Franca Damen[1]

Lichtpuntjes

LTB 2025/46

Lichtpuntjes in het stikstofdossier zijn helaas zeldzaam. Maar áls ze er zijn, is het eens te meer van belang om ze te benoemen. Dus dat doe ik hierbij graag.

Een eerste lichtpuntje is dat de Tweede Kamer het licht heeft gezien om het wetsvoorstel voor de 'maatwerkaanpak PAS-projecten' aan te passen. In de wet (art. 22.21 Omgevingswet) staat nu de verplichting voor de minister en gedeputeerde staten van de provincies om zorg te dragen voor het legaliseren van PAS-projecten. De minister wilde die wettelijke legalisatieplicht uit de wet halen en vervangen door de verplichting om een 'oplossing' voor PAS-projecten te bieden. Volgens de toelichting op het wetsvoorstel kon die oplossing ook bestaan uit het beëindigen van een PAS-project. Met andere woorden: de minister en de provincies zouden 'wegkomen' met onrechtmatige wetgeving door een veehouderij die op basis van een PAS-melding in werking was, te laten beëindigen. Het is maar wat je een 'oplossing' noemt. Gelukkig heeft de Tweede Kamer ingezien dat dit geen oplossing is. Het wetsvoorstel is daarom gewijzigd en laat de wettelijke legalisatieplicht in stand zoals die nu al in de wet staat. In de wet staat nu nog dat het legaliseren van een PAS-project in principe moet door het verlenen van een 'natuurvergunning' (omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteit). Die verplichting komt wel te vervallen. Maar zolang de wettelijke legalisatieplicht blijft bestaan, lijkt het me geen probleem dat niet wettelijk is vastgelegd dat legalisatie door het verlenen van een natuurvergunning moet. Een ander positief punt is dat het gewijzigde wetsvoorstel ook ziet op het (mogelijk) legaliseren van andere projecten dan PAS-projecten, namelijk *'projecten waarvoor degene die het project heeft gerealiseerd, als gevolg van onrechtmatig overheidshandelen niet beschikt over een toereikende omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit'*. Om welke situaties het daarbij gaat, staat niet in het wetsvoorstel. Maar wellicht zou daarbij kunnen worden gedacht aan de zogeheten interimmers (al is daar ook geen definitie voor) en activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 fysiek zijn gestart en waarvan op grond van de rechtspraak over intern salderen zoals die gold tot 18 december 2024, mocht worden aangenomen dat geen natuurvergunning nodig was (inclusief de positieve weigeringsbesluiten). Voor deze projecten is in het gewijzigde wetsvoorstel bepaald dat de minister moet beschrijven hoe voor een legale status van deze projecten kan worden gezorgd. Dat moet de minister doen in het zogeheten legalisatieprogramma. Dat is een programma met maatregelen om de PAS-projecten – en dus ook de andere hiervoor genoemde projecten – te kunnen legaliseren. De minister heeft eerder al een dergelijk legalisatieprogramma vastgesteld, maar moet dat opnieuw doen om zodoende te zorgen voor voldoende maatregelen om de projecten te kunnen legaliseren. De nieuwe deadline voor het vaststellen van het (hernieuwd) legalisatieprogramma is (vooralsnog) 1 mei 2026. Het is nu afwachten of het gewijzigd wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen.

Een ander lichtpuntje is de uitspraak van Rechtbank Midden-Nederland van 10 september 2025 (ECLI:NL:RBMNE:2025:4891). Deze uitspraak gaat over een handhavingsverzoek van MOB tegen een PAS-melder en is een vervolg op een eerdere uitspraak van de rechtbank van 22 september 2021 en een uitspraak van de Raad van State van 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:844. De provincie heeft het handhavingsverzoek van MOB (opnieuw) afgewezen, omdat uit een voortoets blijkt dat negatieve effecten op Natura 2000-gebieden als gevolg van de activiteiten van de PAS-melder met zekerheid kunnen worden uitgesloten. In dat geval is geen natuurvergunning nodig en is dus geen sprake van een overtreding van de natuurvergunningplicht. MOB was het echter niet eens met die conclusie van de provincie. Volgens MOB was de voortoets niet goed uitgevoerd omdat daarin rekening is gehouden met de luchtwasser die de PAS-melder toepast. Dat mocht volgens MOB niet omdat de luchtwasser een mitigerende maatregel is en een mitigerende maatregel niet in een voortoets mag worden meegenomen. Daarvoor verwees MOB naar het arrest van het Hof van Justitie van 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477 en de uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923. In die uitspraak heeft de Raad van State, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie, overwogen dat 'in de voortoets enkel rekening mag worden gehouden met onderdelen in het ontwerp van een project die daar inherent deel van uitmaken en die de schadelijke gevolgen van dat project beperken. Het hof noemt dit standaardonderdelen die niet worden opgenomen ter beperking van de negatieve gevolgen, maar als standaardonderdeel verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort' (zie pnt. 21 in de uitspraak van de rechtbank van 10 september 2025). Volgens Rechtbank Midden-Nederland is de luchtwasser bij de PAS-melder zo'n standaardonderdeel. De rechtbank heeft daartoe het volgende overwogen (zie pnt. 22):

> *"Het gaat hier om een stal met RAV-code D3.2.15.4 en daarbij is de luchtwasser verplicht. Dat op grond van de BBT meerdere technieken mogelijk zijn om daaraan te voldoen, zoals op zitting besproken, laat onverlet dat het een verplichting is om emissiereducerende maatregelen te treffen om de emissie uit de stal te verminderen. Op de zitting heeft de gemachtigde van gedeputeerde staten toegelicht dat deze maatregel getroffen moet worden, ongeacht de afstand en de gevolgen voor een Natura 2000-gebied, waarbij verwezen is naar de conclusie van A-G Kokott van 19 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:39 (Eco Advocacy). De rechtbank kan dit volgen. De omstandigheid dat de luchtwasser ook de nadelige gevolgen op Natura 2000-gebieden beperkt, is gelet op het Eco Advocacy-arrest niet doorslaggevend. Op de zitting is met partijen gesproken over de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 25 februari 2025, waarin is geoordeeld dat het gebruik van elektrisch*

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

materieel geen standaardonderdeel bij ieder bouwproject is, omdat elektrisch materieel niet is voorgeschreven waardoor het gebruik van niet-elektrisch materieel niet is uitgesloten. Dit leidt de rechtbank in deze zaak niet tot een ander oordeel, omdat de luchtwasser bij dit stalsysteem juist wel is voorgeschreven."

Dat de luchtwasser (in dit geval) een standaardonderdeel is, is positief. Want dat betekent dat de luchtwasser in de voortoets mag worden meegenomen. Dat levert een lagere ammoniakemissie en daarmee een lagere stikstofdepositie op. Hoe lager de stikstofdepositie, hoe groter de kans dat die stikstofdepositie géén significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kan veroorzaken en er daarom geen natuurvergunning nodig is. Die conclusie is overigens altijd afhankelijk van de (beperkte) omvang van de stikstofdepositie, de betrokken Natura 2000-gebieden, de staat van die Natura 2000-gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen. Hopelijk volgen er meer van dergelijke positieve uitspraken, waarin emissiebeperkende maatregelen worden aangemerkt als standaardonderdeel van een project. De praktijk kan namelijk wel wat lichtpuntjes gebruiken in het stikstofdossier.