

# Het Nationaal Programma Landelijk Gebied als programma in de zin van de Omgevingswet: een papieren tijger?

mr. dr. R.H.W. Frins & mr. dr. ing. Th. Peters<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

Na verschillende keren te zijn uitgesteld was op 1 januari 2024 het moment eindelijk daar: de inwerking-treding van de Omgevingswet. Wij zijn verheugd dat het bestuur van de Vereniging voor Agrarisch Recht naar aanleiding hiervan heeft besloten om de jaarvergadering van 2024 in het teken te stellen van de Omgevingswet en ons heeft benaderd als preadviseurs. In dit preadvies gaan wij nader in op één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet: het programma. Wij beginnen in par. 2 met een korte bespreking van dit kerninstrument. Daarna verleggen wij de aandacht naar het programma met de grootste relevantie voor de leden van de Vereniging voor Agrarisch Recht: het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). In par. 3 gaan wij nader in op de totstandkoming van dit programma en bespreken wij het ontwerp-NPLG dat recent ter inzage heeft gelegen. Vervolgens analyseren wij in par. 4 of de Omgevingswet voldoende instrumenten biedt om het NPLG efficiënt te kunnen uitvoeren en het NPLG tot een succes te kunnen maken. Daarna maken wij in par. 5 de balans op en bezien wij of het antwoord op de in de titel opgeworpen vraag bevestigend of ontkennend luidt. Wij sluiten af met een epiloog (par. 6).

## 2. Het programma als een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet

Het instrument programma is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet (Ow).<sup>2</sup> Net als het instrument omgevingsvisie heeft het programma in de regel een beleidsmatig karakter.<sup>3</sup> Uit de artikelen 3.2 en 3.5 Ow kan worden opgemaakt dat de omgevingsvisie met name strategisch van aard is, terwijl het programma veeleer een uitvoeringsgericht karakter heeft.<sup>4</sup> Zo bepaalt eerstgenoemd artikel onder meer dat een omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving moet bevatten en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Art. 3.5 Ow bepaalt op zijn beurt dat een programma een uitwerking bevat van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving en maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of om een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Daarbij is het overigens niet zo dat er een hiërarchische of juridische relatie is tussen de omgevingsvisie en het programma. Kortom: programma's kunnen ook los van een omgevingsvisie tot stand worden gebracht.<sup>5</sup>

Uit art. 3.4 Ow volgt dat op ieder bestuursniveau een programma kan worden vastgesteld, waarbij de be-

1 Ralph Frins en Dick Peters zijn als universitair hoofddocent resp. universitair docent Omgevingsrecht verbonden aan Tilburg University. Daarnaast is Ralph rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Oost-Brabant en is Dick senior-rechter in de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven en afgesloten op 23 april 2024.

2 Zie nader over het instrument programma o.a.: M.N. Boeve, 'Programma's', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 179-198.

3 Uitzondering op de regel is bijvoorbeeld een programma met een programmatische aanpak en een beheerplan Natura 2000 op grond waarvan Natura 2000-activiteiten en/of flora- en fauna-activiteiten worden toegestaan.

4 M.N. Boeve, 'Programma's', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 179.

5 M.N. Boeve, 'Programma's', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 179.

voegdheid tot vaststelling berust bij het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en een minister. Gelet op art. 2.2, tweede lid, Ow kunnen voornoemde bestuursorganen ook gezamenlijk een programma vaststellen.<sup>6</sup> Verder kan uit afd. 3.2 Ow worden opgemaakt dat er drie verschillende typen programma's zijn: 1) verplichte programma's, 2) onverplichte programma's en 3) programma's met een programmatische aanpak. Te beginnen met het eerste type: de verplichte programma's. Deze worden opgesomd in § 3.2.2 Ow. Gelet op de interesse van de leden van de Vereniging voor Agrarisch Recht noemen wij enkel het beheerplan Natura 2000 ex art. 3.8, derde lid, resp. art. 3.9, derde lid, Ow en het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) ex art. 3.9, vierde lid, Ow.<sup>7</sup>

§ 3.2.3 Ow heeft betrekking op het tweede type: de onverplichte programma's. Deze paragraaf bevat slechts twee artikelen, die betrekking hebben op het gemeentelijk rioleringsprogramma enerzijds en het inrichtingsprogramma anderzijds. Dat alleen de bevoegdheid tot vaststelling van deze twee onverplichte programma's expliciet in de Ow wordt benoemd, betekent *niet* dat dit de enige twee mogelijke onverplichte programma's zijn. Een voor de hand liggend voorbeeld van een ander onverplicht programma is het in dit preadvies centraal staande NPLG. De Ow bevat überhaupt geen regels over dit programma, zodat het NPLG moet worden aangemerkt als een onverplicht programma. Tot slot nog een enkele opmerking over het derde type: het programma met een programmatische aanpak. § 3.2.4 Ow heeft hierop betrekking. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en het Programma Aanpak Stikstof (PAS) waren een dergelijk programma. Gelet op de strikte voorwaarden waar een programma met een programmatische aanpak in de regel aan zal moeten voldoen, verwachten wij niet dat van een dergelijk programma veelvuldig gebruik zal worden gemaakt.<sup>8</sup> Dit type programma laten wij dan ook verder onbesproken.

Een essentieel onderdeel van ieder programma is het maatregelenpakket. Uitvoering hiervan is im-

mers nodig om het/de doel(en) van het betreffende programma te bereiken. In dit verband wijzen wij op art. 3.12 Ow, dat bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de in de programma's opgenomen maatregelen moeten worden uitgevoerd of operationeel moeten zijn volgens de daarbij te stellen regels.<sup>9</sup> Art. 3.18 Ow bevat een vergelijkbare bepaling, met dien verstande dat dit artikel een directe uitvoeringsplicht voor bestuursorganen bevat. Deze moeten ingevolge art. 3.18, eerste lid, zorgen voor de uitvoering van de in een programma opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn. Uit art. 3.18, tweede lid, Ow volgt evenwel dat deze uitvoeringsplicht alléén geldt:

- a) voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd, of
- b) als deze volgt uit provinciale of Rijksinstructieregels resp. uit instructies van de provincie of het Rijk.

Voorts wijzen wij erop dat art. 3.18 Ow – anders dan het opschrift van de paragraaf waarin dit artikel is opgenomen doet vermoeden – *niet* alleen van toepassing is op programma's met een programmatische aanpak. Ingevolge art. 3.18, derde lid, Ow geldt voornoemde uitvoeringsplicht namelijk ook voor Natura 2000-beheerplannen én voor het PSN. Gelet hierop dringt zich logischerwijs de vraag op of de Ow niet zou moeten worden gewijzigd, zodat de uitvoeringsplicht ook van toepassing wordt op het NPLG. Op die vraag gaan wij in par. 6 nader in.

Op deze plek wijzen wij nog op enkele procedurele bepalingen. Ten eerste art. 16.27 Ow. Hieruit volgt dat een programma dat wordt genoemd in afd. 3.2 Ow in beginsel moet worden voorbereid met afd. 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>10</sup> Gelet op art. 16.23, eerste lid, Ow kunnen in dat geval door eenieder zienswijzen naar voren worden gebracht. Ten tweede zij gewezen op art. 10.8 Omgevingsbesluit (Ob). Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat bij het vaststellen van een programma moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke

6 Volledigheidshalve wijzen wij op art. 3.13 Ow, dat bepaalt dat bestuursorganen bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden verplicht om een programma gezamenlijk vast te stellen. Hieraan is (nog) geen uitvoering gegeven.

7 Zie nader over het beheerplan en het PSN: C.W. Backes e.a., *Natuur in de Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 112-116 en 197-205.

8 Vgl. M.N. Boeve, 'Programma's', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 195. Zie verder: L.S. Braaksma, *The programmatic approach in environmental law. Towards a legal design in the European Union and the Netherlands that pursues sustainability* (diss. Groningen), Alblasterdam: Ridderprint 2023 en R.H.W. Frins, 'De gevolgen van het PAS-arrest voor de programmatische aanpak van andere thema's dan stikstof', *MenR* 2019/20, p. 117-125.

9 Zie in dit verband art. 10.16, derde lid, Omgevingsbesluit.

10 Uit art. 16.27, tweede lid, Ow volgt dat afd. 3.4 Awb *niet* hoeft te worden toegepast als – kort en goed – sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard.

lijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. In aansluiting hierop bepaalt het tweede lid dat moet worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid, als een programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten. Tot slot merken wij op dat tegen het besluit tot vaststelling van een programma in de regel géén beroep bij de bestuursrechter open staat.<sup>11</sup>

### 3. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied nader beschouwd

#### 3.1 De totstandkoming van het (ontwerp) Nationaal Programma Landelijk Gebied

De totstandkoming van het NPLG werd voor het eerst aangekondigd in de op 11 september 2020 vastgestelde Nationale Omgevingsvisie (NOVI).<sup>12</sup> Deze aankondiging is vervolgens kracht bijgezet door het coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ van het – inmiddels demissionaire – kabinet-Rutte IV, waarin wordt gesteld: “*Een Nationaal Programma Landelijk Gebied pakt de uitdagingen in de landbouw en natuur aan met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief €25 miljard beschikbaar komt*”.<sup>13</sup> Na de installatie van voornoemd kabinet d.d. 10 januari 2022 is de minister voor Natuur en Stikstof (N en S) voortvarend aan de slag gegaan met de verdere uitwerking. Dit heeft geresulteerd in de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, die op 10 juni 2022 openbaar werd gemaakt.<sup>14</sup> Hierin worden diverse vervolgstappen met bijbehorende *deadlines* benoemd, waaronder de oplevering van een eerste versie van de Provinciale Programma’s Landelijk Gebied (PPLG) op 1 juli 2023. Voor deze datum is gekozen omdat de provincies op grond van het voormalige art. 1.12fa Wet natuurbescherming (Wnb) – zie thans art. 11.69b Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) juncto art. 10.36db Ob – reeds op (uiter-

lijk) 30 juni 2023 een gebiedsplan ter gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde voor stikstofdepositie en het PSN dienden op te leveren. Deze gebiedsplannen zijn opgegaan in de PPLG’s.

Uit een brief van de minister voor N en S aan de Tweede Kamer van 24 oktober 2023 volgt dat tien van de twaalf provincies omstreeks 1 juli 2023 een eerste versie van de PPLG’s hebben opgeleverd. De provincie Gelderland heeft een gebiedsplan ingediend conform de Wnb, dus alleen voor stikstof en alleen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, terwijl de provincie Noord-Brabant alleen een houtskoolschets van een PPLG heeft ingediend. Uit de brief volgt verder dat de provincies in de periode van 15 augustus 2024 t/m 30 september 2024 een nieuwe versie van hun PPLG’s moeten indienen bij het Rijk.<sup>15</sup>

Tegelijk met de eerste versies van de PPLG’s hebben de provincies eerste maatregelenpakketten ingediend waarmee zij in 2024 kunnen starten. Deze pakketten zijn beoordeeld door Wageningen Economic Research. Naar aanleiding hiervan heeft het demissionaire kabinet-Rutte IV besloten om € 1,28 miljard te reserveren voor de financiering van maatregelenpakketten in het kader van de PPLG’s. Dit bedrag wordt gedekt door een deel van de middelen die bedoeld zijn voor het Transitiefonds landelijk gebied en natuur over te hevelen naar de LNV-begroting.<sup>16</sup> Dat heeft te maken met het feit dat het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur nog niet is vastgesteld,<sup>17</sup> omdat de Eerste Kamer dit wetsvoorstel controversieel heeft verklaard.<sup>18</sup> De provincies hadden tot 1 april 2024 de tijd om een verbeterde versie van de maatregelenpakketten in te dienen. Deze worden thans integraal beoordeeld door het Rijk. Naar verwachting kunnen in het tweede kwartaal van 2024 middelen beschikbaar worden gesteld aan de provincies, waarna zij over kunnen gaan tot uitvoering van de maatregelenpakketten.<sup>19</sup>

Terwijl de provincies druk bezig waren met het opstellen van de eerste versie van de PPLG’s, werkte de

11 Beroep bij de bestuursrechter is wél mogelijk als een programma (bijv. een beheerplan Natura 2000) een beschrijving van een activiteit bevat als gevolg waarvan die activiteit is toegestaan. Zie: art. 1 van Bijlage II bij de Awb (sub g onder het kopje Omgevingswet).

12 Zie: Rijksoverheid, *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag: Rijksoverheid 2020, p. 135 e.v.

13 Zie: ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025’, p. 15. Raadpleegbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/pdf>.

14 Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 34 682, nr. 96.

15 *Kamerstukken II 2023/24*, 34 682, nr. 179, p. 1 en 3.

16 *Kamerstukken II 2023/24*, 34 682, nr. 186, p. 2-3.

17 *Kamerstukken II 2022/23*, 36 277, B.

18 Zie: *Handelingen I 2023/24*, 36 408, nr. 2, item 5.

19 *Kamerstukken II 2023/24*, 34 682, nr. 186, p. 5.

minister voor N en S verder aan het ontwerp-NPLG en het bijbehorende plan-milieueffectrapport.<sup>20</sup> Blijkens eerdergenoemde Startnotitie was het de bedoeling dat beide producten in het voorjaar van 2023 zouden worden opgeleverd. Het ontwerp en de bijbehorende documenten zijn echter pas op 15 december 2023 openbaar geworden. Vervolgens hebben deze documenten van 16 januari 2024 tot en met 26 februari 2024 ter inzage gelegen.<sup>21</sup> Gedurende deze periode zijn maar liefst 996 zienswijzen ingediend.<sup>22</sup> Uiterlijk begin juni 2024 zal de minister voor N en S een analyse van de ingediende zienswijzen, de strekking daarvan en de mogelijke richtingen in de antwoorden daarop delen met de Tweede Kamer.<sup>23</sup> Aantekening verdient evenwel dat vaststelling van het NPLG aan een nieuw kabinet is. Wij komen daar in par. 6 op terug.

### 3.2 De hoofdzaken van het ontwerp-Nationaal Programma Landelijk Gebied

Eenieder die het ontwerp-NPLG (hierna: ontwerp) openslaat zal naar wij aannemen snel beseffen dat de hierin vervatte opgave enorm is. In de eerste alinea van de inleiding wordt de lat namelijk direct torenhoog gelegd. Die alinea luidt: *“We willen een leefbaar, gezond en vitaal landelijk gebied. Herkenbaar en met een uitstekende kwaliteit. Een landelijk gebied waar de kwaliteit en kwantiteit van het water goed is, waar planten en dieren kunnen voortbestaan. En dat een bijdrage levert in de strijd tegen klimaatverandering. Een landelijk gebied waar de lucht en de bodem gezond zijn, waar het prettig wonen, werken en verblijven is én waar boeren duurzaam kunnen blijven ondernemen. Helaas zijn we hier nu nog ver van verwijderd. Het NPLG levert een belangrijke bijdrage aan het realiseren van deze ambities”*.<sup>24</sup> Dat betekent echter niet dat de scope van het NPLG onbegrensd is. Zo is de scope inhoudelijk begrensd, doordat voor wat betreft het reduceren van emissies naar lucht, water en bodem het accent ligt op agrarische bronnen en landgebruik

(nutriënten, broeikasgasemissies en gewasbeschermingsmiddelen). Andere sectoren – zoals de industrie en mobiliteit – zijn ook aan zet, maar doen dit buiten de scope van het NPLG. Daarnaast is ook de geografische scope begrensd. Hetgeen evenwel onverlet laat dat deze scope omvangrijk is. Het NPLG omvat namelijk het gehele landelijk gebied in Nederland (Caribisch Nederland uitgesloten), zijnde de contramal van het stedelijk gebied.<sup>25</sup> Aantekening verdient evenwel dat de grote wateren geen deel uitmaken van de geografische scope van het NPLG.<sup>26</sup>

Concreet gaat het erom dat het NPLG de gezamenlijke omslag naar een duurzame toekomst van het landelijk gebied in gang zet. Het doel is dat Nederland in 2050 een robuuste ruimtelijke structuur kent voor landbouw en natuur, passend bij de kwaliteiten van gebieden en bij de kenmerken van water en bodem. Om dit doel te bereiken zijn in het ontwerp vier hoofdogaven gedefinieerd. De eerste hoofdogave is het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Hierbij gaat het erom dat – mede met het oog op het voldoen aan internationale verplichtingen op het gebied van natuur, water en klimaat – ervoor gezorgd wordt dat de draagkracht van het water- en bodemsysteem leidend wordt voor het landelijk gebied. De tweede hoofdogave is ervoor zorgen dat keuzes worden gemaakt over bovenregionale verdelings- en kwaliteitsvragen in het landelijk gebied, met het oog op de lange termijn. Hierbij zijn de drie zogenoemde NOVI-afwegingsprincipes van belang, te weten: 1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, 3) afwentelen wordt voorkomen. De derde hoofdogave is het beschermen en bevorderen van een vitaal landelijk gebied, waar het prettig, gezond en veilig wonen, werken, ondernemen en recreëren is. Met een levend en aantrekkelijk landschap, waarin ruimte is voor vitale landbouw, veerkrachtige natuur en overige functies.

20 Op 16 april 2024 verscheen het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage over het plan-milieueffectrapport, zie: Commissie voor de milieueffectrapportage, *Nationaal Programma Landelijk Gebied. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport*, Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage 2024.

21 *Kamerstukken II* 2023/24, 34 682, nr. 183.

22 Zie: <https://www.onslevendlandschap.nl/actueel/nieuws/2024/03/19/996-ingediende-zienswijzen-voor-het-nplg> (geraadpleegd op 2 april 2024).

23 *Kamerstukken II* 2023/24, 34 682, nr. 190.

24 Rijksoverheid, *Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied. 15 december 2023*, Den Haag: Rijksoverheid 2023, p. 7. Hierna korthedshalve: Ontwerp-NPLG.

25 Voor een omschrijving van ‘het stedelijk gebied’ zij verwezen naar de bijlage bij art. 1.1 van het Bkl. Hierin wordt ‘stedelijk gebied’ gedefinieerd als: *“op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen”*.

26 Ontwerp-NPLG, p. 8-9. De grote wateren zijn: de Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer/Markermeer, Grote Rivieren en Zuidwestelijke Delta.



Verder is van belang dat sociaal-economische doelen goed zijn geborgd in de PPLG's. De vierde en laatste hoofdoopgave is dat sprake is van een lerende aanpak van interbestuurlijke samenwerking met samenhangende rijksinzet voor het landelijk gebied en gebiedsgericht werken voor het realiseren van voornoemde opgaven.<sup>27</sup>

Naast deze vier hoofdoopgaven bevat het ontwerp enerzijds doelen en anderzijds structurerende keuzes. Hoofdstuk 2 van het ontwerp bevat de doelen. Hierbij gaat het om nationale doelen voor de drie hoofdthema's van het NPLG: natuur, water en klimaat. De meeste doelen zijn overigens niet 'nieuw', maar worden 'louter' samengebracht in het NPLG om de verschillende doelen in samenhang te behalen. Zo maken de in art. 2.15a Ow neergelegde omgevingswaarden voor stikstofdepositie en de in § 2.2.2 Bkl neergelegde omgevingswaarden voor waterkwaliteit onderdeel uit van het NPLG. Verder kan worden gewezen op doelen die uit eerdere beleidsdocumenten volgen, zoals de afspraken uit het Natuurpact met betrekking tot de realisatie van het natuurnetwerk Nederland (NNN) en de afspraken over de aanplant van bomen uit de Bossenstrategie. Voor een overzichtelijke weergave van de verschillende doelen zij verwezen naar de hieronder opgenomen tabel 2.1.<sup>28</sup>

Ten behoeve van de uitvoering en realisatie is een deel van de nationale doelen in het ontwerp regionaal verdeeld. Zo bevat tabel 2.3 van het ontwerp een regionale verdeling van de emissiereductieopgave voor stikstof. Deze opgave heeft betrekking op het landelijke depositiedoel voor 2035, inhoudende dat in dat jaar op 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarde *niet* meer wordt overschreden.<sup>29</sup> Om dit doel te halen moet de binnenlandse stikstofemissie met 39 Kton NH<sub>3</sub> worden gereduceerd. Dit is in het ontwerp vertaald naar een emissiereductieopgave per provincie, bijvoorbeeld 6.957 ton NH<sub>3</sub> voor Noord-Brabant en 2.359 ton NH<sub>3</sub> voor Utrecht. Deze emissiereductieopgaves zullen verder moeten worden uitgewerkt in het

kader van de PPLG's. Een ander voorbeeld is tabel 2.9 van het ontwerp, waarin een regionale verdeling voor de koolstofvastlegging in minerale landbouwbodems vanaf 2030 is opgenomen. Hieruit volgt dat het landelijke doel met betrekking tot koolstofvastlegging in minerale landbouwbodems van 0,5 Mton CO<sub>2</sub> eq/jaar voor 17,2% (= 0,086 Mton CO<sub>2</sub> eq/jaar) moet worden gerealiseerd in Noord-Brabant en voor 1,6% (= 0,008 Mton CO<sub>2</sub> eq/jaar) in Utrecht.<sup>30</sup>

Een ander belangrijk doel van het NPLG heeft betrekking op groenblauwe dooradering (GBDA). Hierbij gaat het om een te ontwikkelen netwerk van halfnatuurlijke landschapselementen die het landelijk gebied doorkruisen. Het netwerk zal bestaan uit individuele houtige elementen (zoals singels, bomenrijen, heggen, griendjes en hoogstamboomgaarden), niet-houtige begroeiing (zoals kruidenrijke akkerranden en ruigtes) en natte elementen (zoals ecologisch beheerde sloten, natuurvriendelijke oevers en poelen). Het doel voor 2050 is om 10% van het oppervlak van het landelijk gebied per provincie ingevuld te hebben met GBDA (exclusief NNN en Natura 2000, inclusief gronden in eigendom van overheden en particulieren zonder agrarische functie). Dit doel is overgenomen uit het Aanvalsplan Landschap.<sup>31</sup> Voornoemd doel is weliswaar een eigenstandig doel, maar het dient vooral als ondersteunend middel voor de verschillende hoofddoelen van het NPLG. Zo kan GBDA bijdragen aan het bereiken van de VHR-doelen (bijvoorbeeld omdat het een habitat voor soorten biedt en omdat het voor verbindingen tussen natuurgebieden zorgt) en de KRW-doelen (ecologische oevers en beekdalen kunnen bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan de ecologische KRW-doelen en vegetatie langs waterlopen kan zorgen voor afvang van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen).<sup>32</sup>

De structurerende keuzes van het NPLG worden beschreven in hoofdstuk 3 van het ontwerp. Hierbij gaat het om door het Rijk gemaakte keuzes voor de ruimtelijke inrichting, die richting geven aan de PPLG's. Concreet gaat het om algemene inrichtingsprincipes, die ingaan op de (on)wenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. De struc-

27 Ontwerp-NPLG, p. 7-8.

28 Ontwerp-NPLG, p. 16-18.

29 'Voor stikstof gevoelige habitats' wordt in de bijlage bij art. 1.1 Ow gedefinieerd als: "voor stikstof gevoelige leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt".

30 Ontwerp-NPLG, p. 17, 32-33 en 49-50. Mton CO<sub>2</sub> eq/jaar staat voor: Megaton CO<sub>2</sub>-equivalent. Volgens de website van het Centraal Bureau voor de Statistiek staat één megaton CO<sub>2</sub>-equivalent voor de broeikasgaswerking van de uitstoot van één megaton koolstofdioxide (= 1 miljard kilogram CO<sub>2</sub>).

31 Zie: <https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/aanvalsplan-landschapselementen/aanvalsplan-landschap.pdf>.

32 Ontwerp-NPLG, p. 52-54.

**Tabel 2.1: Samenvattend overzicht NPLG-doelen Rijk-provincie voor natuur, water en klimaat**

Natuur		Water		Klimaat		
VHR	N2000	NNN & Bossen- strategie	KRW	Adaptatie	Landgebruik	Landbouw
<b>2030:</b> maatregelen treffen om voor ten minste 30% van de in 2019 in een ongunstige VHR verkerende VHR-soorten en habitattypen een landelijk gunstige SvI te bereiken, dan wel een sterk positieve trend in gang gezet	<b>2025:</b> 40% areaal van stikstof- gevoelige habitats in 2025 in N2000-gebieden onder de kritische depositie- waarde	<b>2027:</b> Tussen 2011 en 2027 realisatie van 80.000 ha nieuwe natuur conform NNN Overlap met Bos- strategie door 15.000 ha nieuw bos conform NNN	<b>2027:</b> Concentraties nutriënten (P & N) in grond- en oppervlak- te- waterlichamen voldoen aan wet- telijke normen	<b>2050:</b> Beleid, inrichting en beheer aangepast aan het verande- rende klimaat. Schade en ontwrichting door weersex- tremen zoveel mogelijk beperken	<b>2030:</b> Landelijke koolstof- vastleg- ging in minerale land- bouwbodems van 0,5 Mton CO <sub>2</sub> eq. extra t.o.v. basispad KEV 2021	<b>2030:</b> Landelijke emissie reductie-opgave broeikas-gassen voor de veehou- derij en mestaan- wending in de akkerbouw van 5 Mton CO <sub>2</sub> eq.
<b>2030:</b> Uiterlijk in 2030 de landelijke nega- tieve trends van alle VHR-soor- ten en -habitattypen zoveel mogelijk te stoppen	<b>2030:</b> 50% areaal van stik- stof- gevoelige habitats in 2030 in N2000-gebie- den onder de kritische deposi- tiewaarde	<b>2030:</b> realisatie van 37.400 ha nieuw bos tussen 2021 en 2030.	<b>2027:</b> Concentra- ties gewasbescher- mings- middelen in grond- en op- pervlakte- water- lichamen voldoen aan wettelijke normen.		<b>2030:</b> Landelijke emissie- reductie- opgave broei- kasgassen van 1 Mton CO <sub>2</sub> eq. in veenweide	<b>2030:</b> landelijke methaan emis- sie- reductie- opgave voor de veehouderij en mestaanwending akkerbouw van 3,82 Mton CO <sub>2</sub> eq. conform Global Me- thane Pledge (onder-deel van broeikas-gas- re- ductie 5 Mton)
<b>2030:</b> maatregelen treffen om 30% van het totale areaal dat niet in goede conditie is in goede conditie te brengen	<b>2035:</b> 74% areaal van stik- stof- gevoelige habitats in 2035 in N2000-gebie- den onder de kritische deposi- tiewaarde	<b>2030:</b> In 2030 14.000 extra hectare bos met natuurfunctie te realiseren, deels als onderdeel 37.400 ha nieuw bos	<b>2027:</b> Grondwater- lichamen voldoen aan de norm voor een goede kwan- titatieve en kwa- litatieve toestand per grondwater- lichaam, conform Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)		<b>2030:</b> Landelijke koolstof- vastleg- ging in bomen/ bos/ natuur van 0,4 – 0,8 Mton CO <sub>2</sub> . eq. extra t.o.v. emissies basis- pad KEV 2021	
<b>2030:</b> maatregelen treffen om 30% van het te ont- wikkelen areaal dat noodzakelijk is voor een gunstige SvI te realiseren	<b>2027:</b> hydrologische condities voor alle N2000-gebie- den voldoen aan ecologische vereisten	<b>2030:</b> het bestaande bos waar nodig te revitaliseren.	<b>2027:</b> voor opper- vlaktewater- licha- men waar mogelijk maatregelen ne- men om een meer natuurlijke toestand te berei- ken, bestaande uit de maatregelen in de stroomge- bied- beheerplan- nen aangevuld met grootschalig herstel van het beekdal			
<b>Ondersteunende doelen voor natuur, water en klimaat</b>						
Groenblauwe-dooradering (GBDA)						
<b>2030:</b> 50% van opgave landelijk gebied per provincie, exclusief het NNN. De opgave is hierbij het verschil tussen huidig % GBDA en doel van 10% GBDA in 2050.						
<b>2050:</b> 10% GBDA in landelijk gebied per provincie, exclusief het NNN.						

turerende keuzes sturen op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied, waarmee de doelen in samenhang kunnen worden gerealiseerd. Zo gaan de keuzes in op slimme combinaties van landgebruik, het voorkomen van nadelige *lock-in*-effecten en de verbinding met andere opgaven zoals volksgezondheid. Feitelijk worden twee sets onderscheiden, waarbij alleen de eerste set structurerende keuzes bevat die een directe relatie hebben met de doelen van het NPLG. Deze keuzes zijn gericht op het ruimtegebruik voor natuur en landbouw en op het water- en bodemsysteem (zie de hieronder opgenomen tabel 3.1 van het ontwerp). De tweede set is gericht op het in het kader van de PPLG's meewegen van het belang van dier- en volksgezondheid (zie de hieronder opgenomen tabel 3.2 van het ontwerp).<sup>33</sup>

### 3.3 Ex ante analyse

Hiervoor merkten wij op dat de lat torenhoog wordt gelegd in het ontwerp. Dat klinkt ook door in de *Ex ante analyse van het NPLG*.<sup>34</sup> In het kader van deze analyse hebben het Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen University & Research, Deltares en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna kortheidshalve aangehaald als: het PBL) onderzocht in hoeverre de NPLG-doelen kunnen worden gehaald met de PPLG's. Het PBL concludeert echter dat het nog niet 'door te rekenen' is of genoemde doelen kunnen worden gehaald, omdat de PPLG's alleen op hoofdlijnen zijn geformuleerd en de inzet van beleidsinstrumenten daarin vaak niet meer dan als een mogelijkheid wordt benoemd. Geliet hierop verbaast het niet dat het PBL concludeert dat met alle maatregelen samen – de voorstellen van de provincies in de PPLG's en voorgenomen maatregelen van het Rijk – het nog niet zeker is of de meeste NPLG-doelen binnen bereik komen. Hier voegt het PBL de volgende overduidelijke boodschap aan toe: *“Maar het is ook de vraag of het realistisch is dat wél te verwachten. Volledig doelbereik binnen grofweg een decennium is op basis van de voorgestelde beleidsinstrumenten en de wetenschappelijke kennis daarover niet plausibel, gezien de omvang van de opgave en het tempo waarin dat gerealiseerd moet worden. Om die doelen te bereiken zal de inzet en uitvoering van bestaand beleid, zoals natuurontwik-*

*keling of gebiedsontwikkeling rond beken, zeer fors moeten worden opgeschaald”*.<sup>35</sup>

Daarnaast merkt het PBL op dat de emissiedoelen voor de landbouw met de voorgestelde maatregelen en instrumenten nog buiten bereik blijven. Zelfs als rekening wordt gehouden met recent nieuw nationaal landbouwbeleid – zoals de Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (met piekbelasting) – is er nog steeds een fors gat tot het bereiken van de stikstof- of klimaatdoelen voor de landbouw. Het PBL acht het niet aannemelijk dat dit gat gedicht kan worden met het stimulerend-vrijwillig landbouwbeleid uit de PPLG's. Met betrekking tot de eerste NPLG-(tussen)doelstelling voor natuur – te weten: 30% van de internationaal beschermde natuur die nu *niet* in een gunstige staat van instandhouding verkeert doet dat in 2030 *wél* of vertoont *ten minste een positieve trend* – wordt daarentegen opgemerkt dat het behalen hiervan *wél* haalbaar lijkt. Met dien verstande dat doelbereik alleen mogelijk is, als de bestaande natuurbeleidsafspraken uit het Natuurpact en het Programma Natuur voortvarend en ecologisch effectief worden uitgevoerd, en het realisatietempo omhoog gaat, aldus het PBL. Tegelijkertijd wordt echter opgemerkt dat het niet aannemelijk is dat een ander NPLG-doel – te weten: het (geheel) stoppen van achteruitgang – al binnen bereik komt. Met betrekking tot de waterdoelen wordt opgemerkt dat de nutriëntdoelen voor grondwater in veel provincies naar verwachting binnen bereik komen, maar dat voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater in 2027 nog knelpunten zullen overblijven.<sup>36</sup>

Verder is treffend dat het PBL opmerkt dat de omvang van de NPLG-opgaven doet denken aan de spreekwoordelijke vraag: *how to eat an elephant?* Het antwoord daarop luidt: hap voor hap, en stap voor stap. Het is niet zinvol om te wachten op perfecte PPLG's waarmee in één keer en met zekerheid de doelen kunnen worden behaald. In plaats daarvan moet ervoor worden gekozen om vooral de richting te bepalen en te beginnen met die stappen waarvan vrijwel zeker is dat ze nodig zullen zijn. In het ver-

33 Ontwerp-NPLG, p. 59-61 en 64.

34 D. Boezeman e.a., *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2024.

35 D. Boezeman e.a., *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2024, p. 8-9 en 13.

36 D. Boezeman e.a., *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2024, p. 13-15.

**Tabel 3.1: Structureerende keuzes met directe relatie NPLG-doelen**

Structureerende keuzes	Bondige toelichting	Direct gerelateerde doelen
overgangsgebieden	een gebied realiseren rondom stikstof- gevoelige Natura 2000-gebieden waar functies en activiteiten een bijdrage moeten leveren aan natuurherstel	VHR-doelbereik, Omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie, Hydrologische condities Natura 2000, GBDA
inpassing areaal agrarische natuur/ nieuwe natuur	richting voor de wijze waarop deze nieuwe arealen ingepast kunnen worden en welke eigenschappen van het gebied daarbij in ogenschouw moeten worden genomen	VHR-doelbereik, NNN, Bossenstrategie, GBDA, koolstofvastlegging BBN, koolstofvastlegging minerale landbouwbodems
invulling 10% groenblauwe-dooradering	uitleg over inpassingsmogelijkheden van landschapselementen die bijdragen aan het realiseren van 10% groenblauwe-dooradering	GBDA, Bossenstrategie, VHR-doelbereik, koolstofvastlegging BBN
<b>Selectie van keuzes uit Water en Bodem Sturend</b>		
peilopzet veenweide	toewerken naar een peilopzet van 20-40cm onder het maaiveld in veenweidegebieden om broeikas-gasemissies en bodemdaling te beperken	KRW-doelen, emissiereductie veenweide
waterbeschikbaarheid verzilte gebieden	acceptatie van tijdelijke toename regionale verzilting en aanpassing van het landgebruik hierop	klimaatadaptatie
verhogen grondwaterpeilen op hoge zandgronden	verhogen van grondwaterpeilen met mogelijk 10 cm tot 50 cm voor bestrijden van verdroging op hoge zandgronden	KRW-doelen, VHR-doelbereik, Hydrologische condities Natura 2000
grootschalig beekdalherstel op hoge zandgronden	ruime bufferzones realiseren in beekdalen op zandgronden voor waterkwaliteit, en bijdragend aan infiltratie grondwater	KRW-doelen, GBDA, Bossenstrategie, NNN, koolstofvastlegging BBN
beperken grondwater-onttrekkingen Natura 2000-gebieden op hoge zandgronden	beperken van grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden om verdroging te voorkomen	KRW-doelen, VHR-doelbereik, Hydrologische condities Natura 2000
zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond	bij beoogde functiewijziging van agrarische grond wordt een zorgvuldige afweging gemaakt aan de hand van het afweegkader zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond	NPLG-doelbereik in samenhang met de landbouw

lengde hiervan benoemt het PBL vier aandachtspunten voor het vervolg van het NPLG en de verdere uitwerking van de PPLG's, te weten:

- 1) Niet alles kan tegelijk: totale budgetraming én de uitvoeringsopgave vergen prioriteren en faseren;
- 2) Heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies is noodzakelijk voor doelmatig beleid;
- 3) Investeren in grond en grondbeleid is noodzakelijk voor het bereiken van doelen; en
- 4) Realiseren van doelen vergt snelle doorontwikkeling van beleidsinstrumenten.<sup>37</sup>

In dit verband zij nog gewezen op een brief van de minister voor N en S d.d. 26 februari 2024 met daarin een appreciatie van de *Ex ante analyse*.<sup>38</sup> De minister merkt op dat de bevindingen herkenbaar zijn, laten zien dat er werk aan de winkel is voor Rijk en

provincies én bruikbare aanknopingspunten bieden voor de verdere ontwikkeling van het NPLG.<sup>39</sup>

#### 4. Uitvoeringsinstrumenten

In par. 2 wezen wij erop dat het NPLG een onverplicht programma is. Daarbij wezen wij er tegelijkertijd op dat het programma – net als de omgevingsvisie – in de regel een beleidsinstrument is. Dat maakt dat het NPLG géén bindende regels bevat. Het NPLG is als zodanig louter ‘zelfbindend’ voor het Rijk,<sup>40</sup> zodat het Rijk goed gemotiveerd afwijkende keuzes kan maken. Uit het voorgaande volgt verder dat het NPLG onlosmakelijk samenhangt met de PPLG's die door de provincies moeten worden vastgesteld. Deze PPLG's kwalificeren ook als onverplichte pro-

37 D. Boezeman e.a., *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2024, p. 15-17.

38 *Kamerstukken II 2023/24*, 34 682, nr. 187.

39 *Kamerstukken II 2023/24*, 34 682, nr. 187, p. 1.

40 Zie ook: Ontwerp-NPLG, p. 98.



**Tabel 3.2: Meewegen dier- en volksgezondheid**

Meewegen dier- en volksgezondheid	Bondige toelichting
gezondheid omwonenden	gebiedsgerichte aanpak mag zeker niet leiden tot een toename van het risico op volksgezondheidsproblemen voor omwonenden
dierziekten en zoönosen	gebiedsgerichte aanpak moet leiden tot het beperken van risicofactoren voor de verspreiding van dierziekten en zoönosen
geurhinder	gebiedsgerichte aanpak moet leiden tot het verminderen van geurhinder rond veehouderijen, rekening houdend met de wettelijke kaders
fijnstof	voorkomen dat gezondheid van medewerkers en omwonenden van veehouderijen in het geding komt door overschrijdingen van de fijnstofconcentratie, rekening houdend met EU-grenswaarden en WHO-advieswaarden

gramma's. De PPLG's zijn op hun beurt enkel 'zelf-bindend' voor de provinciale bestuursorganen die deze vaststellen. In dit verband wijzen wij er echter op dat het Rijk een aanzienlijke invloed heeft op de inhoud van de PPLG's. Feit is namelijk dat de provincies hun PPLG's moeten laten beoordelen door het Rijk. Hierbij worden de PPLG's beoordeeld op het behalen van de doelen en structurerende keuzes uit het NPLG en het voldoen aan de vereisten uit de Handreiking gebiedsprogramma's.<sup>41</sup> Daar komt bij dat een (gedeeltelijk) positieve beoordeling van de PPLG's noodzakelijk is om in aanmerking te komen voor Rijksbijdragen uit het Transitiefonds.<sup>42</sup> Deze constructie neigt naar 'wie betaalt, bepaalt' en werpt een ander licht op het 'niet bindend zijn' van het NPLG voor andere overheden dan het Rijk.

Aangezien het NPLG en de PPLG's 'slechts' beleidsinstrumenten zijn, zal voor de uitvoering hiervan gebruik moeten worden gemaakt van andere instrumenten. In par. 5.2 van het ontwerp wordt beschreven welke instrumenten kunnen worden ingezet voor de uitvoering van de PPLG's. Weinig verrassend is dat in het ontwerp wordt opgemerkt dat voor de uitvoering van de PPLG's met name de instrumenten uit de Ow relevant zijn. In dit verband wordt gesproken over de instrumentenkoffer NPLG. Deze koffer bevat vijf typen instrumenten:

- 1) Financieel-economische instrumenten: door financiële sturing (subsidies, heffingen) wordt door de overheid gewenst gedrag financieel beloond of ongewenst gedrag financieel belast;
- 2) Grondinstrumenten: een overheidspartij reguleert de aan- en verkoop en verpachting van

grond of verwerft, verkoopt of verpacht zelf grond;

- 3) Juridische instrumenten: gedrag van particulieren en decentrale overheden wordt gestuurd via regels, vergunningen, handhaving en sancties;
- 4) Kennis en innovatie: de overheid stimuleert en/of faciliteert kennisontwikkeling, kennisdeling, experimenten en andere vormen van innovatie; en
- 5) Samenwerking en organisatie: de overheid initieert, faciliteert en/of stimuleert samenwerking tussen organisaties of richt een organisatie in om doelstellingen te bereiken.<sup>43</sup>

Gelet op de beperkt beschikbare ruimte beperken wij ons hierna tot een bespreking van de grondinstrumenten enerzijds en de juridische instrumenten anderzijds.

#### 4.1 Grondinstrumenten

In het ontwerp worden in totaal acht grondinstrumenten genoemd die zouden kunnen worden ingezet om de doelstellingen van de PPLG's te realiseren.<sup>44</sup> Drie hiervan hebben géén directe relatie met de Ow, maar zien op de mogelijkheden die de overheid had en heeft om zelf gronden te verwerven en weer te verkopen of te verpachten.<sup>45</sup> Deze drie instrumenten laten wij verder onbesproken. Niet alleen vanwege het ontbreken van een directe relatie met de Ow, maar vooral omdat het door de overheid op vrijwillige basis kopen van grond om die vervolgens te verkopen of te verpachten al jarenlang een belangrijk onderdeel is van het overheidsbeleid.

41 Ontwerp-NPLG, p. 11.

42 Ontwerp-NPLG, p. 10-11.

43 Ontwerp-NPLG, p. 100-101.

44 Ontwerp-NPLG, p. 102-103.

45 Hierbij gaat het om de instrumenten: 1) grondverwerving en verkoop grond, 2) verkoop/verpachting grond onder voorwaarden en 3) groundbank.

Voor deze drie instrumenten geldt dan ook: niets nieuws onder de zon.

De andere vijf instrumenten die worden genoemd hebben wél een relatie met de Ow. Hierbij gaat het om:

- a) onteigening en voorkeursrechten (m.n. hoofdstuk 11 resp. 9 Ow);
- b) herverkaveling en kavelruil (m.n. hoofdstuk 12 Ow);
- c) functiewijziging en afwaardering grond via het omgevingsplan.

De instrumenten waar a) en b) betrekking op hebben, bespreken wij in deze paragraaf. Op het omgevingsplan gaan wij in par. 4.2 nader in.

#### 4.1.1 *Onteigening*

De nieuwe regeling met betrekking tot onteigening in de Ow is een van de meest ingrijpende veranderingen in het omgevingsrecht.<sup>46</sup> Het gaat hierbij echter vooral om procedurele wijzigingen. Zo neemt voortaan een bestuursorgaan een onteigeningsbeschikking, die door de bestuursrechter moet worden bekrachtigd. Verder is de samenloop tussen die bekrachtiging en de schadeloosstelling niet meer serie-geschakeld, maar kan grotendeels parallel verlopen. Materieel blijft de onteigeningsbevoegdheid en de wijze van toetsing ervan evenwel grotendeels gelijk. De enige echte inhoudelijke verandering zit in de onteigeningsgrondslag. De onteigeningswet bevatte namelijk een aantal onteigeningstitels (met bijvoorbeeld in Titel IV de mogelijkheid tot onteigening ter realisering van een bestemmingsplan). Uit art. 11.6 Ow volgt daarentegen dat alleen sprake is van een onteigeningsbelang, als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk is gemaakt in/door: a) een vastgesteld omgevingsplan, b) een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, of c) een vastgesteld projectbesluit.

Buiten kijf staat dat – onder meer – kan worden onteigend ten behoeve van een natuurontwikkeling. De beoogde natuurontwikkeling moet dan wel afwijken van de bestaande situatie én haar grondslag vinden in een

van de in art. 11.6 Ow genoemde instrumenten. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als aan grond die agrarisch wordt gebruikt een ‘natuurfunctie’ wordt toegekend door een wijziging van het betreffende omgevingsplan. Op deze wijze zouden bijvoorbeeld veehouders kunnen worden onteigend, die een substantiële stikstofdepositie veroorzaken op voor stikstof gevoelige en overbelaste habitats in enig Natura 2000-gebied. Let wel: de betreffende veehouders kunnen enkel worden onteigend als dat nodig is voor de realisatie van de beoogde natuurontwikkeling. Die natuurontwikkeling is immers het doel van de onteigening, *niet* de reductie van de stikstofdepositie. Dat is ‘slechts’ de bijvangst.<sup>47</sup> Door te onteigenen voor natuurontwikkeling zou – in aanvulling op onder meer de verschillende vrijwillige beëindigingsregelingen – een concrete bijdrage kunnen worden geleverd aan het behalen van de in het ontwerp opgenomen natuur- en stikstofdoelen. In dit verband wijzen wij erop dat uit de *Ex ante analyse* volgt dat de provincies Fryslân en Limburg onteigening uitsluiten, terwijl andere provincies onteigening juist benoemen als (laatste) optie van de instrumentenwaaier.<sup>48</sup>

Dat een aantal provincies onteigening *niet* uitsluit vinden wij – met het oog op het behalen van de natuur- en stikstofdoelen én het vlottrekken van de vergunningverlening – in ieder geval positief. Wat echter opvalt, is dat in par. 5.2 van het ontwerp de mogelijkheid van het wijzigen of intrekken van vergunningen *niet* wordt genoemd.<sup>49</sup> In dit verband wijzen wij op art. 8.103, eerste lid, Bkl. Dit artikel is de opvolger van art. 5.4, tweede lid, Wnb en luidt: “*Het bevoegd gezag trekt een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit in ieder geval in of wijzigt een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit in ieder geval, als dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn*”. Toen een aantal jaar geleden onteigening werd genoemd als mogelijke oplossing voor de ‘stikstofcrisis’, wezen verschillende deskundigen – waaronder de Landsadvocaat – op het alternatief van intrekking of wijziging van een vergunning. Aannemelijk is dat in veel gevallen met de intrekking of wijziging van een vergunning sneller een afname van de stikstofdepositie kan worden bereikt, dan met onteigening.<sup>50</sup>

46 Zie nader over onteigening o.a.: J. Hoekstra, J.F. de Groot & J.A.W. Huijben, ‘Onteigening’, in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 555-601.

47 Zie nader hierover: H.X. Botter, ‘Onteigenen voor een natuurontwikkeling: panacee voor de stikstofcrisis?’, *O&A* 2022/3, p. 10-17 en J.A.M.A. Sluysmans, ‘Onteigenen voor stikstofreductie: een korte verkenning’, *AA* 2022, p. 269-272.

48 D. Boezeman e.a., *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma’s en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2024, p. 51.

49 Elders in het ontwerp wordt van deze mogelijkheid wél melding gemaakt. Zie: Ontwerp-NPLG, p. 92 en 96-97.

50 Vgl. A.G.A. Nijmeijer, ‘Het intrekken van de natuurvergunning als ‘snelle’ oplossing voor het stikstofprobleem?’, *AAK* 2021, p. 9541-9542.

Uit de jurisprudentie over art. 5.4, tweede lid, Wnb volgt dat een natuurvergunning móet worden ingetrokken of gewijzigd, als 1) een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt, 2) de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden, en 3) de dreigende verslechtering of significante verstoring *niet* kan worden voorkomen door het treffen van andere passende maatregelen.<sup>51</sup> Gelet op het advies ‘Doen wat moet én kan’ van de Ecologische Autoriteit is aannemelijk dat in veel gevallen aan de eerste en tweede eis zal worden voldaan.<sup>52</sup> De derde eis betreft een casuïstische beoordeling, waarover de jurisprudentie uiteenloopt.<sup>53</sup> Gelet op de duidelijke conclusies die in voornoemd advies worden getrokken met betrekking tot de staat van instandhouding van de meeste voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden, zouden de verschillende provincies ons inziens zo snel mogelijk beleid moeten vaststellen met betrekking tot de intrekking of wijziging van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten. Met dergelijk beleid kan het instrument intrekking/wijziging immers veel gericht en effectiever worden ingezet dan thans het geval is, waarbij het blijkens de jurisprudentie vooral gaat om verzoeken om intrekking of wijziging van milieuorganisaties.

#### 4.1.2 Herverkaveling en kavelruil

Niet alleen de onteigeningswet is opgegaan in de Ow, maar ook de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De regeling over wettelijke herverkaveling en kavelruil is nagenoeg beleidsneutraal overgeheveld naar hoofdstuk 12 Ow.<sup>54</sup> Aantekening verdient dat herverkaveling plaatsvindt op basis van besluitvorming door de overheid, waardoor dit instrument een gedwongen karakter heeft en kan worden doorgevoerd tegen de wil van de betrokken grondeigenaren. Bij kavelruil gaat het daarentegen om ruilverkaveling gebaseerd op de vrijwillige medewerking van de deelnemers. Kavelruil geschiedt bij kavelruilovereenkomst.<sup>55</sup> Beide instrumenten hebben betrekking op landinrichting. Uit art. 12.3, eerste lid, Ow volgt dat landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied in overeenstem-

ming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegeedeeld. Hierbij kunnen ingevolge art. 12.3, tweede lid, Ow onder meer maatregelen en voorzieningen worden getroffen die betrekking hebben op aanleg, ontwikkeling, behoud, beheer of herstel van gebieden van belang uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud of van elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed.

Op grond van art. 12.4, eerste lid, Ow berust de bevoegdheid tot landinrichting bij gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten gebied geheel of grotendeels is gelegen. Als gedeputeerde staten met betrekking tot een gebied overgaan tot landinrichting, moeten zij op grond van art. 3.14a Ow een inrichtingsprogramma vaststellen. Gelet hierop en op hetgeen wij in par. 2 hebben opgemerkt over het kerninstrument programma zou men wellicht verwachten dat het inrichtingsprogramma wordt gekwalificeerd als een verplicht programma, maar de kop van de paragraaf waarin art. 3.14a Ow is opgenomen – § 3.2.3 – maakt duidelijk dat het inrichtingsprogramma volgens de wetgever een onverplicht programma is. Hetgeen zich laat verklaren doordat enkel in het geval van landinrichting een inrichtingsprogramma moet worden vastgesteld. Uit art. 12.7 Ow volgt verder dat gelijktijdig met het inrichtingsprogramma een inrichtingsbesluit moet worden vastgesteld, als bij de landinrichting a) eigendom, beheer of onderhoud van voorzieningen van openbaar nut worden toegeedeeld, en b) herverkaveling of korting wordt toegepast.

Art. 12.44 e.v. Ow hebben betrekking op kavelruil. Uit art. 12.44, eerste lid, volgt dat een kavelruilovereenkomst een overeenkomst is waarbij drie of meer eigenaren zich verbinden bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen, de aldus gegeven massa op een bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële kavelruilakte te verdelen. In het tweede lid wordt verduidelijkt dat overeenkomsten waaraan drie partijen deelnemen alléén als kavelruil worden aangemerkt, als alle partijen onroerende zaken inbrengen en ten hoogste een van

51 Zie o.a. ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

52 Zie: Ecologische Autoriteit, *Doen wat moet én kan. Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament*, Utrecht: Ecologische Autoriteit 2024.

53 Zie o.a. Rb. Gelderland 2 februari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1758 en Rb. Noord-Nederland 7 maart 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:855.

54 Voor een beknopt overzicht van relevante wijzingen zij verwezen naar: J.W.A. Rheinfeld, ‘De Omgevingswet; landinrichting: eenvoudig beter voor de notariële praktijk? Van Wilg naar knotwilg of van vreemde eend naar mooie zwaan?’, *WPNR* 2023, p. 192-213.

55 J.W.A. Rheinfeld, ‘De Omgevingswet; landinrichting: eenvoudig beter voor de notariële praktijk? Van Wilg naar knotwilg of van vreemde eend naar mooie zwaan?’, *WPNR* 2023, p. 192.

hen daartegen alleen een geldsom bedingt. Tot slot wijzen wij op art. 12.47 Ow, dat betrekking heeft op een kavelruil landelijk gebied. Een kavelruil landelijk gebied is een kavelruilovereenkomst die strekt tot verbetering van een gebied in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegeedeeld, zo volgt uit art. 12.47, eerste lid, Ow. Ingevolge art. 12.47, tweede lid, aanhef en onder a, Ow mag een kavelruilovereenkomst voor kavelruil landelijk gebied géén betrekking hebben op kavels die deel uitmaken van een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels:

- 1) dat in gebruik is voor wonen, met inbegrip van verblijfsrecreatie, niet-agrarische bedrijvigheid en sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;
- 2) waar op grond van de functies die aan de betrokken locaties zijn toegeedeeld een gebruik als bedoeld onder 1 mogelijk is;
- 3) waarvoor volgens een ontwerpbesluit tot vaststelling van een omgevingsplan of een projectbesluit een gebruik als bedoeld onder 1 mogelijk zal worden gemaakt.

Rheinfeld wees er eerder op dat het gebruik van het herverkavelingsinstrument gestaag is afgenomen. Naar aanleiding hiervan wierp hij de vraag op of de herverkaveling wel diende te worden overgenomen in de Ow en stelt: *“Deze vraag moet echter (...) bevestigend worden beantwoord: als ‘stok achter de deur’, als subsidiair in te zetten instrument, is de herverkaveling ook vanaf komend jaar, in haar nieuwe Omgevingswettelijke jas, een onmisbare schakel binnen de gebiedsontwikkeling. Ook is het niet ondenkbaar dat in de komende jaren de behoefte aan (dwingende) herverkaveling toeneemt, gezien de grote opgaven (stikstof, bodemdaling, kringlooplandbouw, waterkwaliteit) waar het landelijk gebied in toenemende mate mee geconfronteerd wordt. Inrichting op basis van louter vrijwillige basis lijkt dan zeker niet in alle gevallen mogelijk”*.<sup>56</sup> Wij onderschrijven zijn pleidooi en zijn van mening dat herverkaveling een geschikt en onmisbaar instrument is om een deel van de NPLG-doelen te halen.

#### 4.1.3 Voorkeursrecht

Een andere wet die is opgegaan in de Ow, is de Wet voorkeursrecht gemeenten. De regels over voor-

keursrechten zijn thans te vinden in hoofdstuk 9 Ow. Uit art. 9.1, eerste lid, aanhef en onder a, Ow volgt dat de gemeenteraad, provinciale staten of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij voorkeursrechtbeschikking een voorkeursrecht op een onroerende zaak kunnen vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegeedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie. Het gevolg van een gevestigd voorkeursrecht is dat een vervreemder niet mag overgaan tot vervreemding dan nadat hij de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd in de gelegenheid heeft gesteld het goed te verkrijgen (art. 9.7 Ow). Het voorkeursrecht is dus vooral bedoeld om speculatie met grond tegen te gaan. Voor speculatie met grond hoeft niet gevreesd te worden als grond met een agrarische of bedrijfsfunctie wordt omgezet naar een natuur- of landschapsfunctie. Daardoor wordt de waarde van die grond immers juist lager. Wij kunnen ons dan ook niet direct voorstellen dat het voorkeursrecht een belangrijke rol zal vervullen in het kader van de uitvoering van de PPLG's.<sup>57</sup>

## 4.2 Juridische instrumenten

In par. 5.2 van het ontwerp worden verschillende juridische instrumenten genoemd die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de uitvoering van de PPLG's. Wij volstaan met het bespreken van de – wat ons betreft – meest voor de hand liggende instrumenten, te weten: 1) het omgevingsplan en 2) instructieregels.

### 4.2.1 Het omgevingsplan

In relatie tot de juridische instrumenten wordt in het ontwerp gesteld dat – in vergelijking met het wettelijk kader dat tot 1 januari 2024 bestond – het instrumentarium van de Ow aanzienlijk meer mogelijkheden biedt om de transitie te bekrachtigen en te borgen. Dat geldt volgens het ontwerp met name voor het omgevingsplan. Ingevolge art. 2.4 Ow moet de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststellen waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.<sup>58</sup> In aansluiting hierop bepaalt art. 4.1,

56 J.W.A. Rheinfeld, 'De Omgevingswet; landinrichting: eenvoudig beter voor de notariële praktijk? Van Wilg naar knotwilg of van vreemde eend naar mooie zwaan?', *WPNR* 2023, p. 196-197.

57 Volledigheidshalve wijzen wij op *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, 1711. Hieruit volgt dat wordt onderzocht of de Ow moet worden gewijzigd, zodat het voorkeursrecht voor alle wijzigingen van agrarische grond kan worden ingezet. Thans ontbreekt namelijk de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen als ook de toekomstige functie in de agrarische sfeer zit. Een dergelijke wijziging van de Ow zou het belang van het instrument voorkeursrecht voor het bereiken van de NPLG-doelen kunnen vergroten.

58 Op grond van art. 2.8 Ow kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.



eerste lid, Ow dat bij omgevingsplan – met het oog op de doelen van de wet – regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In aanvulling hierop bepaalt art. 4.2, eerste lid, Ow dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.<sup>59</sup>

In het ontwerp wordt opgemerkt dat de reikwijdte van het omgevingsplan de gehele fysieke leefomgeving omvat en dat – in vergelijking met het bestemmingsplan – gemakkelijker gewerkt kan worden met positieve verplichtingen. Verder wordt gesteld dat de standaardregel dat bestaand gebruik altijd geëerbiedigd moet worden, is verdwenen.<sup>60</sup> Bij deze passage kan wat ons betreft echter een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Te beginnen met de stelling over de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan. Die is op zich correct. Buiten kijf staat immers dat het omgevingsplan méér is dan de opvolger van het bestemmingsplan. Zo kunnen/moeten in een omgevingsplan bepaalde milieuregels worden opgenomen, evenals regels die voorheen in een Algemene Plaatselijke Verordening werden neergelegd. Aantekening verdient echter dat de mogelijkheden om in een omgevingsplan regels te stellen niet onbegrensd zijn, al is het maar omdat de regels van het omgevingsplan voldoende zekerheid moeten bieden aan grondgebruikers. Omdat onduidelijk is wat precies de grenzen zijn van de ‘nieuwe mogelijkheden’ van het omgevingsplan, verwachten wij dat veel gemeenteraden voorlopig voorzichtig zullen handelen en zo min mogelijk zullen experimenteren. Immers, als een dergelijk experiment faalt en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) de betreffende wijziging van het omgevingsplan vernietigt, vallen mogelijk grote gaten in het betreffende omgevingsplan.

Dan de stelling dat gemakkelijker gewerkt kan worden met positieve verplichtingen. Ook die is op zich correct. Een bestemmingsplan kon immers alleen *verbodsbepalingen* bevatten, geen *gebodsbepalingen*. De enige uitzondering hierop was de mogelijkheid om in een bestemmingsplan een zogenoemde *voorwaardelijke verplichting* op te nemen.<sup>61</sup> Een omgevingsplan kan daarentegen wél *gebodsbepalingen* bevatten. Zo kan een omgevingsplan een *gebod* voor een grondgebruiker bevatten om de functie die het omgevingsplan nieuw aan een perceel toedeelt te verwezenlijken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het *gebod* om een perceel dat braak ligt of agrarisch wordt gebruikt om te zetten in een natuurgebied.<sup>62</sup> De hamvraag is of een dergelijk *gebod* toelaatbaar is.

Over deze vraag hebben Sanderink & Scheltens-Fokke zich eerder gebogen. Zij stellen: “*Ons inziens zijn in omgevingsplannen opgenomen verplichtingen voor grondgebruikers om een nieuw toegedeelde functie te verwezenlijken (...) disproportioneel en dus niet toelaatbaar. De reden daarvoor is dat dergelijke verplichtingen niet alleen een vergaande aantasting van het eigendomsrecht ten aanzien van het perceel tot gevolg hebben, maar ook een vergaande aantasting van het eigendomsrecht ten aanzien van de financiële middelen (geld) van een grondgebruiker. De verplichting om een nieuw toegedeelde functie op zijn perceel te verwezenlijken dwingt een grondgebruiker immers zijn financiële middelen (geheel of gedeeltelijk) te besteden aan de werkzaamheden en materialen die nodig zijn om die functie te realiseren. Het bezitten of houden van een perceel is naar ons oordeel geen activiteit die een dergelijke vergaande verplichting kan rechtvaardigen. Daarom is een dergelijke verplichting ons inziens in strijd met het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Anv en het proportionaliteitsvereiste van art. 1 EP. Dat is naar ons oordeel niet anders, indien de grondgebruiker nadeelcompensatie en/of een overgangstermijn wordt geboden om aan die verplichting te voldoen*”.<sup>63</sup>

Wij onderschrijven bovenstaand betoog.<sup>64</sup> Daarmee is echter niet gezegd dat het in een omgevingsplan

59 Zie nader over het omgevingsplan o.a.: A. de Snoo, ‘Het omgevingsplan’, in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 199-233.

60 Ontwerp-NPLG, p. 103.

61 Een voorwaardelijke verplichting houdt in dat een grondgebruiker verplicht is bepaalde in het bestemmingsplan omschreven activiteiten te verrichten, indien hij op eigen initiatief een op grond van het bestemmingsplan toegestane activiteit gaat verrichten.

62 Vgl. D.G.J. Sanderink & J.J. Scheltens-Fokke, ‘Gebodsbepalingen en overgangsrecht in het omgevingsplan. Over rechtszekerheid, evenredigheid en het eigendomsrecht’, in: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 289.

63 D.G.J. Sanderink & J.J. Scheltens-Fokke, ‘Gebodsbepalingen en overgangsrecht in het omgevingsplan. Over rechtszekerheid, evenredigheid en het eigendomsrecht’, in: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 290.

64 Zie voor vergelijkbare betogen: A.G.A. Nijmeijer, ‘Omgevingswet. Gebodsbepalingen in het omgevingsplan: (veel) eenvoudiger gezegd dan gedaan’, *TBR* 2015/185, p. 1118-1120, F.A.G. Groothuijse e.a., ‘Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten’, *TBR* 2016/111, p. 715-726 en K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, ‘Over gebodsbepalingen en emissie- en

opnemen van positieve verplichtingen per definitie een onbegaanbare weg is. Zo stellen Sanderink & Scheltens-Fokke zich ons inziens terecht op het standpunt dat regels die de positieve verplichting inhouden dat een grondgebruiker mitigerende en/of compenserende maatregelen treft, in beginsel wél denkbaar zijn, mits wordt voorzien in een redelijke overgangstermijn of nadeelcompensatie.<sup>65</sup> Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan het in een omgevingsplan opnemen van de positieve verplichting om – met het oog op GBDA – bepaalde landschapselementen te realiseren en/of op een bepaalde manier te onderhouden.

Tot slot de stelling dat de standaardregel dat bestaand gebruik altijd geëerbiedigd moet worden is verdwenen. Ook deze stelling moet worden genuanceerd. Feit is namelijk dat bestaand gebruik lang niet altijd positief bestemd hoefde te worden. Als een gemeenteraad enigszins concreet kon aangeven dat het bestaand gebruik binnen niet al te lange tijd (voorheen was dat 10 jaar) zou eindigen of zou kunnen worden beëindigd, dan mocht dat bestaand gebruik worden ‘wegbestemd’, hetgeen dan betekende dat dat gebruik onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan kwam te vallen.<sup>66</sup> Dat overgangsrecht was overigens verplicht voorgeschreven in de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening. Die artikelen dienden een-op-een in een bestemmingsplan te worden overgenomen. Die verplichting geldt thans *niet* meer: het bestuursorgaan dat de wijziging van een omgevingsplan vaststelt mag zelf bepalen of een regeling voor overgangsrecht moet worden getroffen en, zo ja, hoe die regeling dan moet luiden.

Stel nu dat door een wijziging van het omgevingsplan de functie van een bepaald perceel wordt gewijzigd van ‘agrarisch’ naar ‘natuur’ of dat wordt bepaald dat op het betreffende perceel niet meer dan een bepaald aantal stuks vee mag worden gehouden. Met Sanderink & Scheltens-Fokke zijn wij van mening dat in een dergelijk geval de grondge-

bruiker een bepaalde overgangstermijn moet worden geboden om zijn bestaande activiteiten geheel of gedeeltelijk te beëindigen in overeenstemming met het gewijzigde omgevingsplan, omdat anders wordt gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4, tweede lid, Awb en het proportionaliteitsvereiste van art. 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Daarnaast is aannemelijk dat ook geregeld nadeelcompensatie moet worden betaald aan de grondgebruiker, indien deze bestaande activiteiten moet beëindigen.<sup>67</sup>

Gelet op het voorgaande kan niet worden ontkend dat het omgevingsplan méér mogelijkheden biedt dan het bestemmingsplan, maar die mogelijkheden moeten zeker niet worden overschat. Wij verwachten bovendien dat van die mogelijkheden maar zeer beperkt gebruik gemaakt gaat worden, zodat het instrument omgevingsplan hoogstens een beperkte bijdrage gaat leveren aan het realiseren van de NPLG-doelen.

#### 4.2.2 Instructieregels

In het ontwerp wordt tevens gewezen op de mogelijkheid die het Rijk en de provincies hebben om instructieregels te stellen, waarmee kan worden gestuurd op de inhoud van omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen. Dat de bestuursorganen van het Rijk en de provincies de bevoegdheid hebben om instructieregels vast te stellen volgt uit de artikelen 2.22 en 2.24 Ow. Hierbij gaat het om regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur/Ow resp. bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Aantekening verdient wel dat de betreffende minister(s) resp. provinciale staten hierbij de grenzen van art. 2.3, tweede en derde lid, Ow in acht moeten ne-

immissienormen in het omgevingsplan’, in: S. Bartel e.a., *Milieubescherming in het omgevingsplan*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 61-79.

65 Zie: D.G.J. Sanderink & J.J. Scheltens-Fokke, ‘Gebodsbepalingen en overgangsrecht in het omgevingsplan. Over rechtszekerheid, evenredigheid en het eigendomsrecht’, in: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 290-293.

66 Zie hierover: D.G.J. Sanderink & J.J. Scheltens-Fokke, ‘Gebodsbepalingen en overgangsrecht in het omgevingsplan. Over rechtszekerheid, evenredigheid en het eigendomsrecht’, in: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 301-302.

67 Zie hierover: D.G.J. Sanderink & J.J. Scheltens-Fokke, ‘Gebodsbepalingen en overgangsrecht in het omgevingsplan. Over rechtszekerheid, evenredigheid en het eigendomsrecht’, in: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 305 en 307.

men. Uit dit artikel volgt dat een bestuursorgaan van het Rijk resp. de provincie een taak of bevoegdheid alleen mag uitoefenen als dat nodig is: a) met het oog op een nationaal resp. provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provincie- resp. gemeentebestuur kan worden behartigd, of b) voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Ow of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Bovenstaande grenzen staan naar wij aannemen *niet* in de weg aan instructieregels ter uitwerking van het NPLG. In dit verband verwijzen wij in de eerste plaats naar een bijdrage die Hageman eerder voor dit tijdschrift schreef over de mogelijkheden om met instructieregels een bijdrage te leveren aan het behalen van de NPLG-doelen.<sup>68</sup> In de tweede plaats wijzen wij erop dat in het ontwerp wordt opgemerkt dat het Rijk overweegt om meer nadruk te leggen op het aanwijzen en inrichten van overgangsgebieden,<sup>69</sup> via instructieregels voor omgevingsverordeningen in het Bkl. Uit het ontwerp volgt verder dat de optie van instructieregels in het Bkl ook in beeld is om een aantal structurerende keuzes uit de ‘Water en bodem sturend’-brief te borgen.<sup>70</sup> Op basis van de resultaten van de actualisatie van de PPLG’s zal het Rijk hier uiteindelijk een keuze in maken.<sup>71</sup>

Rijks- en provinciale instructieregels kunnen ons inziens een belangrijke rol vervullen in het kader van de uitvoering van het NPLG en de PPLG’s.<sup>72</sup> In dit verband wijzen wij erop dat het Rijk kan kiezen tussen twee typen instructieregels: 1) instructieregels die gericht zijn tot provinciale staten, die deze regels moeten overnemen/uitwerken in hun omgevingsverordening (zogenoemde getrapte instructieregels), 2) instructieregels die gericht zijn tot gemeenteraden en in acht moeten worden genomen in het kader van een wijziging van het omgevingsplan. Gelet op het hoge ambitieniveau van het NPLG en de korte *deadlines* met betrekking tot sommige doelen, ligt het ons inziens *niet* voor de hand om te kiezen voor getrapte

instructieregels. Dan moet immers ten eerste worden gewacht totdat de betreffende regels in de omgevingsverordening zijn opgenomen, waarna vervolgens moet worden gewacht totdat de betreffende omgevingsplannen in lijn zijn met de omgevingsverordening. Eerst dan gaan de betreffende regels gelden voor grondgebruikers. Gelet hierop ligt het ons inziens veeleer voor de hand om met instructieregels direct te sturen op de inhoud van omgevingsplannen. Die mogelijkheid heeft overigens niet alleen het Rijk, maar komt ook toe aan provinciale staten. Kortom: ook bij het ontbreken van Rijksinstructieregels ter zake, kunnen provinciale staten in beginsel besluiten om door middel van instructieregels te sturen op de inhoud van omgevingsplannen.

Aantekening verdient nog wel dat de omgevingsverordeningen onder het oude recht met name instructieregels bevatten die enkel van toepassing waren op ‘nieuwe situaties’.<sup>73</sup> Dat wil zeggen dat de betreffende instructieregels enkel in acht hoefden te worden genomen als een vast te stellen bestemmingsplan nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakte. Het zal gelet op al het voorgaande waarschijnlijk niet verbazen dat wij voorstander zijn van instructieregels die ook op ‘bestaande situaties’ betrekking hebben. Aan dergelijke instructieregels kleven echter vergelijkbare bezwaren als aan omgevingsplannen met gebodsbepalingen en zónder overgangsrecht. Gelet hierop verwachten wij *niet* dat dergelijke instructieregels (snel) zullen worden vastgesteld.

## 5. Balans

Uit de vorige paragraaf volgt dat de Ow verschillende goede instrumenten biedt voor de uitvoering van het NPLG en de PPLG’s. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de Ow maar weinig nieuws onder de zon biedt. De meeste mogelijkheden bestonden ook al onder het oude recht en voor zover de Ow nieuwe mogelijkheden biedt, is het maar zeer de vraag in hoeverre daar (op korte termijn) gebruik

68 Zie: C.P. Hageman, ‘Rijksbeleid voor de transitie van het landelijk gebied. Onontkoombare aanpak of onderhandelingsmodel?’, *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2023/9, p. 571-578.

69 Overgangsgebieden zijn gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden waarbinnen de activiteiten en het landgebruik zijn afgestemd op de instandhoudingsdoelen van het aangrenzende Natura 2000-gebied, zie: Ontwerp-NPLG, p. 65.

70 Zie nader over de ‘Water en bodem sturend’-brief: F.A.G. Groothuijse, ‘Kamerbrief ‘Water en Bodem sturend’. Een papieren tijger uit de oude doos?’, *TBR* 2023/27, p. 212-226.

71 Ontwerp-NPLG, p. 80.

72 Vgl. C.P. Hageman, ‘Rijksbeleid voor de transitie van het landelijk gebied. Onontkoombare aanpak of onderhandelingsmodel?’, *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2023/9, p. 571-578.

73 Zie hierover: D. Korsse, ‘Taken en bevoegdheden van bestuursorganen’, in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 108-111.

van kan en zal worden gemaakt. Dat laat onverlet dat de instrumenten van de Ow verschillende mogelijkheden bieden om ‘door te pakken’. In dit verband noemen wij specifiek 1) herverkaveling, 2) de intrekking van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten op grond van art. 8.103, eerste lid, Bkl en 3) instructieregels die ook op ‘bestaande situaties’ betrekking hebben. Wij concluderen derhalve dat het NPLG *géén* papieren tijger hoeft te worden, maar dat de bestuursorganen van het Rijk en de provincies dan wel duidelijke en soms ook harde keuzes moeten durven maken. Wij wensen hen veel moed, veerkracht en doorzettingsvermogen.

## 6. Epiloog

Zoals in par. 3.1 opgemerkt is de vaststelling van het NPLG aan het nieuwe kabinet. Het is op dit moment nog maar de vraag of de onderhandelende partijen een akkoord weten te bereiken en zo ja, op welke termijn. Daarnaast is het nog maar de vraag of een nieuw kabinet het NPLG daadwerkelijk zal vaststellen. In dit verband herhalen wij dat het NPLG – anders dan bijvoorbeeld het PSN – een vrijwillig programma is. Kortom: uit de Ow volgt geenszins de verplichting om een dergelijk programma vast te stellen. Het zou wat ons betreft in ieder geval zonde zijn van al het werk dat de afgelopen jaren is verzet, als uiteindelijk zou worden besloten om het NPLG *niet* vast te stellen.

De vraag is echter wat concreet de gevolgen zouden zijn als een nieuw kabinet zou besluiten om het NPLG *niet* vast te stellen. In dit verband herhalen wij dat het NPLG vooral een bundeling betreft van bestaande normen en bestaand beleid. Het NPLG zou dan ook kunnen worden gezien als de grote matroesjka van het omgevingsrecht en -beleid dat betrekking heeft op het landelijk gebied. In par. 3.2 wezen wij er reeds op dat verschillende NPLG-doelen zijn verankerd in de Ow en het Bkl. Die doelen blijven in beginsel gewoon gelden en zullen dus sowieso móeten worden behaald, of het NPLG nu wel of niet wordt vastgesteld. Daarbij komt dat een deel van deze doelen een directe relatie heeft met het Unierecht, zoals de Vogel- en de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. In dat geval hoeft dus

ook niet direct gevreesd te worden voor een wijziging van de Ow en/of het Bkl, omdat dat tot strijd met het Unierecht zou leiden en waarschijnlijk niet ‘onbestraft’ zou blijven.

Dat brengt ons bij een ander punt en dat is de huidige onzekerheid met betrekking tot de Europese Natuurherstelverordening.<sup>74</sup> Deze verordening werd op 27 februari 2024 aangenomen door het Europees Parlement en had inmiddels moeten zijn aangenomen door de Raad van de Europese Unie. Doordat de betreffende stemming tot nader order is uitgesteld, is op dit moment onduidelijk of de Natuurherstelverordening überhaupt van kracht zal worden. Wij wijzen hierop, omdat het ontwerp een natuurdoel bevat dat voortspuit uit de Europese Biodiversiteitsstrategie, die op haar beurt de basis vormt van de Natuurherstelverordening, te weten: het doel dat in 2030 30% van de natuurwaarden die op grond van de Vogel- en de Habitatrichtlijn moeten worden beschermd in een gunstige staat van instandhouding moeten verkeren dan wel een positieve trend moeten vertonen. Bepaald niet kan worden uitgesloten dat dit doel zal sneuvelen, als de Natuurherstelverordening *niet* wordt vastgesteld. Let wel: dit is juist een van de weinige doelen waarvan het tijdig behalen volgens de *Ex ante analyse* reëel is.<sup>75</sup>

Mocht dit doel echter worden prijsgegeven, dan getuigt dat ons inziens van kortzichtigheid. Buiten kijf staat immers dat niet alleen de natuur al jaren onder grote druk staat, maar ook de economie. Sinds de uitspraken van de Afdeling over het Programma Aanpak Stikstof van 29 mei 2019 kunnen gewenste en noodzakelijke ontwikkelingen immers slechts met grote moeite worden gerealiseerd, voor zover ze al realiseerbaar zijn. In dit verband wijzen wij op de eerste evaluatie van het PSN, waaruit klip en klaar volgt dat er nog heel veel moet gebeuren om de in art. 2.15a Ow opgenomen omgevingswaarden voor stikstofdepositie te kunnen bereiken.<sup>76</sup> Het behoeft geen betoog dat hoe langer de natuur onder grote druk blijft staan door de forse overbelasting aan stikstofdepositie, hoe langer het duurt voordat gewenste en noodzakelijke ontwikkelingen weer ‘eenvoudig’ kunnen worden gerealiseerd.

74 Zie hierover: <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240223IPR18078/ep-keurt-wet-goed-om-een-vijfde-van-het-land-en-de-zee-van-de-eu-te-herstellen>.

75 Zie: D. Boezeman e.a., *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2024, p. 65 en 72.

76 Zie: H. van Zeijts e.a., *Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Syntheserapport*, Den Haag: Planbureau



Een andere vraag die zich opdringt, is of het nieuwe kabinet het NPLG – als het ervoor kiest om hiermee door te gaan – steviger zou moeten verankeren in de Ow en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Een meerwaarde van het in de Ow opnemen van een verplichting om het NPLG vast te stellen, is bijvoorbeeld dat dan de uit art. 3.18 Ow voortvloeiende uitvoeringsplicht (zie par. 2) van overeenkomstige toepassing kan worden verklaard op de in het NPLG opgenomen maatregelen. De meerwaarde hiervan moet echter niet worden overschat. Zo geldt de uitvoeringsplicht in beginsel alléén als uit het programma in kwestie blijkt dat de betreffende decentrale bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen in het programma hebben ingestemd. In dit verband wijzen wij erop dat uit het PSN volgt dat de provincies daarmee *niet* hebben ingestemd, maar enkel hebben laten weten de gemaakte afspraken en wettelijke taken uit te (blijven) voeren.<sup>77</sup> Dat zou uiteraard ook kunnen gebeuren in het kader van de vaststelling van het NPLG. Een verschil tussen het PSN en het NPLG is evenwel dat de PPLG's onlosmakelijk samenhangen met het NPLG, en dat het Rijk – zoals in par. 4 opgemerkt – een positieve beoordeling van het PPLG als voorwaarde stelt voor Rijksfinanciering. Daarmee heeft het Rijk dus een directe invloed op de inhoud van de PPLG's. Daar komt bij dat de PPLG's 'zelfbindend' zijn voor het/de vaststellende provinciale bestuursorga(n)en. Kortom: de kans dat provinciale bestuursorganen noodzakelijke maatregelen *niet* uitvoeren, lijkt kleiner dan bij het PSN.

Als het nieuwe kabinet ervoor kiest om het NPLG en het PPLG wettelijk te verankeren, dan zou het ons inziens tegelijkertijd moeten besluiten om de belangrijkste eisen ten aanzien van de inhoud van deze programma's in het Bkl te verankeren, alsmede om de regels met betrekking tot monitoring en evaluatie in het Bkl én het Ob te verankeren. Net zoals het Bkl en Ob nu dergelijke regels bevatten met betrekking tot de inhoud, de monitoring en de evaluatie van het PSN.<sup>78</sup> Hierbij wijzen wij erop dat het Rijk thans vooral stuurt door middel van interbestuurlijke afspraken, Kamerbrieven en documenten zoals de Handreiking gebiedsprogramma's, die regelmatig wordt geactualiseerd.<sup>79</sup> Wij begrijpen goed dat enige

flexibiliteit wenselijk en nodig is, vandaar dat wij hiervoor voorstellen om alleen de belangrijkste eisen ten aanzien van de inhoud in het Bkl te verankeren.

Tot slot: uit recente Kamerbrieven over het NPLG kan worden opgemaakt dat wordt nagedacht over het volledig integreren van het PSN in het NPLG. Dat zou ons inziens op zich een logische stap zijn, er zit immers zo veel overlap tussen beide programma's, dat het voor de hand ligt dat één programma wordt voortgezet – het NPLG dus – in plaats van twee. Een aandachtspunt hierbij is wel dat in het ontwerp wordt opgemerkt dat voor wat betreft het reduceren van emissies naar lucht, water en bodem het accent ligt op agrarische bronnen en landgebruik. Ook andere sectoren zijn weliswaar aan zet, maar zij doen dat buiten de scope van het NPLG (zie ook par. 3.2).<sup>80</sup> De vraag dringt zich dan ook op hoe ten aanzien van die andere sectoren gestuurd gaat worden op de dringend noodzakelijke emissiereductie, als het PSN in het NPLG wordt geïntegreerd. Daarover is – voor zover ons bekend – nog niets bekend, maar voor de hand ligt dat het NPLG dan voor wat het stikstofdoel betreft wordt verbreed naar andere sectoren.

## Stellingen:

1. Het nieuwe kabinet moet zo spoedig mogelijk overgaan tot vaststelling van het NPLG.
2. De belangrijkste eisen met betrekking tot de vaststelling, inhoud en monitoring van het NPLG moeten worden neergelegd in de Ow en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving.
3. Het NPLG zal alleen een succes worden als (op korte termijn) gebruik wordt gemaakt van verplichtend instrumentarium.
4. Gemeenteraden moeten geen koudwatervrees hebben, maar juist zo veel mogelijk experimenteren met de mogelijkheden van het instrument omgevingsplan.
5. Ook het oude recht bood voldoende mogelijkheden om de gewenste transitie van het landelijk gebied te realiseren, de inwerkingtreding van de Omgevingswet voegt wat dat betreft weinig tot niets toe.

voor de Leefomgeving 2024.

77 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035. Eerste editie 2022*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2022, p. 8-9.

78 Zie in dit verband § 4.4.2 en afd. 11.5 Bkl, alsmede § 10.4.6 en § 10.8.3a Ob.

79 De Ecologische Autoriteit heeft geadviseerd over de eerste versie van de Handreiking gebiedsprogramma's. Zie: Ecologische Autoriteit, *Advies over de Handreiking Gebiedsprogramma's (NPLG)*, Utrecht: Ecologische Autoriteit 2023. Volledigheidshalve merken wij op dat Frins als deskundige van de Ecologische Autoriteit deel uitmaakte van de werkgroep die voornoemd advies heeft opgesteld.

80 Ontwerp-NPLG, p. 8-9.