

Persconferentie – Nieuwspoort

Op 20 februari 2020 om 14.00 uur

Het Stikstofmodel gekraakt

Geachte dames en heren,

Ons is gevraagd vanmiddag kort iets te zeggen over de juridische context van de stikstofproblematiek. Als we het in juridische zin hebben over de stikstofproblematiek moeten we kijken naar de regelgeving op het gebied van natuurbescherming. Immers, bij de stikstofproblematiek draait het om de Natura 2000-gebieden. Omdat het natuurbeschermingsrecht vanuit Europa van grote invloed is op het nationale recht, zal ik daar beginnen.

Habitatrichtlijn

- 1.1. Een van de belangrijkste Europese wettelijke regelingen is de Habitatrichtlijn. Doel van de Habitatrichtlijn is de totstandkoming van de Europese ecologische hoofdstructuur, Natura 2000.
- 1.2. In bijlage I en II bij de Habitatrichtlijn zijn de verschillende typen habitats en de dier- en plantensoorten van communautair belang opgenomen, waarvoor de aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is. De aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden is een heel proces, waarbij de lidstaten eerst gebieden moeten aanmelden en de Europese Commissie uiteindelijk een lijst vaststelt met gebieden van communautair belang. Tot slot dienen de lidstaten de op de communautaire lijst geplaatste speciale beschermingszones aan te wijzen.
- 1.3. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn bepaalt vervolgens de rechtsgevolgen van deze aanwijzing als beschermingszones, de zogenaamde Natura 2000-gebieden. In de eerste plaats moeten de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen voor deze gebieden treffen. Daarnaast moeten zij ervoor zorgen dat de kwaliteit van de habitats in de beschermingszones niet zal verslechteren en er geen storende factoren optreden voor soorten waarvoor de zones zijn aangewezen. Plannen en projecten die mogelijk significante gevolgen voor het gebied kunnen hebben, kunnen alleen maar worden toegestaan indien de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Artikel 6, lid 3, vereist voor projecten en plannen die een significant effect kunnen hebben op het gebied dat een 'passende beoordeling' wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen. Pas als door zo'n beoordeling zekerheid is

verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten, kan toestemming voor het project worden verleend.

- 1.4. De verplichtingen uit de Habitatrichtlijn moeten echter worden doorgevoerd in Nederlandse regelgeving. We komen dan uit bij de Wet natuurbescherming.

Wet natuurbescherming

- 1.5. Deze wet neemt de Europese regelgeving als uitgangspunt en beoogt qua systematiek dicht tegen de formuleringen uit de richtlijnen aan te kruipen, bijvoorbeeld voor wat betreft de vergunningplicht.
- 1.6. Op grond van de Wet natuurbescherming is het verboden om zonder vergunning een project te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen. Dus: is er geen verslechtering of significante verstoring gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, dan is er ook geen vergunningplicht.
- 1.7. Indien het project wel significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied. Slechts indien uit de passende beoordeling de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast, wordt de vergunning verleend.
- 1.8. Als de zekerheid niet kan worden verkregen, dan kan een vergunning alleen worden verleend als er geen alternatieve oplossingen zijn, er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen (de zgn. "ADC-toets").
- 1.9. Hoe verhoudt dit wettelijk kader zich nu tot de stikstofproblematiek? Stikstofdepositie kan leiden tot een verslechtering van Natura 2000-gebieden. Als met een project stikstof wordt uitgestoten moet daarom eerst worden beoordeeld of dit een verslechterend effect kan hebben. Is dat niet het geval dan is geen vergunning nodig. Is dat wel het geval, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt. Een passende beoordeling inventariseert de gevaren van het project voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en kijkt of er maatregelen mogelijk zijn die de negatieve effecten van een toename in stikstofdepositie kunnen wegnemen of verminderen. Kan dit met zekerheid, ook voor eventuele andere factoren dan stikstof, dan kan de vergunning worden verleend. Als niet met zekerheid kan worden gezegd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast, rest alleen de ADC-toets om nog een vergunning te krijgen.

- 1.10. In een passende beoordeling wordt zoals gezegd gekeken of er maatregelen mogelijk zijn die de negatieve effecten van bijvoorbeeld stikstof kunnen wegnemen. Interne en externe saldering zijn vormen van dergelijke maatregelen. Bij saldering gaat het erom dat tegenover een activiteit met mogelijke negatieve effecten, maatregelen staan die een mitigerende werking hebben, zodat er per saldo geen aantasting van de natuurwaarden plaatsvindt. Externe saldering is verboden als er een programma, zoals bijvoorbeeld het PAS, is vastgesteld.
- 1.11. Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 kan het PAS niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening van activiteiten die stikstofemissie veroorzaken in (de buurt van) kwetsbare Natura 2000-gebieden, omdat (heel kort gezegd) niet kon worden verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet toch zouden kunnen worden aangetast in geval van nieuwe ontwikkelingen met gebruikmaking van het PAS. Met deze uitspraak is ook het verbod op externe saldering door de Afdeling buitenwerking gesteld.
- 1.12. Dat betekent op zichzelf dat extern salderen weer als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden meegenomen. Na de uitspraak van 29 mei 2019 hebben de provincies beleidsregels vastgesteld die nadere voorwaarden stellen aan de instrumenten intern en extern salderen. De minister heeft aangegeven dat voor de veehouderij extern salderen nog niet opengesteld kan worden.
- 1.13. In het kader van vergunningverlening voor projecten die significante gevolgen hebben is het dus nodig om maatregelen te treffen die de negatieve effecten wegnemen. Los van deze maatregelen in het kader van vergunningverlening, schrijft de Habitatrichtlijn en ook de Wet natuurbescherming voor dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen in Natura 2000-gebieden. Voor habitattypen en soorten die zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden verplicht de Habitatrichtlijn niet slechts tot het behoud van de staat van instandhouding en het voorkomen van verslechtingen en verstoringen, maar tevens tot het treffen van positieve maatregelen gericht op het herstel van de gunstige staat van instandhouding. Voor het herstel van de gunstige staat van instandhouding geldt een resultaatsverplichting, maar het is aan de lidstaten op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.

Conclusie

- 1.14. Juridisch gezien moeten dus twee zaken van elkaar worden onderscheiden. Ten eerste de verplichting tot het nemen van instandhoudingsmaatregelen in Natura 2000-gebieden en de verplichting tot herstel voor Natura 2000-gebieden die niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Los daarvan zijn er de voorwaarden waaronder een vergunning kan worden verleend voor een project met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Een vergunning kan alleen

worden verleend als de negatieve effecten dusdanig kunnen worden weggenomen of verminderd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Het feit dat een Natura 2000-gebied niet in goede staat van instandhouding verkeert heeft dus niet per se tot gevolg dat er geen vergunning meer kan worden verleend voor een project met gevolgen voor dat gebied. Dat kan als het project de natuurlijke kenmerken van het gebied door het treffen van mitigerende maatregelen niet aantast en het mogelijk blijft op termijn de hersteldoelstelling te realiseren.

- 1.15. De discussie over het stikstofmodel, de metingen en berekeningen waar zo het één en ander over gezegd zal worden is daarom met name van belang bij de feitelijke invulling van normen uit de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming. Wanneer is sprake van een ongunstige staat van instandhouding? Wanneer leidt een project tot een verslechtering van het Natura 2000-gebied? En wanneer nemen maatregelen negatieve effecten weg? Het antwoord op deze vragen is dus van metingen en berekeningen en behelst een feitelijke invulling van wettelijke normen. Aan het wettelijke systeem an sich doet dit echter niets af.