende resultaat opleveren, zij ingrijpen noodzakelijk acht. Meer verplichtende maatregelen zoals onteigening komen dan op tafel, conform de geldende procedures. Volgens de brief moet vooraf duidelijk zijn wanneer en onder welke voorwaarden dit dwingende instrumentarium wordt ingezet.

Tegen de achtergrond van het hiervoor geschetste kader uit richtlijn, wet en jurisprudentie is dit naar mijn mening een vanuit juridisch oogpunt terechte en onvermijdelijke randvoorwaarde voor de op te stellen gebiedsplannen.

Naar ik aanneem heb ik u hiermee voorshands voldoende geïnformeerd. Tot een nadere toelichting vindt u mij vanzelfsprekend graag bereid.

Met vriendelijke groet,
de landsadvocaat,
voor deze,