

Update over natuurbeschermingrecht

Tekst: mr. Franca Damen - advocaat bij Kneppelhout & Korthals Advocaten - www.kneppelhout.nl

Beeld: Twan Wiermans

Voor de bescherming van de natuur in Nederland zijn veel regels gesteld. In de praktijk kunnen vooral zogenoemde Natura2000-gebieden voor belemmeringen zorgen. Op deze gebieden mag geen toename van de stikstofdepositie plaatsvinden. Ook andere natuurgebieden kunnen voor belemmeringen zorgen. In dit artikel wordt een aantal ontwikkelingen omtrent de bescherming van natuurgebieden besproken en de invloed daarvan op de praktijk.

De bescherming van Natura2000-gebieden was tot 1 januari 2017 geregeld in de Natuurbeschermingswet. Veehouderijen kunnen tot op een grote afstand invloed hebben op deze gebieden. Dieren veroorzaken namelijk een ammoniakemissie die tot op grote afstand neer kan dalen. In het kader van de natuurbeschermingswetgeving wordt die emissie uitgedrukt in stikstofdepositie.

Tot 1 juli 2015 was geen enkele toename van stikstofdepositie op Natura2000-gebieden toegestaan. Er moesten dan maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat er per saldo geen sprake was van een toename van de stikstofdepositie. Dat werd veelal gedaan door de ammoniakrechten te kopen en in te zetten voor de eigen bedrijfsvoering. Dit werd ook wel externe saldering genoemd. Een andere mogelijkheid was interne saldering met emissiereducerende maatregelen. Daarnaast werd er gebruik gemaakt van provinciale depositiebanken, al heeft dit door uitspraken van de Raad van State helaas niet altijd tot de gewenste vergunningverlening geleid. Steeds was in de hiervoor genoemde gevallen voor de wijziging en/of uitbreiding van een bedrijf een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet (Nb-vergunning) vereist.

Op 1 juli 2015 is de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in werking getreden. Sindsdien is niet meer voor iedere wijziging en/of uitbreiding een Nb-vergunning nodig, zelfs niet als sprake is van een toename van de stikstofdepositie. In sommige gevallen kan namelijk worden volstaan met een PAS-melding. Dat kan als de depositie onder de grenswaarde blijft. Voor deze activiteiten is per Natura2000-gebied depositieruimte gereserveerd. De grenswaarde voor ieder Natura2000-gebied is in beginsel 1,0 mol. Als 95 procent of meer van de gereserveerde depositieruimte voor een gebied op is, wordt de grenswaarde automatisch verlaagd naar 0,05 mol.

Als de depositie boven de grenswaarde uitkomt, is een Nb-vergunning nodig. Hiervoor is dan zogenoemde ontwikkelingsruimte nodig. Provincies kunnen deze ruimte aan verschillende activiteiten toedelen. Dat wordt gedaan volgens de beleidsregels die de desbetreffende provincie heeft vastgesteld voor het toedelen van ontwikkelingsruimte. Een van deze regels is dat per veehouderij per programmaperiode van de PAS (zes jaar) een maximale hoeveelheid ontwikkelingsruimte kan worden toegeedeeld. In de meeste provincies is dat maximaal 3,0 mol, maar in Noord-Brabant geldt bijvoorbeeld voor sommige gebieden een maximum van maar 0,05 mol.



Wie wil uitbreiden, moet goed de ontwikkelingen rondom natuurbeschermingsrecht in de gaten houden.

Programmatische Aanpak Stikstof

De PAS is voor veel veehouderijen al positief geweest, zowel in de vorm van PAS-meldingen als in de vorm van onherroepelijke Nb-vergunningen. Er bestaat echter ook veel kritiek op de PAS. Tegen veel besluiten die op basis van de PAS zijn genomen, zijn dan ook 'bezwaren' (beroepschriften) ingediend. Deze beroepschriften liggen nu voor bij de Raad van State (RvS). De RvS heeft negen zaken geselecteerd om als 'pilot' te dienen. Op verzoek van de RvS heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak hierover een rapport uitgebracht. De pilot-zaken zijn op 30 november en 1 december 2016 door de RvS op zitting behandeld.

De RvS heeft overwogen om zogenoemde prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie (Hof) te stellen over de verenigbaarheid van de PAS met de Europese Habitatrichtlijn. Dit kan van belang zijn, omdat getoetst moet worden of de PAS in overeenstemming is met deze richtlijn. Naar mijn mening doet de RvS er verstandig aan om prejudiciële vragen te stellen. Op die manier krijgen we namelijk zo snel mogelijk duidelijkheid over de vraag of de PAS in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn. Ook als die vraag ontkennend moet worden beantwoord, is het – individuele uitzonderingen daargelaten – beter om dat zo snel mogelijk te weten. Op dit moment worden namelijk ook veel zaken aangehouden in afwachting van een uitspraak over de PAS. Het is nog onduidelijk wanneer de RvS hierover uitspraak zal doen. Zeker als er prejudiciële vragen aan het Hof worden gesteld, kan dat nog een behoorlijke tijd duren.

De RvS heeft wel al geoordeeld dat tegen een PAS-melding geen bezwaar kan worden gemaakt. Noch een PAS-melding noch de bevestiging daarvan is een besluit. Overigens betekent dit ook dat met een PAS-melding géén toestemming is verleend die op grond van de Habitatrichtlijn is vereist. Dit volgt uit de uitspraak van de RvS van 2 november 2016. Of het systeem van de PAS op dit punt juridisch juist is, zal nog door de RvS beoordeeld moeten worden.

In de tussentijd worden de PAS en het daarbij behorende rekenprogramma AERIUS up-to-date gehouden. De actualisatie van een onderdeel van AERIUS zorgde voor wijzigingen in de omvang van de depositie- en ontwikkelingsruimte. Daardoor was een partiële herziening van de PAS nodig. Het ontwerp hiervoor heeft tot en met 18 december 2016 ter inzage gelegen.

Wet natuurbescherming

Daarmee houden de ontwikkelingen met betrekking tot de natuurbeschermingswetgeving echter nog niet op. Op 1 januari 2017 is namelijk de Wet natuurbescherming in werking getreden. Deze wet heeft de Natuurbeschermingswet vervangen. In de kern blijven de regels omtrent vergunningverlening en de PAS hetzelfde. Wel treedt er wederom een wijziging van het bevoegd gezag op. Vanaf 1 juli 2015 was de provincie waarin het hoogste effect op een Natura2000-gebied plaatsvond het bevoegd gezag. Vanaf 1 januari 2017 is de provincie waarin het project wordt gerealiseerd het bevoegd gezag. Dat geeft meer duidelijkheid. Een herziening van AERIUS

kon er namelijk voor zorgen dat het hoogste effect 'ineens' op een ander Natura2000-gebied plaatsvond en dat daardoor een andere provincie bevoegd werd. Door de provincie waarin het project wordt gerealiseerd bevoegd te maken, kan zo'n wijziging zich niet meer voordoen.

De vergunningaanvragen die vóór 1 januari 2017 zijn ingediend en waarop de provincie nog geen (definitief) besluit heeft genomen, moeten op basis van de Wet natuurbescherming worden afgehandeld. Voor die vergunningaanvragen is namelijk geen overgangsrecht opgenomen.

Aanscherping Noord-Brabant

Een andere ontwikkeling lijkt zich te gaan voordoen in de provincie Noord-Brabant. Daar gelden, net als in de provincie Limburg, extra eisen voor veehouderijen om de stikstofdepositie te verlagen. Daarvoor moeten veehouders bij het realiseren van een of meer nieuwe stallen voldoen aan de technische staleisen uit de Verordening stikstof en Natura2000 Noord-Brabant (Verordening stikstof). Los daarvan moeten veehouders er hoe dan ook voor zorgen dat het bedrijf als geheel gemiddeld uiterlijk op 1 januari 2028 voldoet aan deze technische staleisen. In november 2016 heeft de provincie echter aangegeven deze termijn te willen vervroegen naar 2020. Daarvoor moet de Verordening stikstof worden gewijzigd. Door deze wijziging moeten veehouders vervolgens binnen minder dan drie jaar 'ineens' aan de extra technische staleisen uit de Verordening stikstof voldoen, zonder dat zij daarmee in een eerder stadium rekening hadden kunnen houden.

Overig

Tot slot sta ik nog stil bij de bescherming van andere natuurgebieden. Naast Natura2000-gebieden worden namelijk bijvoorbeeld ook zeer kwetsbare gebieden beschermd. Deze gebieden worden thans nog beschermd op grond van de Wet ammoniak en veehouderij. Deze wet komt over een aantal jaar, op het moment van invoering van de Omgevingswet, echter te vervallen. Provincies mogen dan zelf beslissen of zij gebieden nog aanwijzen als zeer kwetsbare gebieden en zo ja, welke regels zij daarvoor stellen.

Ook voor gebieden die behoren tot de zogenoemde ecologische hoofdstructuur (EHS) zijn regels gesteld. Deze regels worden over het algemeen op provinciaal niveau vastgesteld en moeten vervolgens door gemeenten in bestemmingsplannen worden overgenomen. Op 24 augustus 2016 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan over de regels van de provincie Noord-Brabant ten aanzien van tot de EHS behorende gebieden. Uit die uitspraak volgt dat als een bestemmingsplan of een 'projectbesluit' (omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik) wordt vastgesteld, beoordeeld moet worden of de in een EHS-gebied aanwezige ecologische waarden en kenmerken door de toename van ammoniakemissie zullen worden aangetast en of er maatregelen ter compensatie daarvan nodig zijn. Deze toets geldt zelfs als er al een Nb-vergunning is verleend. Zo blijkt weer duidelijk dat het belangrijk is om de ontwikkelingen met betrekking tot het natuurbeschermingsrecht goed in de gaten te houden. ←

De PAS is voor veel veehouderijen al positief geweest, zowel in de vorm van PAS-meldingen als in de vorm van onherroepelijke Nb-vergunningen. Er bestaat echter ook veel kritiek op de PAS.