

Rondetafelgesprek Vergunningverlening aan agrarische bedrijven – 26 september 2023

Position paper Ralph Frins / universitair hoofddocent Omgevingsrecht Tilburg University

Allereerst hartelijk dank voor de uitnodiging om deel te nemen aan bovengenoemd rondetafelgesprek. De uitnodiging bevat het verzoek om te reflecteren op een vijftal vragen. Deze herhaal ik hieronder, waarna ik per vraag mijn gedachten hierover uiteenzet. Gelet op de beperkt beschikbare ruimte, focus ik op het natuurbeschermingsrecht.

- 1) *Hoe verhoudt het vergunningstelsel zich tot de realisatie van doelen waaraan het kabinet zich heeft gecommitteerd (op het gebied van onder meer natuur, stikstof en water)? Hoe draagt het stelsel bij aan de realisatie van die doelen en in hoeverre kan het leiden tot uitkomsten die daar niet mee in lijn zijn?*

De Habitatrictlijn is het normerend kader voor het natuurbeschermingsrecht. Op grond van deze richtlijn moet worden toegewerkt naar een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen habitattypen en soorten. Ieder Natura 2000-gebied levert hier een bijdrage aan. Wat deze bijdrage is, kan worden opgemaakt uit de instandhoudingsdoelstellingen die per Natura 2000-gebied zijn vastgesteld. In het kader van de beoordeling van een vergunningaanvraag moet worden gezien of het betreffende project significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. In beginsel kan alleen een natuurvergunning worden verleend, als significante gevolgen kunnen worden uitgesloten (een uitzondering hierop is de zogenoemde ADC-toets van art. 2.8 lid 4 e.v. Wet natuurbescherming (Wnb)). Het doel van het vergunningstelsel is voorkomen dat projecten met significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd. Aantekening verdient echter dat het project als zodanig in principe geen bijdrage hoeft te leveren aan het daadwerkelijk bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Het is namelijk primair aan de overheid om ervoor te zorgen dat de nodige maatregelen worden getroffen met het oog op het bereiken van de verschillende instandhoudingsdoelstellingen. Zo is de overheid bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het (doen) treffen van voldoende bronmaatregelen om de stikstofemissie en -depositie drastisch te verminderen. Niet alleen met het oog op het voldoen aan de in art. 1.12a Wnb neergelegde omgevingswaarden voor stikstofdepositie, maar ook om ervoor te zorgen dat de verschillende instandhoudingsdoelstellingen uiteindelijk zullen worden bereikt. Aantekening verdient nog dat een drastische reductie van de stikstofemissie en -depositie niet alleen nodig is met het oog op het bereiken van voornoemde omgevingswaarden en instandhoudingsdoelstellingen, maar ook om de natuurvergunningverlening eindelijk weer vlot te trekken.

- 2) *In hoeverre bestaan er verschillen tussen bevoegde gezagen in de voorwaarden die zij stellen aan de vergunningverlening? Welke beleidsvrijheid hebben zij daarbij in het huidige stelsel? Verandert dat als de Omgevingswet in werking treedt?*

Zoals onder 1 opgemerkt mag een natuurvergunning in beginsel alleen worden verleend, als is verzekerd dat een project géén significante gevolgen heeft voor een of meerdere Natura 2000-gebieden (zie art. 2.8 lid 3 Wnb). Naar aanleiding van de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) zijn specifiek met betrekking tot stikstofdepositie door de provincies en het Rijk beleidsregels vastgesteld: de beleidsregels salderen. Deze beleidsregels bevatten nadere voorwaarden voor natuurvergunningaanvragen waarbij een beroep wordt gedaan op het instrument extern salderen (bijv. de voorwaarde dat alleen kan worden gesaldeerd met de feitelijk gerealiseerde capaciteit). Deze beleidsregels zijn – op enkele kleine verschillen na (zo hanteert Noord-Brabant bijv. een afroompercentage van 40% i.p.v. 30%) – identiek.

Daarnaast stelt de provincie Noord-Brabant in haar Interim Omgevingsverordening bovenwettelijke eisen aan huisvestingssystemen van veehouderijen. Hierbij gaat het thans om regels op grond van art. 2.4 lid 3 Wnb, onder de Omgevingswet gaat het om zogenoemde maatwerkregels. De

inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt mijns inziens geen wijziging in de mogelijkheden voor bestuursorganen om beleidsregels en bovenwettelijke eisen vast te stellen.

- 3) *Welke checks en balances zitten er in het huidige vergunningstelsel? Op welke gronden is het bijvoorbeeld mogelijk een vergunningaanvraag af te wijzen of een vergunning in te trekken?*

Thans geldt alleen een natuurvergunningplicht voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Als dergelijke gevolgen bij voorbaat kunnen worden uitgesloten (bijv. omdat het project per saldo niet tot een toename van stikstofdepositie leidt (= intern salderen)), dan is géén natuurvergunning vereist en moet de aanvraag dus worden afgewezen (in de praktijk wordt dit een positieve weigering genoemd). Een aanvraag moet echter ook worden afgewezen, als blijkt dat significante gevolgen voor een of meerdere Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten (tenzij de ADC-toets met succes kan worden doorlopen). Waar het om gaat is dat het bevoegd gezag op basis van o.a. een stikstofdepositieberekening met AERIUS Calculator, een voortoets en/of een passende beoordeling kan beoordelen of een project wel of niet significante gevolgen kan hebben of heeft voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Het is aan de initiatiefnemer om deze documenten te laten opstellen en aan te leveren.

Wat intrekking betreft: de leden 1 en 2 van art. 5.4 Wnb voorzien in een intrekking- en wijzigingsbevoegdheid resp. plicht. In haar Logtsebaan-uitspraak van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uiteengezet in welke gevallen tot intrekking of wijziging kan of moet worden overgegaan. Vooral hetgeen zij over art. 5.4 lid 2 Wnb opmerkt is interessant. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt namelijk dat een natuurvergunning móet worden ingetrokken of gewijzigd, als intrekking of wijziging de enige passende maatregel is om significante gevolgen voor het betreffende Natura 2000-gebied te voorkomen. Als het bestuursorgaan in kwestie echter inzichtelijk kan maken dat voldoende andere passende maatregelen zijn of worden getroffen, hoeft het niet per se tot intrekking of wijziging van de natuurvergunning te besluiten.

- 4) *Wat zijn de belangrijkste wijzigingen in de vergunningverlening aan agrarische bedrijven op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt?*

Het natuurbeschermingsrecht is in principe beleidsneutraal overgeheveld van de Wnb naar de Omgevingswet. Van grote wijzigingen is mijns inziens dan ook geen sprake. Feit is wel dat onder de Omgevingswet wordt gesproken van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit i.p.v. een natuurvergunning. Daarbij komt dat onder de Omgevingswet de omgevingsvergunningen die voor een bepaald project benodigd zijn in beginsel los van elkaar kunnen worden aangevraagd en verleend.

- 5) *Wat kan de Tweede Kamer doen om ervoor te zorgen dat het vergunningstelsel zo is ingericht dat het bijdraagt aan de realisatie van nagestreefde doelen?*

In dit verband denk ik concreet aan het verruimen van de reikwijdte van de natuurvergunningplicht, in die zin dat ook projecten met niet-significant negatieve gevolgen voor een of meerdere Natura 2000-gebieden vergunningplichtig zijn. Begin 2023 is een concept-wetsvoorstel ter consultatie gelegd dat eveneens strekt tot verruiming van de reikwijdte van de natuurvergunningplicht (zie: <http://www.internetconsultatie.nl/wijzigingomgevingswaardestikstof2030envergunningplicht/b1>). Het verdient aanbeveling dat de Tweede Kamer dit of een daarmee vergelijkbaar wetsvoorstel te zijner tijd steunt. Een wijziging van de reikwijdte van de vergunningplicht biedt namelijk de mogelijkheid om door middel van beleidsregels te sturen op het gebruik van de zogenoemde latente ruimte (dit is de ongebruikte ruimte in een vergunning die niet inherent is aan de bedrijfsvoering). Bedacht moet worden dat het onbegrensd gebruik kunnen maken van latente ruimte kan leiden tot een feitelijke toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, waardoor de natuurkwaliteit en het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen verder onder druk kunnen komen te staan. Dit kan tot gevolg hebben dat vergunningverlening nog langer problematisch blijft, waardoor gewenste en nodige maatschappelijke ontwikkelingen niet (tijdig) kunnen worden gerealiseerd.