

Rek en ruimte in een hoofdpijn-dossier

prof. mr. A.A. Freriks

De Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) blijft de gemoederen bezig houden, niet in de laatste plaats in de agrarische sector. Met name de aanpak van stikstofdepositie is een heet hangijzer. In dit verband hebben de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 april 2009 (200802600 en 200807857) veel stof doen opwaaien. Kort gezegd oordeelde de Afdeling dat met in het kader van de Wet milieubeheer vergunde rechten bij beoordeling van een vergunningaanvraag op grond van de Nbw geen rekening wordt gehouden. Hoewel inmiddels per 1 februari 2009 de vergunningplicht voor bestaand gebruik voorlopig buiten werking is gesteld (totdat het eerste beheerplan voor een Natura 2000-gebied onherroepelijk is geworden) lopen agrarische ondernemers juridische risico's zodra zij de bedrijfsvoering willen wijzigen. Dan komt de vergunningplicht uit de Nbw wel om de hoek kijken en is het, gelet op de beide genoemde uitspraken, niet zeker dat de wijzigingen kunnen worden vergund, maar evenmin of het deel dat ongewijzigd wordt voortgezet vergunbaar is. Nadat de minister eerder de Commissie Trojan om advies had gevraagd om de al langer bestaande impasse in de aanpak van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden vlot te trekken, vormden beide Afdelingsuitspraken de directe aanleiding voor een verzoek aan de Adviesgroep Huys om te adviseren over de rek en ruimte in de natuurbeschermingswetgeving om de problemen in de uitvoering van de Nbw het hoofd te bieden. Een belangrijk knelpunt in de aanpak van stikstofproblematiek is dat individuele bedrijven dit probleem niet kunnen oplossen. Daarvoor is naast een aanpak via het vergunningenspoor, generiek beleid nodig. Voor zover dat beleid er op dit moment is, is dat onvoldoende om de instandhoudingsdoelen in voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden binnen bereik te brengen. De Adviesgroep Huys stelt onder andere voor om in de Nbw een systematiek te introduceren die vergelijkbaar is met de aanpak die in het luchtkwaliteitsdossier is gekozen, en daartoe het instrument van het ontwikkelingsplan in de Nbw te introduceren met daaraan gekoppeld een verplichting om de daarin opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk uit te voeren. Laatstgenoemde verplichting ontbreekt op dit moment in de Nbw ten aanzien van beheerplannen. Door invoering van een dergelijke verplichting krijgt het generieke beleid een heldere juridische status en kan daarop ook worden teruggevallen bij beoordeling van individuele vergunningaanvragen. De minister laat nader onderzoek verrichten naar de implementatie van de voorstellen van de Adviesgroep. Intussen zit de praktijk niet stil. Verschillende provincies zijn bezig een beleidskader stikstof op te stellen waarin wordt uitgewerkt hoe met stikstofdepositie in beheerplannen en vergunningverlening wordt omgegaan. In deze beleidskaders wordt - uitgaande van de instandhoudingsdoelen - een totaalpakket aan generieke en gebiedsspecifieke maatregelen gepresenteerd. Een systeem van monitoring en afspraken moet inzicht geven in de ontwikkeling van natuurwaarden en ammoniakdepositie. Een belangrijk discussiepunt is immers in veel procedures dat wijziging of uitbreiding van individuele bedrijven wordt gevraagd, zonder dat voldoende kan worden onderbouwd op welke wijze tegelijkertijd de natuurdoelstellingen zouden kunnen worden gehaald. Een programmatische aanpak zoals in deze beleidskaders en het door de Adviesgroep voorgestelde ontwikkelingsplan is voorzien, is een belangrijk instrument om de trends en maatregelen (en de gevolgen daarvan) wel inzichtelijk te maken. Weliswaar ontbreekt op dit moment het instrumentarium om een programmatische aanpak in een juridisch bindend plan vast te leggen, maar desondanks zal een combinatie van beleidskader, beheerplan en vergunningen veel meer houvast geven - ook aan de Afdeling bestuursrechtspraak in het kader van de toetsing van individuele vergunningbesluiten - dan tot nu toe het geval is. De provinciale initiatieven zijn vanuit dit perspectief dan ook zeer toe te juichen. Hoewel moet worden afgewacht of de Afdeling bestuursrechtspraak deze aanpak voldoende vindt, is de gekozen route de beste optie onder het vigerende wettelijk regime. Hopelijk heeft de Afdeling daar ook oog voor.

Vooruitlopend op verder onderzoek naar de mogelijkheden voor een programmatische aanpak zijn inmiddels in het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet (32 127) enkele (door de Raad van State fel bekritiseerde) voorstellen gedaan om de beoordeling van handelingen die stikstofdepositie teweeg brengen te vereenvoudigen. In een volgend nummer zal op deze voorstellen nader worden ingegaan.