

_____ Gemeenten houden de adem in. Nadat het Europese Hof van Justitie begin november aan de stoelpoten zaagde van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), buigt de Raad van State zich er 14 februari voor. Advocaat Rachid Benhadi en wethouder Willemien Vreugdenhil over de mogelijke gevolgen.



RAAD VAN STATE BUIGT ZICH OVER HET PAS

STIKSTOFAANPAK ONDER HET MES

Nee, de uitspraak van het Europese Hof van Justitie over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) heeft niet tot een piek van adviesvragen geleid voor Hekkelman Advocaten, zegt advocaat

Rachid Benhadi. Vanuit zijn statige kamer in een oud pand aan de Oranjesingel in Nijmegen adviseert Benhadi overheden en projectontwikkelaars over RO- en milieurecht. De onzekerheid over het PAS, zo vertelt hij, roept al veel langer juridische vragen op voor gemeenten of projectontwikkelaars die woonwijken, bedrijventerreinen of infrastructuur willen aanleggen.

Op 14 februari zal iets van die onzekerheid verdwijnen. Dan zal de RvS aan de hand van lopende rechtszaken over het PAS, voor het eerst ingaan op het novemberarrest van het Hof. Dat arrest volgde op prejudiciële vragen van de RvS aan het Hof. De RvS wilde weten of het PAS voldoet aan de Habitatrichtlijn die Natura2000-gebieden beschermt. De uitspraak ►



VERVUILER
Vervuilende kolencentrale in de Eemmond werd toch toegestaan

‘Nu is het PAS te veel een black box’

van de RvS zal waarschijnlijk pas later dit jaar volgen. ‘Dan hebben we een toetsingskader en krijg je natuurlijk de vraag van al die overheden, ontwikkelaars en agrarische bedrijven: wat betekent dat nu voor mijn situatie?’

Waar sommigen juristen menen dat met de uitspraak van het Hof het hele PAS van tafel is geveegd, wil Benhadi niet zover gaan. ‘Het enige wat het Hof heeft gedaan is een beoordelingsmaatstaf aanreiken. Het heeft gezegd: Raad van State, leg nu eens alles langs die meetlat.’ Die ‘meetlat’ is een waterdichte wetenschappelijke onderbouwing van het PAS. ‘De minister had gezegd: we gaan maatregelen treffen en die zullen in de toekomst leiden tot een verlaging van de stikstofdepositie en om die reden kunnen wij nu alvast meer stikstof toelaten. Daarvan heeft het Hof gezegd: dat kun je alleen zeggen als met een harde, wetenschappelijke onderbouwing aannemelijk is gemaakt dat die toekomstige voordelen

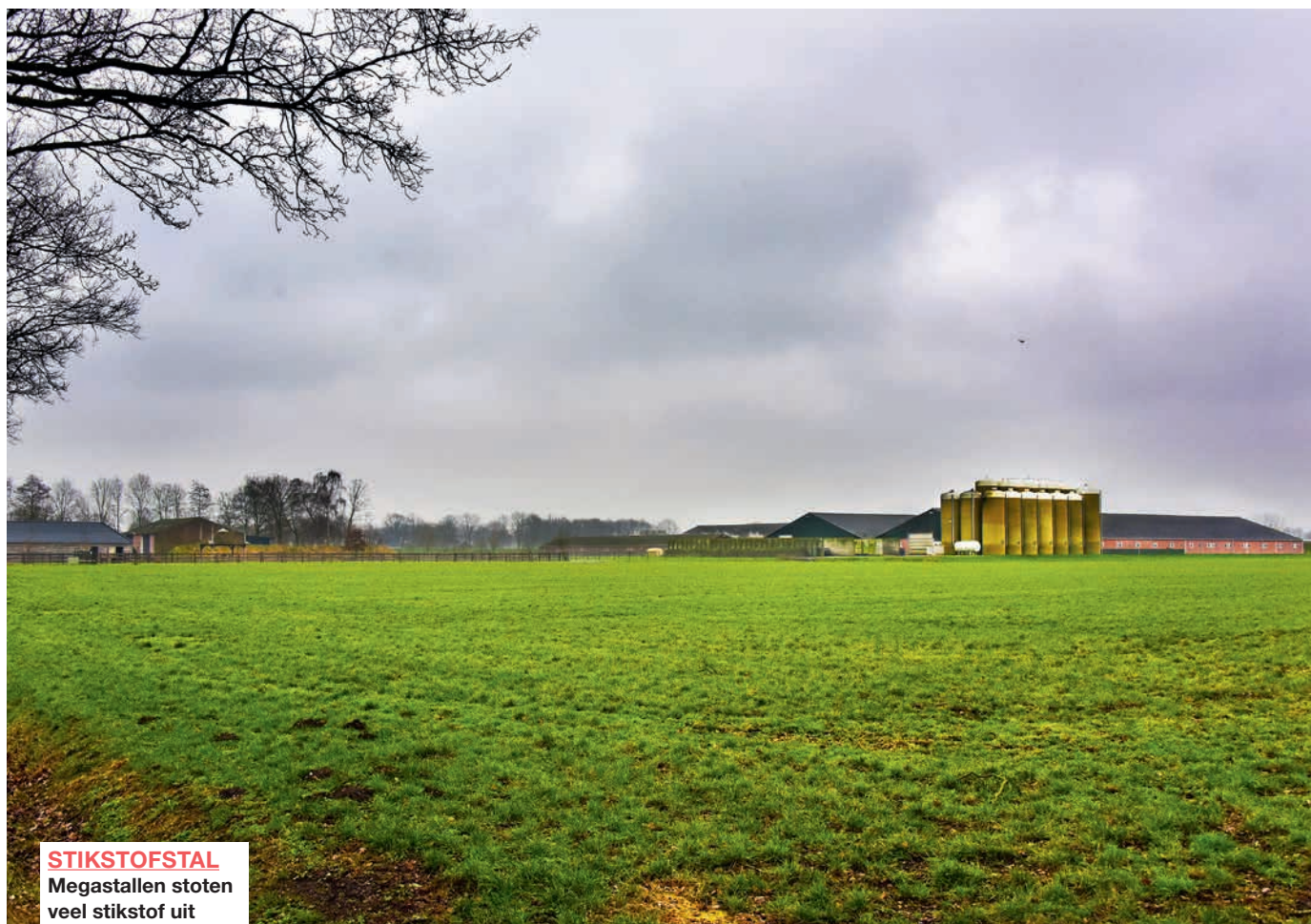
gaan optreden.’ Die onderbouwing moet, aldus het arrest van het Hof ‘volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen.’

BLACK BOX

Een ecologische onderbouwing ligt er overigens al. Benhadi: ‘Alleen, die vol- doet niet op alle punten, als je het mij vraagt.’ Ook aan de onderbouwing van softwareprogramma AERIUS, dat de stikstofdepositie uitrekent en zo bepalend is voor de vraag of een project wel of niet kan doorgaan, schort het een en ander. ‘De RvS heeft tegen de minister gezegd: “Wij kunnen niet zien wat er in dat softwareprogramma zit. Het is een black box. Maak dat inzichtelijk.”’ Op het ministerie zijn de ambtenaren afgelopen tijd druk geweest om een harder wetenschappelijk funda-

ment voor het PAS in elkaar te (laten) timmeren, zo schat Benhadi, en de landsadvocaat zal dat op 14 februari zeker laten zien. Toch denkt de advocaat niet dat de RvS een streep door het PAS haalt. ‘De belangen zijn te groot. Als er een streep door het PAS gaat, ontstaat er een totale chaos.’ Dat is ook niet nodig, meent hij. ‘Het PAS is een systeem dat we hebben bedacht en dat aangepast kan worden. Je kunt het versoberen, uitkleden of extra waarborgen toevoegen.’

Voor gemeenten kan het volgens Benhadi betekenen dat ruimtelijke ontwikkelingen zoals wegenbouwprojecten en bedrijventerreinen vertraagd worden of stil komen te liggen. ‘En het vaststellen van een bestemmingsplan voor een bedrijventerrein kan ertoe leiden dat de stikstofdepositie op een Natura-2000 gebied toeneemt. Dan kun je al een probleem hebben.’ Aan de andere kant hebben minister en provincies gezamenlijk besloten dat de



STIKSTOFSTAL
Megastallen stoten veel stikstof uit

uitspraak van het Hof geen aanleiding is om nu al op de rem te trappen. ‘Het PAS is gewoon in werking. Er worden ook vergunningen verleend waar niemand beroep tegen instelt. Die worden dan onherroepelijk.’ Dat heeft een gemeente echter niet zelf in de hand.

BRONMAATREGELEN

Volgens Benhadi kan een gemeente beginnen met bronmaatregelen te nemen. ‘Dat wordt natuurlijk lastig bij een bedrijventerrein, want dat verkeer heeft een bepaalde stikstofemissie. Maar je kunt wel ontwikkelingen faseren. In plaats van een bedrijventerrein van 50 hectare eerst eentje van 5 hectare aanleggen. Dat heeft invloed op de stikstofdepositie. Je kunt ook de ADC-toets doorlopen. Dat is een zware ecologische toets waarin je motiveert als overheid dat er geen alternatieven (A) zijn voor het project, dat er dwingende redenen (D) zijn en dat je de schade die het project aanricht aan de natuur gaat compenseren (C). De RvS heeft die route in 2018 bij de aanleg van de Blankenburgverbinding geaccepteerd.’

Als dwingende redenen noemt het Hof onder meer werkgelegenheid, volkshuisvesting, gezondheid, nationale economie, het opwekken van duurzame energie, verkeersveiligheid en volksgezondheid. ‘Kleine ontwikkelingen lenen zich niet voor de zware ADC-toets’, reeft Benhadi aan. ‘Verder wordt het instrument weinig gebruikt, waardoor gemeenten mogelijk koudwaterrees hebben. De discussie zit met name in A en C. Over alternatieven kun je altijd discussiëren: waarom kun je woningen niet op een andere plek realiseren? En compensatie kan heel kostbaar worden. Op het moment dat je een woonwijk of een industrieterrein realiseert, moet je eerst in kaart brengen: waar gaat die schade precies optreden? En dan moet je ook nog eens grond zien te vinden waarop je die habitattypen die verloren gaan weer tot ontwikkeling kunt brengen. Dat is ingewikkeld en kostbaar.’

Benhadi ziet nog een ander risico. Als blijkt dat het PAS niet deugt zullen milieuclubs de minister of provincie verzoeken vergunningen in te trekken. Het lijkt een zwaard van Damocles, maar Benhadi wil er niet al te dramatisch over doen. ‘Ik moet nog maar zien dat vergunningen ook daadwerkelijk zullen worden ingetrokken. Ik denk dat het niet zo’n vaart zal lopen.’

ZENUWACHTIG

Daar denkt de Edese wethouder Willemien Vreugdenhil (CDA, Omgevingswet) anders over. Ze knikt driftig van ja op de vraag of ze zenuwachtig is voor de

zitting van de Raad van State op 14 februari en de uitspraak van de hoogste bestuursrechter later dit jaar, die duidelijk zal maken wat er van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) overblijft. Prompt houdt ze een kaartje omhoog van de gemeente Ede met daarop elf projecten die via hun stikstofuitstoot vastgeklonken zitten aan het PAS. ‘Als één individu zijn vinger opsteekt heeft een plan al te maken met vertraging’, illustreert ze de kwetsbaarheid van de plannen. ‘Maar wij hebben niet als een konijntje in de koplampen willen kijken en afgewacht, we hebben proactief gesprekken opgestart met milieugroepen en eerlijk de dilemma’s op tafel gelegd. Als we doorgaan, komt het bij de RvS en wij hebben ingeschat dat het PAS het niet houdt.’

Vreugdenhil popelt om het verhaal te vertellen over de in haar ogen speciale aanpak die Ede heeft om aanleg van woonwijken, wegen, bedrijventerreinen, spoortraject door de maatschappelijke en juridische weerstand te loodsen. En daarvoor moet en zal ze eerst uit de doeken doen hoe de gemeente een sportpark heeft aangelegd. In een gebied bij het dorp Otterlo dat op een klein reepje bebouwde kom na is omsingeld door de Hoge Veluwe, wilde de gemeente een sportpark met voetbalvelden aanleggen. Samenwerking met de milieuclubs - ‘partners in de tango’, aldus de wethouder - was nodig. En al duurde het ruim tien jaar, het is gelukt. De klassieke aanpak van natuurcompensatie bij dit soort projecten is, vertelt ze, ‘grond voor grond’. Om grond te bebouwen moet je elders grond aankopen ‘als foerageergebied voor de dasen of *whatever*’. Dat is ‘een heel oud inzicht’, als je het haar vraagt, ‘net als het afplaggen van heide.’ En dus vloog de gemeente biologen in van de WUR (Wageningen Universiteit) die op zoek gingen naar manieren om het natuurverlies te compenseren.

De natuur op de Veluwe kwam een paar jaar geleden zelf met een mooi voorbeeld, vertelt ze enthousiast. ‘Er was een grote brand uitgebroken. We waren verdrietig, een heleboel natuur was weg. Wat blijkt een paar jaar later? Er waren vijf nestjes zwarte spechten gekomen! En waarom? Omdat ze de boktor eten, die afkomt op verkoold hout. Het menu van de zwarte specht bevat dus niet alleen rode bosmier, zoals wij dachten, maar ook boktor’, zegt ze verbaasd. Zo werd duidelijk dat compensatie op veel manieren kan, ‘bijvoorbeeld het gecontroleerd af laten branden van een stukje bos. We hebben een waslijst van dit soort dingen verzonnen: eekhoortjesbruggen, leefgebied vergroten, groen aanleggen ... een totaalpakket aan maatregelen waarmee we echt denken de natuur te dienen.

Dus niet alleen juridisch afdichten - *cover-your-ass*-afhechten - maar reële invloed op de natuur.’

PRATEN

Dit voorbeeld illustreert volgens Vreugdenhil waar het om draait: kijk naar wat er in de praktijk van de natuur werkt in plaats van wat er volgens theorieën, regels en rekenprogramma’s verplicht is. ‘Het PAS is nu het domein geworden van advocaten en juristen’, moppert ze. ‘Om de boel vlot te trekken, moeten mensen met elkaar gaan praten en het vak van ecologie is een ander vak dan het vak van jurist. Het idee van dat PAS was leuk, maar in de praktijk werkt het niet. Dat hebben we met elkaar geconstateerd. Dat gaat de RvS ook constateren. De vraag is dan: hoe nu verder?’

Niet dat de PAS helemaal van tafel moet, ‘maar er zal wel een vorm van reparatie moeten komen en dat vind ik redelijk en billijk, want ik heb biodiversiteit in mijn portefeuille en vind dat het daarmee niet heel goed gesteld is.’ Het gaat Vreugdenhil erom praktijkargumenten weer terug te brengen in het PAS. Daarom heeft ze via de VNG een PAS-werkgroep van ‘Willie-Wortelambtenaren’ opgericht die het gemeentelijk perspectief terug moeten brengen. Nu is het PAS te veel een black box, waarin zaken zijn weggewerkt die daar niet thuishoren, zoals de verhoging van de maximumsnelheid op de autoweg naar 130 kilometer per uur. ‘Met een enorme verhoging van stikstof wat dan in AERIUS [het PAS-rekenprogramma, *red*] is weggewerkt. Dat vind ik een gotspe’, fulmineert ze. ‘Ik hoop dat de RvS de wijsheid heeft om te zeggen: ga die black box eens goed schoonmaken van binnen en ga met alle overheden aan tafel zitten.’

‘De reden waarom ik nu per se hierover wil praten is omdat ik wil dat dit appel een plekje krijgt en dat, hoe klein en hoog mijn stem misschien mag klinken, het voldoende doordringt tot de mensen die daar mee bezig zijn. Één van de redenen waarom mensen hiervoor terugdeinzen is dat het ont-zet-tend ingewikkeld is om dit te snappen. Ik wil graag mensen naar Ede laten komen om aan te tonen en laten zien dat daadwerkelijke natuurcompensatiemaatregelen effect kunnen hebben. Als je het op de goede manier doet.’ ●