

Programma Aanpak Stikstof (PAS): nu stoppen of toch doorgaan?

Hoewel het Europese Hof hard oordeelde over het Nederlandse Programma Aanpak Stikstof (PAS), zet minister Carola Schouten van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de uitvoering voorlopig door. De kritiek van het Hof richt zich met name op de onderbouwing van de beoogde reductie, die veel te vrijblijvend zou zijn. De minister erkent dat dat beter moet, maar ziet in de uitspraak geen aanleiding om de vergunningverlening in het kader van PAS stil te leggen. Ze laat het aan de Nederlandse rechter over om per vergunningsaanvraag te bepalen of de onderbouwing wel of niet in orde is. Natuurverenigingen stellen dat de uitspraak van het Hof een duidelijk signaal geeft en pleiten voor een halt op de vergunningverlening door provincies.

Aan het zich sinds 2015 voortslepende Programma Aanpak Stikstof (PAS) werd in november weer een nieuw hoofdstuk toegevoegd. Het onder politieke druk ‘gearrangeerde huwelijk’ tussen landbouw en natuur leidde in de praktijk tot een hoop bezwaarschriften op verleende vergunningen. Op verzoek van de Raad van State sprak het Europese Hof zich uit over de systematiek en opzet van PAS. De systematiek is aanvaardbaar volgens het Hof, maar er mag niet zo maar een voorschot op de toekomst genomen worden. Als je niet kunt aantonen dat de winst in de toekomst ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden, mag een vergunning niet verleend worden, zo luidt het oordeel kortweg samengevat. Duidelijk zou je denken, maar toch zijn de interpretaties daarvan uiteenlopend.

Gewoon doorgaan

‘Volgens het Hof is een juridisch systeem als dat van het PAS toelaatbaar. Toestemmingsbesluiten voor stikstofdepositie veroorzakende activiteiten kunnen daar in beginsel op worden gebaseerd’, aldus minister Schouten van LNV in haar brief aan de Tweede Kamer van 20 november 2018. ‘De wetenschappelijke onderbouwing die ten grondslag ligt aan het programma en de maatregelen waarop deze onderbouwing is gebaseerd, moeten wel voldoende zekerheid bieden dat de natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden geen schade ondervinden van deze activiteiten. De lat daarvoor ligt hoog, zo blijkt uit de uitspraak van het Hof, die op dat punt ook terugverwijst naar de vaste jurisprudentie van het Hof. Dat geldt te meer – zo benadrukt het Hof – waar de natuur zich niet in een goede staat van

instandhouding bevindt door overbelasting met stikstof, zoals op veel plaatsen in Nederland het geval is. Het is aan de nationale rechter om te beoordelen of de onderbouwing en de daaraan ten grondslag liggende maatregelen aan de eisen voldoen.’

Of te wel: bij ieder bezwaar tegen een verleende vergunning in het kader van PAS moet de rechter toetsen of de onderbouwing van de toekenning deugt.

Meer duidelijkheid

In februari 2019 zal de Raad van State een zitting houden over een aantal bezwaren tegen vergunningen die zijn verleend in het kader van PAS. In deze gevallen gaat het om zaken over veehouderijen, het weiden van vee en het bemesten van weilanden. De zitting in februari is de opmaat voor de eerste uitspraken over vergunningen die onder het PAS zijn verleend. Mr. Gert-Jan Klapwijk, woordvoerder van de Raad van State, denkt dat de uitspraken van de Raad van State meer duidelijkheid zullen verschaffen over wat wel en niet is toegelaten. ‘De Raad van State zal de uitspraak van het Europese Hof meewegen in de uitspraken. Zonder vooruit te lopen op de uitspraak stelt het Hof wel duidelijk dat er waarborgen moeten zijn voor de milieuwinst die geboekt wordt met een nieuwe vergunning. Dat de minister nu zegt dat de vergunningverstrekkings gewoon kunnen doorgaan, nemen we voor kennisgeving aan. Er ligt al een behoorlijk aantal zaken bij de Raad. Ik kan me voorstellen dat ondernemers nu even wachten met het indienen van een aanvraag, totdat er meer duidelijkheid is over waar ze aan moeten voldoen.’

Aanvragen opschorten

De Vereniging Natuurmonumenten roept in een reactie de minister (en de provincies die de vergunningen feitelijk verlenen) op om de aanvraagprocedure voorlopig op te schorten, in ieder geval tot de zitting in februari. 'Het Europese Hof stelt dat vergunningen voor economische ontwikkelingen pas mogen worden uitgegeven als bewezen is dat het de natuur niet schaadt', zegt Marjolein Koek, voorlichter bij Natuurmonumenten. 'Wij zijn blij met die uitspraak, want hierdoor kan de natuur beter worden beschermd. We zien dat zowel de herstelmaatregelen als de bronmaatregelen niet het gewenste effect laten zien. Keer op keer wordt in het veld meer stikstof gemeten dan het theoretische model voorspelde. De natuur loopt ondanks het PAS nog altijd schade op door een opeenstapeling van stikstof en verzuring. Dat staat haaks op het doel van het PAS.'

Dat er zulke verschillen bestaan tussen de te verwachten winst en feitelijke metingen is reden om terughoudend om te gaan met verlenen van vergunningen. 'Je zou de ontwikkelruimte niet moeten vrijgeven enkel op basis van toekomstvoorspellingen', zegt Koek daarover. 'Doorgaan met het verlenen van vergunningen is onlogisch en niet wenselijk. Laten de uitspraken van de Raad van State leidend zijn in de verdere vergunningverlening, zodat de natuur maximaal wordt beschermd en ondernemers tegelijkertijd meer duidelijkheid en zekerheid krijgen.'

Op slot

Dat er onzekerheid bestaat bij ondernemers in de agrarische sector bevestigt Trienke Elshof, bestuurder Gezonde Omgeving bij LTO Nederland, met PAS in haar portefeuille. 'Er is vanaf het begin veel

discussie geweest over de systematiek. Hangende de zitting in februari en de daarop volgende uitspraken worden er nu nauwelijks nieuwe aanvragen gedaan. Er is voor ondernemers die willen verduurzamen geen duidelijk kader waaraan ze moeten voldoen. Als het straks heel complex en verzwarend wordt om een vergunning aan te vragen, bijvoorbeeld omdat er veel meer investeringen moeten worden gedaan, komt de verduurzaming tot stilstand. Ik snap de bezwaren van natuurorganisaties, maar als we de boel bij het oude laten, verandert er niets. Als het PAS te ingewikkeld en te duur wordt, moeten we op zoek naar een andere manier om ondernemers te stimuleren om maatregelen te nemen. Je zult wel een vorm van vergunningverlening overeind moeten houden om boeren de mogelijkheid te geven te verduurzamen. Anders is de natuur slechter af.'

Het blijft natuurlijk de vraag of verduurzaming überhaupt mogelijk is, als nieuwe vergunningen voor extra capaciteit of intensivering worden uitgegeven. Echte milieuwinst valt alleen te behalen als vernieuwing leidt tot daadwerkelijk mindere uitstoot, bijvoorbeeld door een oude stal te vervangen door een nieuwe, met betere bronmaatregelen, zonder verdere uitbreiding.

Voldoen aan de Natura2000-doelstellingen

De uitspraak van het Europese Hof lijkt ertoe te leiden dat verschillende partijen voorzichtig opereren dat het wel eens heel ingewikkeld kan worden om de huidige systematiek overeind te houden, in weerwil van de interpretatie van de minister. De PAS-systematiek mag dan weliswaar door de beugel van het Europese Hof kunnen, maar de praktische uitvoering zou zo maar eens te complex kunnen blijken waardoor

de vergunningverlening in de praktijk tot stilstand komt.

Marga Jacobs, voorzitter Vereniging Leefmilieu, één van de partijen die op een flink aantal vergunningverleningen bezwaar heeft gemaakt, heeft ook die verwachting: 'De uitspraken van de Raad van State zullen waarschijnlijk leiden tot de conclusie dat het PAS in zijn huidige vorm niet werkbaar is. Ongetwijfeld zullen er dan allerlei pogingen worden gedaan om met aanpassingen te komen. Ook dan zullen we kritisch blijven volgen of die in overeenstemming zijn met de Europese regels. Nederland heeft de afspraken in het kader van Natura2000 ondertekend en daar moet Nederland zich gewoon aan houden. Je mag niet eerst meer vervuilen, in de aanname dat het in de toekomst beter zal worden. Die hypotheek op de toekomst is nu gelukkig van tafel.'

En dan?

Blijft de vraag over wat er gaat gebeuren als het PAS inderdaad van tafel gaat. Een heel nieuw systeem? De coalitiepartijen die samen de huidige regering vormen, lijken daarop al een voorschot te hebben genomen bij de formatie. In het regeerakkoord is afgesproken dat het PAS zal worden herzien 'indien noodzakelijk'. Zagen ze de bui al hangen? Marga Jacobs denkt van wel: 'In mijn ogen is dit hele juridische traject een grote verdragingsstactiek waarmee de agrarische sector wordt ontzien, in de wetenschap dat het PAS in zijn huidige vorm niet deugt. Hoe een nieuwe regeling eruit zal gaan zien? Geen idee, maar in ieder geval zal er veel meer rekening moeten worden gehouden met de natuur, zeker in de kwetsbare gebieden. En dat zie ik als pure winst!'

Hoe werkt PAS?

Rijk, provincies en natuurorganisaties nemen in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), dat sinds 1 juli 2015 van kracht is, maatregelen om de natuur te herstellen, bijvoorbeeld door stikstofrijke grondlagen te verwijderen. Agrarische ondernemers nemen maatregelen in hun bedrijfsvoering, zoals mest toepassen met weinig stikstofverliezen en het gebruik van aangepast voer. Door de combinatie van maatregelen ontstaat ruimte voor nieuwe economische activiteiten (ontwikkelingsruimte), zo was de gedachte. Zo kan een boer een vergunning aanvragen

voor een grotere stal, als hij daarmee in de toekomst minder stikstof produceert. Veel vergunningen die worden verleend zijn gebaseerd op verwachtingen en veronderstellingen. Nog steeds wordt er veel te veel stikstof gemeten, terwijl er wel nieuwe bedrijvigheid wordt ontwikkeld. In het PAS zijn alle Nederlandse Natura 2000-gebieden opgenomen waar ten minste één stikstofgevoelig habitat voorkomt dat te maken heeft met overbelasting door stikstof. Dit is het geval voor 118 van de 160 Natura 2000-gebieden.