

Gebiedsontwikkeling tijdens de stikstofcrisis

Gebiedsontwikkeling tijdens de stikstofcrisis

prof. dr. J.C. (Co) Verdaas

(Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft / Dijkgraaf van Waterschap
Rivierenland)

mr. drs. M.M. (Marieke) Kaajan

(Advocaat omgevingsrecht bij ENVIR Advocaten B.V. in Amsterdam)

mr. W.J. (Willem) Bosma

(Advocaat vastgoed en omgevingsrecht bij Van der Feltz advocaten in Den Haag)

ISBN 978-94-6315-065-1
NUR 823

© 2021, W.J. Bosma, M.M. Kaajan & J.C. Verdaas

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

1	Stikstof en gebiedsontwikkeling	1
2	Gebiedsontwikkeling en stikstof: you ain't seen nothing yet	5
2.1	De PAS, een korte geschiedschrijving	5
2.1.1	In 2006 was Nederland 'af'	5
2.1.2	Het kan verkeren	6
2.2	De geschiedenis van de PAS	8
2.2.1	Ontwikkelingsplanologie als voedingsbodem voor de programmatische aanpak stikstof	8
2.2.2	De programmatische aanpak vermindering stikstofdepositie	9
2.3	Het amendement Koopmans Samsom over de PAS nader beschouwd	10
2.3.1	Theorie en praktijk	11
2.3.2	De Raad van State twijfelde al eerder	12
2.3.3	Afrondend	13
2.4	De PAS als PA(R)S pro toto	15
2.4.1	Strijd om de ruimte is van alle tijden	16
2.4.2	De opgaven op de X-as: kwantitatieve ruimteclaims	19
2.4.3	Verstedelijking	21
2.4.4	Natuur	22
2.4.5	Energietransitie	22
2.4.6	Verduurzaming platteland	23
2.4.7	Klimaat, circulair, bedrijvigheid	24
2.4.8	De opgaven op de Y-as: kwalitatieve ruimteclaims	25
2.4.9	De meest urgente kwesties langs de Y-as	26
2.4.10	KRW	26
2.4.11	Zeer Zorgwekkende Stoffen	27
2.4.12	Er is meer dan stikstof alleen	27
2.5	Een handelingsperspectief	28
2.5.1	De premisse: resultaat op sectorale doelen vergt samenhangende aanpak	29
2.5.2	Vormen van sturing	30
2.5.3	Sturingsvormen	30
2.5.4	De presterende overheid	32
2.5.5	De samenwerkende overheid	33
2.5.6	De rechtmatige overheid	33
2.5.7	De responsieve overheid	33
2.5.8	Hybride sturingsvorm	33
2.5.9	Een aantal bouwstenen	35
2.5.10	De omgevingswet als context	36
2.5.11	De programmatische aanpak is zo gek nog niet	38

3	Bouwstenen voor gebiedsontwikkeling in het licht van de bescherming van Natura 2000-gebieden	39
3.1	Inleiding	39
3.2	Juridische randvoorwaarden voor een oplossing: de verplichtingen uit de Wnb en de Hrl	42
3.2.1	Inleiding	42
3.2.2	Art. 6 lid 1 Hrl: verplichting tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen	43
3.2.3	Art. 6 lid 2: verplichting tot het treffen van passende maatregelen	45
3.2.4	Art. 6 lid 3 Hrl: verplichting tot voorafgaande toetsing van plannen en projecten	47
3.3	Obstakels voor ontwikkelingen met stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden	49
3.3.1	Inleiding	49
3.3.2	Beoordeling van een (geringe) toename van stikstofdepositie in een al overbelaste situatie	50
3.3.3	De (on)mogelijkheid van een drempelwaarde	55
3.3.4	Bepaalde rol voor instandhoudings- en passende maatregelen in een passende beoordeling	58
3.3.5	Discussie over het karakter van een maatregel: mitigatie, of toch niet?	59
3.3.6	Onduidelijkheid over de mate waarin aan art. 6 lid 2 Hrl wordt voldaan kan leiden tot onvoldoende beschikbaar (extern of intern) stikstofsaldo	64
3.3.7	Vergunningvrij intern salderen; last of zegen voor gebiedsontwikkeling?	68
3.3.8	Verschil in referentiesituatie bij plantoets resp. projecttoets	71
3.3.9	Integratie plantoets met projecttoets mogelijk?	73
3.3.10	Obstakels voor gebiedsontwikkelingen door huidige wijze van plantoetsing	76
3.3.11	Wanneer is een gebiedsontwikkeling een project in de zin van de Wnb?	79
3.4	Wetgeving na de PAS-uitspraken; alle problemen binnenkort opgelost?	84
3.4.1	Spedwet aanpak stikstof	84
3.4.2	Wet stikstofreductie en natuurverbetering ('Wsn')	85
3.5	Bouwstenen voor gebiedsontwikkeling	92
3.5.1	Inleiding	92
3.5.2	Bouwsteen 1: focus op art. 6 lid 2 Hrl	93
3.5.3	Bouwsteen 2: een adequate reactie op vergunningvrij interne saldering	96
3.5.4	Bouwsteen 3: ontwikkeling van een daadwerkelijk toepasbare drempelwaarde	97
3.5.5	Bouwsteen 4: creëren en vastleggen van emissieruimte voor nieuwe ontwikkelingen	100
3.5.6	Bouwsteen 5: Gefaseerde toetsing van effecten op Natura 2000-gebieden bij vaststelling en uitvoering van een omgevingsplan	104
3.6	Ter afsluiting	109

4	Het grondbeleidsinstrumentarium als middel om stikstofruimte te creëren voor gebiedsontwikkeling	111
4.1	Inleiding	111
4.2	Vermindering stikstofdepositie door vrijwillige bedrijfsbeëindiging	113
4.3	Het grondbeleidsinstrumentarium	115
4.4	Rapportage van het PBL van augustus 2021	118
4.5	Vermindering stikstofdepositie door onteigening	119
4.5.1	De onteigeningsprocedure onder de Onteigeningswet	119
4.5.2	De onteigeningsprocedure onder de Omgevingswet	121
4.5.3	De balans opgemaakt	123
4.5.4	De schadeloosstelling bij onteigening	124
4.6	Vermindering stikstofdepositie door verplichte bedrijfsbeëindiging zonder onteigening (?)	132
4.7	Stikstofdepositiereducerende maatregelen	141
4.8	Kostenverhaal als instrument voor vermindering van stikstofdepositie	142
4.8.1	Kostenverhaal onder de Omgevingswet	143
4.8.2	Kostensoorten relevant voor vermindering van stikstofdepositie	144
4.8.3	Publiekrechtelijke mogelijkheden voor verhaal van financiële bijdragen voor maatregelen ter vermindering van stikstofdepositie	146
4.9	Afronding en aanbevelingen	150