Franca Damen[1]

Nieuwe ronde, nieuwe kansen

LTB 2024/34

Het is inmiddels alweer een paar maanden geleden dat het nieuwe kabinet is gestart. De ene persoon gelooft dat dit als een nieuwe ronde met nieuwe kansen is voor bijvoorbeeld het stikstofbeleid, de andere persoon gelooft hier niet (zozeer) in.

Het hoofdlijnenakkoord 'Hoop, lef en trots' van het nieuwe kabinet gaat niet specifiek op stikstof in. Wel noemt het hoofdlijnenakkoord onder andere een 'herijking van de Natura 2000-gebieden, gericht op een hoofdstructuur van robuuste natuurgebieden (geen "snippernatuur")' en 'geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid, bestaande koppen worden zo maximaal mogelijk geschrapt'. Het stikstofbeleid is een nationale kop op Europees beleid. De Europese Habitatrichtlijn bepaalt namelijk, kort gezegd, 'alleen' dat lidstaten de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden moeten behouden en waar nodig verbeteren. Hoe lidstaten dat doen, is aan de lidstaten zelf. De Habitatrichtlijn bepaalt niets over stikstof. Dat stikstof in Nederland zo belangrijk – of in de meeste gevallen zelfs doorslaggevend – is geworden bij de beoordeling van de invloed van activiteiten op Natura 2000-gebieden, is dus een eigen keuze van Nederland. Ik zie (helaas) niet zo snel gebeuren dat het nieuwe kabinet die nationale kop op Europees beleid gaat schrappen, terwijl dat – of een fundamentele herziening van het stikstofbeleid – naar mijn mening wel nodig is om uit het 'stikstofmoeras' te komen. Zo lang dat niet gebeurt, zullen activiteiten blijven vastlopen op stikstof. De verschillende beëindigingsregelingen zullen daar naar mijn verwachting geen verandering in brengen. De overheid wil de 'stikstofruimte' die door verschillende beëindigingsregelingen ontstaat, namelijk ook gebruiken om andere activiteiten toe te staan. Stikstof wordt feitelijk dus van de ene naar de andere activiteit overgeheveld. Dat roept de vraag op wat dergelijke beëindigingsregelingen met de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden te maken hebben, maar dat laat ik voor nu ter zijde. Door dergelijke regelingen en vragen betwijfel ik echter of een nieuw kabinet als een nieuwe ronde met nieuwe kansen zal zijn.

Een nieuwe ronde, nieuwe kansen lijkt echter wel het 'motto' van bijvoorbeeld MOB te zijn. MOB lijkt regelmatig een nieuwe ronde met juridische procedures over een bepaald onderwerp te starten. Onderwerpen die in het verleden bijvoorbeeld al aan de orde zijn gekomen, zijn de provinciale depositiebanken, beweiden en bemesten, meldingen en vergunningen op grond van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), extern salderen, het intrekken van natuurvergunningen en handhaving ten aanzien van PAS-melders. Per onderwerp start MOB dan een nieuwe ronde van talloze juridische procedures, met nieuwe 'kansen' om het stikstofbeleid aan te scherpen. Een nieuwe ronde lijkt het toepassen van de 'aanschrijvingsbevoegdheid' te zijn. Op grond daarvan kan de provincie een bedrijf met een activiteit die stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaakt, bijvoorbeeld verplichten maatregelen te treffen of zich aan bepaalde voorschriften te houden. De aanschrijvingsbevoegdheid was tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 opgenomen in art. 2.4 lid 1 Wet natuurbescherming (Wnb). Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaat de aanschrijvingsbevoegdheid als zodanig niet meer. Wel bestaat er een soortgelijke bevoegdheid, maar dan in de vorm van het opleggen van een maatwerkvoorschrift. Deze bevoegdheid staat in art. 4.3 Omgevingswet in samenhang met art. 11.3, 11.6 en 11.9 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). MOB lijkt procedures over het toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid vooral te zijn gestart sinds duidelijk is geworden dat voor intern salderen geen natuurvergunning meer nodig is (als gevolg van een wetswijziging per 1 januari 2020 en duidelijk geworden met de Logtsebaan-uitspraak van de Raad van State van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71). Daardoor sluiten de feitelijke en vergunde situatie bij intern salderen niet meer op elkaar aan. Voor de nieuwe situatie gelden dan geen voorschriften uit een (nieuwe) natuurvergunning. Ook kan er door intern salderen latente ruimte ontstaan, terwijl provincies die na de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 juist probeerden in te perken op grond van provinciale beleidsregels bij natuurvergunningen voor intern salderen. Dat kunnen provincies echter niet meer sinds de natuurvergunningplicht voor intern salderen per 1 januari 2020 is vervallen. Door provincies te vragen om de aanschrijvingsbevoegdheid toe te passen – al dan niet in combinatie met een verzoek om een natuurvergunning (deels) in te trekken – lijkt MOB te proberen om alsnog voorschriften en/of maatregelen verplicht te stellen aan bedrijven en/of latente ruimte in te laten trekken. Deze nieuwe ronde van juridische procedures van MOB zal ook weer een nieuwe ronde aan uitspraken gaan opleveren. Op dit moment zijn uitspraken over de aanschrijvingsbevoegdheid echter nog schaars en gaan ze enkel over de luchtvaart en beheer in Natura 2000-gebied. De nieuwe ronde aan uitspraken over het al dan niet toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid in relatie tot de veehouderij – en mogelijk vergelijkbare verzoeken onder de Omgevingswet – moet dus nog worden afgewacht.

1 Franca Damen is advocaat bij Damen Legal, franca@damenlegal.com, www.damenlegal.com.