

Programmatische Aanpak

Nu de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) onlangs wet is geworden, lezen we overal in de juridische vakliteratuur over haar zwakheden. Dat zijn er twee: ingewikkeldheid en onzekerheid. Juristen hoor je niet vaak zeggen dat een wet ingewikkeld is: liever nog doen ze net alsof ze hem nog begrijpen dan toe te geven dat de wet een 'verbijsterende en onoverzienbare ingewikkeldheid' kent en daarmee 'onuitvoerbaar' zou zijn. Toch is dat nu een veelgehoord commentaar op de PAS.

De PAS wil de komende achttien jaar twee heren dienen. Dat laatste is sowieso natuurlijk lastig en is niet zelden vragen om moeilijkheden. Die twee heren zijn de natuur (afname stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden) en de landbouweconomie (creëren van ontwikkelingsruimte). Die ontwikkelingsruimte is echter nogal onzeker, want gebaseerd op een toekomstige en niet vaststaande stikstofdaling in combinatie met een mogelijk modelmatig ingeschat effect van natuurherstelmaatregelen. Die maatregelen zijn goeddeels nog niet eens uitgevoerd. Het is maar de vraag of de rechter zo'n toekomstige onzekerheid toestaat, want tot nog toe wordt in zowel de rechtspraak van de Raad van State als het Europese Hof van Justitie juist voortdurend gehamerd op de zekerheid dat de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen niet significant worden aangetast.

Bovendien is het nog maar de vraag wat de rechter gaat doen met toekomstige maatregelen die er nog niet zijn: die zouden als 'compensatie' (herstel achteraf) kunnen worden gezien in plaats van mitigatie. Als sprake is van compensatie dan kan een vergunning alleen worden verleend als ook sprake is van 'dwingende redenen van groot openbaar belang' (de gevreesde ADC-toets; het laatste en zwaarste onderdeel van de Natura 2000-habitattoets) en dat zal voor een agrarische ontwikkeling niet snel het geval zijn. Dat zal immers in de regel geen openbaar of publiek

belang maar juist een privébelang zijn van een veehouder.

Ook zal, denk ik, niet altijd zo duidelijk zijn of een activiteit al is verdisconteerd in het PAS (die immers ook als *pre-fab* 'passende beoordeling' geldt in het kader van de Natura 2000-habitattoets), hetzij specifiek voor varkensboer X, hetzij meegenomen in een generieke ontwikkeling zoals bij projecten onder de grenswaarde.

Kortom: het PAS zorgt dan wel voor een *pre-fab* 'passende beoordeling' van de stikstofdepositie waar bij de vergunningverlening gebruik van kan worden gemaakt, maar problemen kunnen ontstaan als de rechter toekomstige ontwikkelingen en maatregelen als 'compensatie' aanmerkt en uitbreiding van een veehouderij als slechts een privaat belang aanmerkt of zegt dat een bepaalde activiteit helemaal niet meegenomen was in het PAS. Dan zullen Kamerleden van rechtse partijen ongetwijfeld verongelijke Kamervragen gaan stellen, maar kan de 'stas' (departementaal jargon voor: staatssecretaris) zich er van af maken door de rechter de zwarte piet toe te spelen.

Dat laatste zal bij de PAS, zo voor spel ik, voortdurend gaan gebeuren: ingewikkeldheid en onzekerheid zijn immers altijd klassieke ingrediënten voor (te) veel jurisprudentie. Let maar op: de Raad van State zal het vuile werk moeten gaan opknappen. Rechters en juristen zullen weer de schuld krijgen van de decepties en de vergeefsheid van het streven naar vereenvoudiging en zekerheid. Dat is niet erg. Ze worden er vorsteljk voor betaald.

*Fred Kistenkas
Wageningen UR*