

MASTER'S THESIS

De Wet stikstofreductie en natuurverbetering, een passende oplossing voor een hardnekkig probleem?

Anoniem

Award date:

2022

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 04. Dec. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



De Wet stikstofreductie en natuurverbetering,
een passende oplossing voor een hardnekkig probleem?

Naam:

Studentnummer: 850610564

Begeleider: mr. R. Bronsema

Examinator: mr. dr. S.D.P. Kole MA

Aantal woorden: 13955

Datum van inzending: 17 oktober 2022

Inhoudsopgave

| | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. | Inleiding | |
| | 1.1. Aanleiding | 4 |
| | 1.2. Centrale vraagstelling | 6 |
| | 1.3. Deelvragen | 6 |
| | 1.4. Doelstelling onderzoek | 6 |
| | 1.5. Methodologische verantwoording | 7 |
| | 1.6. Onderzoeks- en begripsafbakening | 7 |
| | 1.7. Leeswijzer | 8 |
| II. | Artikel 6 Habitatrictlijn | |
| | 2.1. Doel en strekking van artikel 6 Habitatrictlijn | 9 |
| | 2.1.1. Algemene strekking van de Habitatrictlijn | 9 |
| | 2.1.2. Analyse van lid 1 van artikel 6 Habitatrictlijn | 9 |
| | 2.1.3. Analyse van lid 2 van artikel 6 Habitatrictlijn | 10 |
| | 2.1.4. Analyse van lid 3 van artikel 6 Habitatrictlijn | 11 |
| | 2.1.5. Analyse van lid 4 van artikel 6 Habitatrictlijn | 15 |
| | 2.2. De programmatische aanpak stikstof | 16 |
| | 2.2.1. De PAS-uitspraak en artikel 6 van de Habitatrictlijn | 18 |
| III. | De Wet stikstofreductie en natuurverbetering | |
| | 3.1. Aanleiding voor de Wet stikstofreductie en natuurverbetering | 21 |
| | 3.2. Doel van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering | 22 |
| | 3.3. Inhoud van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering | 23 |
| | 3.3.1. De omgevingswaarde | 23 |
| | 3.3.2. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering | 24 |
| | 3.3.2.1. Doelstellingen van het programma | 24 |
| | 3.3.2.2. Uitvoeringsplicht en wijzigingsmogelijkheden | 26 |
| | 3.3.2.3. Monitoring en analyse van effecten | 26 |
| | 3.3.2.4. Mogelijkheden tot bijsturing van het programma | 27 |
| | 3.3.2.5. Inhoud van het programma | 28 |
| | 3.3.4. Bijzondere bepalingen | 28 |
| | 3.3.4.1. Legalisering PAS-melders | 28 |
| | 3.3.4.2. Vrijstelling in de realisatiefase bouwsector | 29 |
| | 3.4. Inhoud van het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering | 30 |
| | 3.5. Deelconclusie | 31 |
| IV. | Toetsing van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering aan artikel 6 van de Habitatrictlijn | |
| | 4.1. De omgevingswaarden | 33 |
| | 4.1.1. Bestuurlijke haalbaarheid omgevingswaarden | 34 |
| | 4.1.2. Bedenkingen haalbaarheid omgevingswaarden | 35 |
| | 4.1.2.1. Juridische bedenkingen betreffende latente ruimte | 37 |
| | 4.1.3. Zijn de omgevingswaarden een oplossing voor de huidige problemen? | 39 |
| | 4.2. Legalisering PAS-melders en partiële vrijstelling in de bouwsector | 40 |
| | 4.2.1. Legalisering van PAS-melders | 40 |
| | 4.2.2. Partiële vrijstelling in de realisatiefase van de bouwsector | 41 |

| | | |
|----|----------------------------------------------------------------|----|
| V. | Conclusie | |
| | 5.1. De omgevingswaarden | 45 |
| | 5.2. Legalisering PAS-melders en vrijstelling in de bouwsector | 46 |
| | 5.2.1. Legalisering van PAS-melders | 46 |
| | 5.2.2. Vrijstelling in de bouwsector | 47 |
| | 5.3. Afsluitende conclusie en aanbevelingen | 47 |

I. Inleiding

1.1. Aanleiding

Al geruime tijd is de hoeveelheid depositie van stikstof in ons land een probleem en belemmert dit het realiseren van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen.¹ De afgelopen jaren heeft men op allerlei wijze getracht hier een oplossing voor te vinden.² Met de invoering van de programmatische aanpak stikstof (hierna: PAS) zou men vrij eenvoudig natuurvergunningen kunnen verlenen. Hoewel al in een vroeg stadium vraagtekens werden geplaatst bij de juridische houdbaarheid van de PAS³, duurde het tot 29 mei 2019 tot de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) er in haar uitspraak er definitief een streep door zette.⁴ Uit de uitspraak blijkt dat de PAS niet voldeed aan de eisen die de Habitatrictlijn stelt. Door deze uitspraak kon voor de onderbouwing van vergunningen niet langer naar de passende beoordeling uit de PAS verwezen worden.⁵ Het gevolg van de uitspraak was dat overheden vergunningverlening en het vaststellen van andere besluiten waar stikstof een rol speelt, vrijwel volledig staakten. Dit had vervolgens een grote impact op activiteiten van het mkb, de industrie, de agrarische sector en de overheid.⁶

De Minister heeft na de PAS-uitspraak maatregelen getroffen om vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) weer doorgang te kunnen laten vinden en opdracht gegeven een onderzoek in te stellen naar het probleem en met een advies te komen.⁷ Vervolgens heeft dit geresulteerd in een door de Minister gepresenteerde en structurele aanpak van de stikstofproblematiek.⁸ Deze aanpak heeft uiteindelijk geresulteerd in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (hierna: Wsn). Op 17 december 2020 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet stikstofreductie en natuurverbetering aangenomen en op 9 maart

¹ Remkes e.a., 2019.

² Zo is met de invoering van de Crisis- en herstelwet tevens een landelijke programmatische aanpak ingevoerd.

³ Zie o.a. Woldendorp, 2015.

⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603. Deze uitspraak had grote gevolgen voor het doorgang kunnen vinden van projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebied. Door het onverbindend verklaren van de PAS kon dit programma niet langer gebruikt worden als grondslag om projecten of handelingen vrij te stellen van de vergunningplicht. Daarnaast bleek uit de uitspraak dat bij de passende beoordeling die aan de PAS ten grondslag lag, herstelmaatregelen werden meegewogen die nog niet hadden plaatsgevonden ten tijde van de beoordeling of waarvan de voordelen nog met onvoldoende zekerheid vaststonden.

⁵ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 32.4.

⁶ Zie bijlage I, *Inventarisatie mogelijk geraakte projecten met betrokkenheid Rijk* en bijlage II, *Inventarisatie mogelijk geraakte projecten met betrokkenheid medeoverheden*, behorende bij *Kamerstukken 2019/2020*, 32 670, nr. 165, brief van de Minister van LNV aan de Kamer van 13 september 2019.

⁷ Het adviescollege Stikstofproblematiek is ingesteld op 12 juli 2019 en is ook gekend onder de naam Commissie Remkes. Dit resulteerde eerst in een tussenadvies: *Niet alles kan*, 2019 en vervolgens in een eindadvies: *Niet alles kan overal*, 2020.

⁸ Brief van 24 april 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 334, nr. 82 en *Kamerstukken I 2019/20*, 35 334, nr. P.

2021 is ook de Eerste Kamer met dit wetsvoorstel akkoord gegaan en is de wet vanaf 1 juli 2021 van kracht.⁹

Met de ‘Wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)’, worden aan de Wnb en de Omgevingswet resultaatverplichtende omgevingswaarden toegevoegd om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen. In deze wet zit een systeem van monitoring en bijsturing, waarmee jaarlijks de getroffen bronmaatregelen aangaande stikstofdepositie, ten bate van landbouw, bouw, industrie en verkeer, worden getoetst. Daarnaast voorziet de wet in een legalisatieopgave van de PAS-meldingen en meldingsvrije projecten. Voorts wordt voorzien in provinciale gebiedsplannen om de depositie in specifieke Natura 2000-gebieden te kunnen verlagen.¹⁰

Zoals uit de PAS-uitspraak bleek, werd met de Nederlandse wet- en regelgeving onvoldoende gevolg gegeven aan de Europeesrechtelijke bepalingen. De Wnb is in grote mate een nadere uitwerking van de Europeesrechtelijke bepalingen uit de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl) en Vogelrichtlijn. Art. 6 van de Hrl beoogt speciaal aangewezen natuurgebieden te beschermen en dit is in de Wnb opgenomen in art. 2.7. De afgelopen jaren hebben laten zien dat Nederland worstelt met het juist implementeren en interpreteren van artikel 6 van de Hrl. De bevindingen van de adviescommissie Remkes zijn dan ook scherp: *“De beleidsgeschiedenis van de aanpak van de stikstofproblematiek kenmerkt zich door het in samenhang willen realiseren van tegenstrijdige ontwikkelingen: Getracht wordt om economische ontwikkelingen en natuurbescherming zo veel mogelijk op elkaar af stemmen. Nederland is er echter onvoldoende in geslaagd de balans tussen beide te vinden. Nederland heeft ‘aan de voorkant’ onvoldoende doorgrond wat de betekenis zou zijn van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, waardoor een zorgvuldige afstemming met Brussel over te treffen maatregelen in Nederland tekort is geschoten”*.¹¹ Of met de aanpassingen middels de Wsn nu wel voldoende tegemoetkomt gekomen wordt aan de eisen die de Hrl stelt is maar de vraag. In dit onderzoek wordt getracht hierop een antwoord te vinden.

⁹ *Stb.* 2021, 140.

¹⁰ *Kamerstukken 2020/2021*, 35 600, Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering) van 10 maart 2021.

¹¹ *Niet alles kan overal*, 2020, p. 13.

1.2. Centrale vraagstelling

Al geruime tijd worstelt Nederland met het evenwicht tussen het mogelijk willen maken van verschillende ontwikkelingen en het waarborgen van de bepalingen uit artikel 6 Hrl ter bescherming van Natura 2000-gebieden en stikstofgevoelige habitats.¹² Deze worsteling kwam tot een climax in de uitspraak ten aanzien van de PAS van 29 mei 2019. Men tracht het probleem nu adequaat aan te pakken middels een structurele aanpak. De door het kabinet voorgestelde aanpak bestaat uit verschillende onderdelen. De Wsn dient te zorgen voor de wettelijke verankering van deze aanpak in de Wnb en de later daaropvolgende Omgevingswet (hierna: Ow). De nadere uitwerking zal plaatsvinden middels een algemene maatregel van bestuur. Gezien de voorgeschiedenis van dit traject, is het de vraag of de Wsn ditmaal voldoende tegemoet zal komen aan de eisen uit artikel 6 Hrl en of er een einde gemaakt kan worden aan de eerdere ‘worsteling’. Deze scriptie tracht dan ook een antwoord te vinden op de vraag:

Voldoet de Wet stikstofreductie en natuurverbetering aan de eisen van artikel 6 van de Habitatrictlijn?

1.3. Deelvragen

De deelvragen welke achtereenvolgens aan bod komen betreffen:

- I. Wat is het doel van artikel 6 Hrl en welke eisen vloeien daaruit voort voor het Nederlandse bestuursrecht?
- II. Welke omstandigheden hebben geleid tot invoering van de Wsn en wat houdt deze wet in?
- III. Voldoet de Wsn aan de eisen van artikel 6 Hrl?

Deze deelvragen zullen uiteindelijk leiden tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag:
Voldoet de Wet stikstofreductie en natuurverbetering aan de eisen van artikel 6 van de Habitatrictlijn?

1.4. Doelstelling onderzoek

Met de Wsn beoogt de wetgever kaders te creëren waarbinnen een dragende aanpak van de stikstofproblematiek vormgegeven kan worden. Een van de juridische toetsstenen waaraan de

¹² Zie bijvoorbeeld Beunen, “Stikstof” als symbool voor een falende overheid, montesquieu-instituut.nl, 2019.

Wsn dient te voldoen is artikel 6 Hrl. Immers, indien de Wsn niet voldoet aan de bepalingen uit deze Europese Richtlijn, dan zal men terug bij af zijn en een adequate aanpak nog langer op zich laten wachten. Door te toetsen of de Wsn voldoet aan artikel 6 van de Hrl, wordt dan ook beoogd een antwoord te geven op de vraag of de Wsn een adequate en houdbare aanpak van de stikstofproblematiek kan bieden en voldoet aan de eisen die artikel 6 Hrl stelt.

1.5. Methodologische verantwoording

Voor dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de geldende rechtsregels, jurisprudentie en relevante tijdschriftartikelen als bronnen, voor zover deze van toepassing zijn op de onderzoeksvraag. Voor wat betreft een analyse van artikel 6 Hrl zal gebruikt gemaakt worden van de totstandkomingsgeschiedenis, literatuuronderzoek en guidance-documenten van de Europese Commissie. De strekking en reikwijdte van artikel 6 Hrl zal tevens besproken worden indien dit nader vormgegeven is in jurisprudentie. Voor een beschrijving van de omstandigheden die leidden tot de situatie die noopte tot de invoering van de Wsn, zal gebruikt gemaakt worden van relevante jurisprudentie, Kamerstukken en juridische tijdschriftartikelen.¹³

1.6. Onderzoeks- en begripsafbakening

Deze scriptie tracht de vraag te beantwoorden of de Wsn voldoet aan de eisen die artikel 6 Hrl daaraan stelt. De geschiedenis van de PAS heeft geleerd dat het implementeren van de Hrl in nationale wetgeving de nodige moeilijkheden kan opleveren. Het onderzoek zal zich dan ook voornamelijk toespitsen op de conformiteit van de Wsn aan artikel 6 Hrl, aangezien dit artikel beschouwd kan worden als kernbepaling voor wat betreft het beschermen van Natura 2000-gebieden.

De Wsn dient primair een wettelijke basis te voorzien voor maatregelen die leiden tot vermindering van stikstofdepositie middels een resultaatsverplichtende omgevingswaarde, voor een programma met inspanningsverplichtende tussendoelen om deze waarden te behalen en de natuur te verbeteren en een systematiek van periodieke monitoring en bijsturing. Deze maatregelen dienen nog nader opgesteld en onderbouwd te worden. Zo is het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering nog niet vastgesteld. De kaders die de Wsn creëert zullen

¹³ Te denken valt aan o.a. het Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht, Jurisprudentie Bestuursrecht, Jurisprudentie Milieurecht, Jurisprudentie Natuur, Jurisprudentie Omgevingsrecht, Tijdschrift voor Milieu en Recht, Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht, Nederlandse Jurisprudentie, Nederlands Juristenblad, Tijdschrift voor Bouwrecht en het Tijdschrift voor Omgevingsrecht.

dan ook besproken worden, maar de inhoud van het later vorm te geven programma zal niet aan bod komen.

De Wsn beoogt een wijziging van de Wnb. Daarnaast wordt vooruitgelopen op de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: Ow) en wijzigt de Wsn tevens de nog niet inwerking getreden Ow. In deze scriptie zullen dan ook alleen de wijzigingen ten aanzien van de Wnb besproken worden en er slechts naar de Ow verwezen worden indien de bepalingen afwijken van de wijziging van de Wnb.

Aangezien de stikstofkwestie voortdurend in beweging is, volgen ontwikkelingen zich snel op. Deze tekst is afgesloten op 5 september 2022.

1.7. Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk zal allereerst het doel en de strekking van artikel 6 van de Hrl worden besproken. Vervolgens zal kort stilgestaan worden bij de implementatie van dit artikel in de Wnb en overige nationale regelgeving.

In het daaropvolgende hoofdstuk zal de aanleiding en het doel van de Wsn besproken worden. Vervolgens zal ingegaan worden op de inhoud van de Wsn en zal heel kort het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering aangestipt worden.

In het vierde hoofdstuk zullen de bepalingen uit de Wsn getoetst worden aan artikel 6 van de Hrl en zal beoordeeld worden of de bepalingen uit de Wsn in de toekomst houdbaar zullen blijken te zijn.

In het laatste hoofdstuk zal uiteindelijk afgesloten worden met een conclusie en zal besproken worden of de Wsn zal slagen in het doel dat men vooraf met deze wetswijziging beoogd heeft.

2. Artikel 6 Habitatrichtlijn

2.1. Doel en strekking van artikel 6 Habitatrichtlijn

Om te kunnen beoordelen of de Wsn in lijn is met de voorwaarden die artikel 6 Hrl hieraan stelt, dient allereerst duidelijk te zijn welke eisen dit artikel stelt. In dit hoofdstuk wordt dan ook nader ingegaan op de inhoud van dit artikel en de eisen die hieruit voortvloeien.

2.1.1. Doel van artikel 6 Habitatrichtlijn

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd door snelle economische groei en de toenemende belasting op het milieu de achteruitgang van de kwaliteit van de natuur steeds meer zichtbaar en werd de roep om ingrijpen almaar luider.¹⁴ Ook op Europees niveau werd deze urgentie gevoeld en in 1988 resulteerde dit in de ontwerp-Habitatrichtlijn.¹⁵ In deze richtlijn werd een Europese ecologische hoofdstructuur voorgesteld met een groot aantal natuurgebieden die vanwege de ecologische waarde van Europees belang beschouwd werd. Deze gebieden worden ook wel aangeduid als *Natura 2000-gebieden*. In 1992 werd de Hrl definitief vastgesteld.¹⁶ De Hrl dient de biologische diversiteit te waarborgen door het behoud of het herstellen van natuurlijke habitats en van wilde diersoorten en plantensoorten van gemeenschappelijk belang op het Europese grondgebied van de lidstaten.¹⁷ Aangezien de bedreigde soorten en habitats tot een gemeenschappelijk erfgoed behoren en de aanpak een grensoverschrijdende benadering vraagt, wordt een Europese aanpak daarbij essentieel geacht.

2.1.2. Analyse van lid 1 van artikel 6 Habitatrichtlijn

In het eerste lid van artikel 6 Hrl wordt bepaald dat lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen dienen te treffen voor speciale beschermingszones die een Europees ecologisch netwerk vormen.¹⁸ In deze gebieden dienen de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in een gunstige staat van instandhouding behouden te worden of, indien noodzakelijk, ook hersteld te worden.¹⁹ Om deze gunstige staat van instandhouding te kunnen normeren, worden instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen zien op onder andere de omvang van populaties, oppervlakte of kwaliteit van habitattypes en

¹⁴ Zie o.a. *Kamerstukken II 1989/1990*, 21 149, 2-3, p. 12 e.v.

¹⁵ Ontwerp-Habitatrichtlijn, 21 september 1998, Pb. 1988, C 247.

¹⁶ Richtlijn 92/43/EEG, 21 mei 1992.

¹⁷ *Kamerstukken III 2011/2012*, 33 348, p. 36.

¹⁸ Storm, 2010.

¹⁹ Zie ook artikel 3, eerste lid, Hrl.

zijn uitgedrukt als behoud-, verbeter- of uitbreidingsdoel.²⁰ Zo nodig behelzen de instandhoudingsmaatregelen passende, specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende andere wettelijke – bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende – maatregelen. De getroffen instandhoudingsmaatregelen dienen te bestaan uit maatregelen die noodzakelijk zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten.²¹ Aan de gunstige staat voor natuurlijke habitats wordt voldaan indien het natuurlijke verspreidingsgebied en de oppervlakte van de habitat stabiel is of toeneemt. Tevens dient op lange termijn de nodige specifieke structuur en functie voor de habitat behouden te blijven en in de nabije toekomst ook met redelijke zekerheid te blijven bestaan. Als laatste wordt geëist dat de instandhouding voldoet aan de eisen die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van de soorten.²² Voor wat betreft de gunstige staat van instandhouding van soorten wordt aangenomen dat de staat van instandhouding als gunstig beoordeeld kan worden als uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de soort een levensvatbare component vormt van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt en dat in de nabije toekomst vermoedelijk ook zal blijven.²³ Daarnaast dient het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort niet kleiner te worden en er voldoende omvangrijke habitat aanwezig te zijn om de populaties van de soort op lange termijn in stand te kunnen houden. Er dienen tevens geen redelijke redenen aanwezig te zijn om aan te nemen dat deze omstandigheden in de nabije toekomst zullen wijzigen.²⁴ De passende specifieke maatregelen die genomen moeten worden voor de instandhouding van deze beschermingszones, dienen te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de natuurlijke habitats welke zijn opgenomen in bijlage I en de soorten van bijlage II die in deze gebieden voorkomen.²⁵ De instandhoudingsmaatregelen worden vervolgens per Natura 2000-gebied nader geconcretiseerd in een beheerplan.²⁶

²⁰ Ook op de vaststelling van deze instandhoudingsdoelstellingen is artikel 2, derde lid, Hrl van toepassing. Zie de publicatie '*Beheer van Natura 2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)*'.

²¹ Zie ook Artikel 1, sub a, Hrl. Het is een verplichting tot het werkelijk treffen van maatregelen voor behoud of herstel van het betreffende Natura 2000-gebied, zie: ECLI:EU:C:2018:255, vanaf r.o. 207.

²² Artikel 1, sub e, Hrl.

²³ Populatiedynamische gegevens betreffen onderzoeksgegevens naar aantallen en dichtheden van soorten en populaties.

²⁴ Artikel 1, sub i, Hrl.

²⁵ In bijlage I Hrl zijn typen natuurlijke habitats opgenomen welke van communautair belang zijn voor de instandhouding en waarvoor de aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is. In bijlage II betreft dit plant- en diersoorten welke van communautair belang zijn voor de instandhouding en waarvoor het vereist is speciale beschermingszones aan te wijzen. Bijlage II vormt een aanvulling op bijlage I, met het doel een geïntegreerd netwerk van speciale instandhoudingszones tot stand te brengen.

²⁶ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 348, nr. 3, p. 18. Ook in andere documenten kunnen noodzakelijke maatregelen worden opgenomen, zoals een doelendocument of profielendocument. Het *Natura 2000 doelendocument* is een

2.1.3. Analyse van lid 2 van artikel 6 Habitatrictlijn

Het tweede lid van artikel 6 Hrl stelt dat de lidstaten passende maatregelen dienen te treffen om er voor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet achteruitgaat. De lidstaten dienen er voor te zorgen dat er geen storende factoren optreden ten aanzien van de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Daarbij wordt opgemerkt dat deze storende factoren niet van zo een omvang mogen zijn dat ze, gelet op de doelstellingen van de Hrl, een significant effect zouden kunnen hebben. Hiermee dient voorkomen te worden dat de gunstige omstandigheden binnen afzienbare toekomst zouden kunnen verslechteren en wordt men aangezet tot preventief optreden. Hierdoor wordt voorkomen dat men pas tot interventie overgaat op het moment dat deze verslechtering zich daadwerkelijk voordoet.²⁷ Lidstaten beschikken bij het treffen van passende maatregelen over een zekere beoordelingsmarge, mits er geen significante verslechtering of verstoring zal plaatsvinden.²⁸ Waar instandhoudingsmaatregelen zien op het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden, beogen passende maatregelen het voorkomen van verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op natuurwaarden.²⁹

De invulling van wat onder passende maatregelen begrepen dient te worden, heeft onder meer plaatsgevonden in de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof). Zo is duidelijk geworden dat bij implementatie van het tweede lid een duurzaam beheer en doeltreffende bescherming verzekerd dient te worden middels een concreet, coherent en volledig wettelijk stelsel.³⁰ Voor het toepassen van passende maatregelen beschikken de lidstaten zoals vermeld over een zekere beoordelingsmarge, maar dient een toegestane activiteit alleen in overeenstemming met artikel 6, tweede lid, Hrl beschouwd te worden als deze niet leidt tot verstoring met significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen.³¹

2.1.4. Analyse van lid 3 van artikel 6 Habitatrictlijn

In het derde lid van artikel 6 Hrl wordt de passende beoordeling weergegeven. Deze passende beoordeling is vereist voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk, of in combinatie met andere plannen

beleidsnotitie van de minister van LNV; het geeft kaders, keuzen en doelen weer en is het beleidsmatig kader voor aanwijzingsbesluiten en beheerplannen. Een *profielendocument* geeft toelichting op ecologische kenmerken en vereisten van de habitattypen en habitatsoorten en vogelsoorten uit het Natura 2000 doelendocument en geeft een beschrijving op landelijk niveau.

²⁷ Zie HvJ EU 13 december 2007, ECLI:EU:C:2007:780.

²⁸ Zie HvJ EU 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10.

²⁹ ABRvS, 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.5.

³⁰ HvJ EU 22 september 2011, ECLI:EU:C:2011:606.

³¹ HvJ EU 22 september 2011, ECLI:EU:C:2011:606, punt 126.

of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De passende beoordeling wordt gemaakt ten aanzien van de gevolgen van het gebied, daarbij rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen. Tevens wordt bepaald dat het bevoegd gezag slechts een toestemming voor het plan of project kan verlenen, als gelet op de conclusies van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het vierde lid van artikel 6 Hrl, de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast.³² Daarnaast dienen er inspraakmogelijkheden geboden te zijn.³³

Dit derde lid creëert samen met het vierde lid mogelijkheden om een plan of project dat niet valt onder de maatregelen uit het eerste en tweede lid en dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, toch doorgang te laten vinden. Bij het toepassen van deze mogelijkheid dient derhalve eerst beoordeeld te worden of het plan of project direct verband houdt met – of noodzakelijk is voor – het beheer van het gebied. Projecten of plannen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het Natura 2000-gebied zijn logischerwijs uitgezonderd van de verplichte passende beoordeling. Daarbij wordt verwezen naar het instandhoudingsbeheer zoals weergegeven in het eerste lid van artikel 6 Hrl, wat benodigd is voor het voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen.³⁴ Indien geconcludeerd wordt dat het plan of project een beheersmaatregel betreft die ziet op een instandhoudingsdoel, dan is op grond van het eerste en tweede lid geen nadere passende beoordeling noodzakelijk. Mocht dit niet het geval zijn, dan dient beoordeeld te worden of het plan of project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Dit houdt in dat een beheersmaatregel die niet ziet op een instandhoudingsmaatregel mogelijk wél passend beoordeeld dient te worden.³⁵

Te beoordelen plannen of projecten hoeven niet in Natura 2000-gebied plaats te vinden. Van belang is dat de gevolgen van de het plan of project van invloed kan zijn op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.³⁶ De Hrl voorziet niet in een omschrijving van de begrippen *plan* en *project*. Een nadere verduidelijking van wat onder plan en project begrepen moet worden, heeft dan ook plaatsgevonden in de jurisprudentie. Zo is de omvang van een project niet relevant,³⁷ is het feit dat een activiteit jaarlijks herhaald wordt ook

³² Deze passende beoordeling mag geen leemten vertonen en moet definitieve constatering en conclusies bevatten zonder enige wetenschappelijke twijfel, zie o.a. HvJ EU 12 april 2018, ECLI:EU:C2018:244, r.o. 38.

³³ Deze inspraakmogelijkheden zijn erg ruim, aangezien het *Verdrag van Aarhus* hierop van toepassing is, zie o.a. HvJ EU 8 december 2016, ECLI:EU:C:2016:838.

³⁴ Informatie van de Europese Commissie, *‘Beheer van Natura 2000-gebieden, de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn’*, 2019/C 33/01, p. 26.

³⁵ Dit kan afgeleid worden uit HvJ EU 4 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:114, r.o. 55.

³⁶ Dit wordt ook wel aangeduid als de *“externe werking”* van een plan of project en dient ook passend beoordeeld te worden indien het kan resulteren in significante gevolgen. Zie HvJ EU 21 juli 2011, ECLI:EU:C:2011:502, zie ook noot 33.

³⁷ HvJ EU 13 december 2017, ECLI:EU:C:2007:780.

niet van belang,³⁸ tenzij deze activiteit gezien de aard ervan of de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd als één en hetzelfde project in de zin van artikel 6, derde lid, Hrl, kan worden beschouwd.³⁹ Daarnaast is van belang dat het algemeen vrijstellen van de vergunningplicht van bepaalde activiteiten niet in overeenstemming is met de Hrl.⁴⁰ Het begrip plan wordt in de Europeesrechtelijke jurisprudentie evenzo ruim geïnterpreteerd. Het Hof sluit veelal aan bij de omschrijving zoals gegeven in Richtlijn 201/42/EG.⁴¹ Zo kunnen ook bestemmingsplannen onder het bereik van dit lid vallen en vooraf passend beoordeeld dienen te worden.⁴²

Artikel 6, derde lid, Hrl, stelt tevens dat voor de beoordeling of het plan of project significante gevolgen kan hebben, dit beoordeeld moet worden in combinatie met mogelijke andere plannen of projecten.⁴³ Verder is in dit artikellid het woordje *kan* van belang. Het gaat om een project of plan dat significante gevolgen *kan* hebben. Het hoeft dus niet op voorhand absoluut zeker te zijn dat een plan of project significante gevolgen *zal* hebben. In overeenstemming met het voorzorgsbeginsel heeft het Hof eerder geoordeeld dat als op grond van objectieve gegevens niet uitgesloten kan worden dat een plan of project significante gevolgen heeft, er een passende beoordeling dient plaats te vinden van de gevolgen voor dat gebied, daarbij rekening houdend met de betreffende instandhoudingsdoelstellingen.⁴⁴ Van belang is dat bij het beoordelen van de mate van waarschijnlijkheid van significante gevolgen, mitigerende maatregelen ter voorkoming of beperking van de gevolgen, niet op voorhand meegenomen mogen worden.⁴⁵ Dit geldt evenzo voor mitigerende effecten van instandhoudingsmaatregelen in de zin van het eerste lid of preventieve maatregelen in de zin van het tweede lid van artikel 6 Hrl.⁴⁶ Wat als significant beschouwd kan worden dient objectief beoordeeld te worden en is afhankelijk van de specifieke kenmerken en ecologische omstandigheden van het betrokken plan of project en de beoogde instandhoudingsdoelstellingen.⁴⁷

³⁸ HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482.

³⁹ HvJ EU 14 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:10.

⁴⁰ Dit werd reeds bepaald in o.a. HvJ EU 26 mei 2011, ECLI:EU:C:2011:349 en zou later een belangrijke rol spelen in de procedure rondom de PAS, zie HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 114.

⁴¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld HvJ EU 22 maart 2012, ECLI:EU:2012:159, r.o. 24-43.

⁴² HvJ EU 13 december 2007, ECLI:EU:C:2007:780.

⁴³ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 13 december 2007, ECLI:EU:C:2007:780, overweging 76, waarbij het Hof bepaalde dat projecten tezamen een significant milieueffect kunnen hebben en artikel 6, derde lid, Hrl dus van toepassing is.

⁴⁴ HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482.

⁴⁵ HvJ EU 12 april 2018, ECLI:EU:C:2018:244.

⁴⁶ Dit was een van de argumenten van het Hof die uiteindelijk leidde tot de ondergang van de PAS. Zie HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 132.

⁴⁷ Informatie van de Europese Commissie, 'Beheer van Natura 2000-gebieden, de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn', 2019/C 33/01, p. 29.

De passende beoordeling zelf betreft de onderbouwde analyse of het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, gevolgen voor het gebied kan hebben. In deze analyse dienen de betreffende instandhoudingsdoelstellingen van het gebied betrokken te worden. De toetsing of het plan of project de natuurlijke kenmerken van het gebied zal aantasten, dient dus specifiek plaats te vinden ten aanzien van de specifieke soorten of habitats waarvoor het gebied is aangewezen.⁴⁸ Als er wel gevolgen zijn voor het betreffende gebied, maar deze de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen, dan wordt beschouwd dat de activiteit geen negatieve gevolgen kan hebben voor het gebied.⁴⁹ Voor het uitvoeren van deze passende beoordeling dient het bevoegd gezag de beste wetenschappelijke kennis van dat moment in te zetten⁵⁰ zodat met zekerheid gesteld kan worden dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aangetast worden.⁵¹ Het bevoegd gezag verleent pas toestemming voor het project of plan nadat zekerheid is verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.⁵² Het is mogelijk om bepaalde verzachtende maatregelen te nemen die mogelijke significante gevolgen kunnen voorkomen of tot een dusdanig niveau zullen reduceren, zodat zij daarbij de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen aantasten.⁵³ Deze mitigerende maatregelen kunnen meegenomen worden in de passende beoordeling indien op voorhand voldoende zekerheid bestaat over de effectiviteit van deze maatregelen en indien de te verwachte voordelen ten tijde van de beoordeling vaststaan.⁵⁴

De tweede volzin van het derde lid eindigt met de plicht voor de bevoegde nationale instanties om inspraakmogelijkheden te bieden, alvorens voor een plan of project toestemming gegeven wordt. Hiermee wordt aangesloten bij het *Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden*.⁵⁵

⁴⁸ Deze aangewezen soorten en habitats zijn terug te vinden in het Beheerplan: *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 18. Overigens kunnen ook effecten op niet-aangewezen soorten onder het bereik vallen van deze vereisten, indien deze effecten voor een indirect effect zorgen op instandhoudingsdoelstellingen. Zie bijvoorbeeld Rb Zeeland-West-Brabant 12 mei 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2463, r.o. 4.8.

⁴⁹ HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 47: “*Wanneer een dergelijk plan of project weliswaar gevolgen heeft voor het gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen daarvan niet in gevaar brengt, kan het niet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied.*”

⁵⁰ Zie HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 52-54 en 59: er wordt niet voorgeschreven welke methode gevolgd moet worden, maar de passende beoordeling dient te geschieden “... *op basis van de best wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten deze doelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.*”

⁵¹ HvJ EU 20 september 2007, ECLI:EU:C:2007, r.o. 69.

⁵² HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 57.

⁵³ Deze beschermende maatregelen worden ook wel *mitigerende maatregelen* genoemd, zie o.a. ABRvS 19 mei 2019, ECLI:NL:2019:1603, r.o. 7.1. Deze maatregelen worden ook wel onderscheiden van *compenserende* maatregelen, welke niet bij de beoordeling naar mogelijk significante effecten mogen worden meegewogen, zie o.a. HvJ EU 21 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:583.

⁵⁴ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 126 en 130.

⁵⁵ Ook wel het *Verdrag van Aarhus* genoemd, waaraan de EU zich sinds 2005 krachtens Besluit 2005/370/EC verbonden heeft. Dit betekent dat toestemmingsbesluiten die in het kader van artikel 6, derde lid, van de Hrl

2.1.5. Analyse van lid 4 van artikel 6 Habitatrichtlijn

Het vierde lid van artikel 6 Hrl stelt dat een plan of project, ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, onder omstandigheden toch gerealiseerd kan worden.⁵⁶ De omstandigheden om toch een toestemming te kunnen verlenen, dienen aan een drietal voorwaarden te voldoen. Zo dient allereerst geen alternatieve oplossing voorhanden te zijn. Daarnaast moet aangetoond worden waarom het noodzakelijk is dat het plan of project wordt gerealiseerd. In deze analyse dient ingegaan te worden op alle alternatieven en hoe deze zich verhouden tot de instandhoudingsdoelstellingen, de natuurlijke kenmerken van het gebied en de gevolgen voor het gebied op de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk.⁵⁷ Enkel het feit dat een alternatieve optie te duur zou zijn, kan niet aangevoerd worden als enige grond om daarom deze alternatieve optie niet serieus te hoeven overwegen.⁵⁸ Pas als aangetoond is dat er geen alternatieven voorhanden zijn, komt men tot de overweging of het plan of project genoodzaakt is om ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’.⁵⁹ De initiatiefnemer van het plan of project zal aan de hand van navolgbare documentatie dienen aan te tonen dat er geen alternatief voorhanden is en dat er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang.⁶⁰ Onder dit belang wordt onder andere begrepen de redenen van sociale of economische aard. Dit kan onder omstandigheden betekenen dat ook private projecten hieronder begrepen worden, mits het gediende economische of sociale belang in voldoende ook het openbare belang dienen.⁶¹ Andere belangen kunnen betreffen: in het belang van de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of wegens voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Ook een andere dwingende redenen van groot openbaar belang kan worden aangevoerd, maar er dient dan eerst een advies van de Commissie verkregen te zijn.

Een duidelijke omschrijving van deze ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’ wordt niet gegeven. Wel geeft de tweede alinea aan dat hieronder onder andere de menselijke

worden genomen onder de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus vallen. Deze besluiten dienen voorbereid te worden conform afdeling 3.4 van de Awb en dus wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toegepast. Zie ook ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507, r.o. 5.4-5.7, onder verwijzing naar HvJ EU 8 december 2016, ECLI:EU:C:838, r.o. 46-49.

⁵⁶ HvJ EU 4 maart 20210, ECLI:EU:C:2010:114, r.o. 72.

⁵⁷ Informatie van de Europese Commissie, ‘Beheer van Natura 2000-gebieden, de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn’, 2019/C 33/01, p. 40.

⁵⁸ HvJ EU 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10, r.o. 77.

⁵⁹ HvJ EU 26 oktober 2006, ECLI:EU:C:2006:665, r.o. 36-39.

⁶⁰ Deze bepaling dient zeer strikt te worden geïnterpreteerd; HvJ EU 26 oktober 2006, ECLI:EU:C:2006:665, r.o. 25-39.

⁶¹ HvJ EU 16 februari 2012, ECLI:EU:C:2012:82, r.o. 75-78.

gezondheid, de openbare veiligheid en de voor het milieu wezenlijke gunstige effecten begrepen worden. Daarbij toegevoegd worden redenen van sociale of economische aard.

Indien blijkt dat het plan of project om dwingende redenen van groot openbaar belang toch gerealiseerd moet worden, dan dienen alle nodige compenserende maatregelen genomen te worden om de algehele samenhang van de Natura 2000-gebieden te waarborgen. Daarbij dient de betreffende Lid-Staat de Commissie te informeren omtrent deze compenserende maatregelen. Onder deze maatregelen kunnen zowel mitigerende- als compenserende maatregelen beschouwd worden, waarbij de mitigerende maatregelen de gevolgen van het plan of project kunnen minimaliseren en waarbij compenserende maatregelen de negatieve gevolgen trachten te herstellen.⁶²

In de tweede alinea van artikel 6, vierde lid, Hrl, is opgenomen dat gebieden met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort extra beschermd zijn. Een plan of project kan alleen dan doorgang vinden als dat noodzakelijk is voor een belang ten aanzien van de menselijke gezondheid, de openbare orde of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. Een mogelijke andere dwingende reden van groot belang kan alleen worden aangevoerd na advies hieromtrent van de Commissie.

2.2. De programmatische aanpak stikstof

De Wsn is in grote mate een reactie op de gevolgen van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019⁶³, waarin de programmatische aanpak stikstof sneuvelde en Nederland in een stikstofcrisis aanbelande. Hieronder zal deze programmatische aanpak toegelicht worden om zo een beeld te kunnen geven van het probleem wat ten grondslag lag aan deze situatie.

In de Natuurbeschermingswet van 1998 (hierna: Nbw 1998) werden de bepalingen uit art. 6 Hrl geïmplementeerd. Later is deze wet tezamen met de Flora- en Faunawet en de Boswet overgegaan in de Wnb. In de Nbw 1998 werd bepaald dat er een programma opgesteld zou worden ter bestrijding van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden om zo de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats te bewerkstelligen.⁶⁴ Het doel van dit programma was een voortvarende, ambitieuze en realistische vermindering van de depositie in de Natura 2000-gebieden.⁶⁵ Deze aanpak van de stikstofproblematiek in de Nbw

⁶² Informatie van de Europese Commissie, *'Beheer van Natura 2000-gebieden, de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn'*, 2019/C 33/01, p. 42. Gezien de drie genoemde eisen: geen ander alternatief, een dwingende reden van groot openbaar belang en compenserende maatregelen, wordt deze toets ook wel een ADC-toets genoemd.

⁶³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NR:RVS:2019:1604.

⁶⁴ Artikel 19kg, eerste lid, Nbw 1998.

⁶⁵ Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Nbw 1998, *Stb.* 2014, 418.

1998 en in aanvullende besluiten⁶⁶ en regelingen⁶⁷ wordt aangeduid als de programmatische aanpak stikstof, ook wel afgekort tot PAS.

In de Wnb werd de grondslag voor de programmatische aanpak opgenomen in artikel 1.13 van de Wnb en nader uitgewerkt in het Besluit natuurbescherming⁶⁸ en de regeling natuurbescherming⁶⁹. Met de aanpak werd beoogd de belasting van natuurwaarden van Natura 2000-gebieden of bijzondere nationale natuurgebieden te verminderen om zo de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.⁷⁰ Met de PAS, die op 1 juli 2015 werd vastgesteld, beoogde de wetgever om de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden in de komende zes jaar niet te laten verslechteren. In de daaropvolgende periode zou gewerkt moeten worden aan herstel en de kwaliteit van de gebieden dienen te verbeteren.⁷¹

Op grond van de Hrl diende een initiatiefnemer een passende beoordeling uit te voeren indien het plan of project kon leiden tot een mogelijk significant gevolg. Ongeacht of de toename gering of substantieel was; er diende hoe dan ook op grond van de Nbw 1998 een passende beoordeling gemaakt te worden.⁷² Aangezien het voor een initiatiefnemer zeer lastig is om te onderbouwen dat de nieuwe activiteit met zekerheid niet zou leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, diende een meer praktische oplossing voorzien te worden. De in het leven geroepen PAS zou het proces moeten vergemakkelijken, waarbij men kon volstaan met het doen van een melding.

In de PAS werd onderscheid gemaakt tussen bron- en herstelmaatregelen. De bronmaatregelen zagen op het terugdringen van depositie en met herstelmaatregelen beoogde men maatregelen te nemen die de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden verbeteren. Door maatregelen te nemen die zorgen voor depositieafname en maatregelen te treffen die de kwaliteit van gebieden verbetert, komt depositieruimte vrij. Deze ruimte kan vervolgens weer ingezet worden voor doelen die men van prioritair belang acht.

De PAS voorzag in een grenswaarde waarbij projecten onder deze waarde een vergunning niet nodig werd geacht. Zo stelde artikel 2.7, eerste lid, onder b, van de Regeling natuurbescherming, dat geen melding gedaan hoefde te worden als men voornemens was een project te realiseren of een andere handeling te verrichten met een depositie op een voor stikstof gevoelig Natura 2000-gebied, mits deze depositie onder de 0.05 mol/ha/jr. zou blijven. Een

⁶⁶ Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, *Stb.* 2015, 227.

⁶⁷ Regeling programmatische aanpak stikstof, *Stcrt.* 2015, 16320.

⁶⁸ Hoofdstuk 2 van het Besluit natuurbescherming.

⁶⁹ Hoofdstuk 2 van de Regeling natuurbescherming.

⁷⁰ Artikel 1.13, eerste lid, onder a, van de Wnb.

⁷¹ Inwerkingtredingsbesluit programma aanpak stikstof, *Stcrt.* 2015, 18411.

⁷² Zie o.a. ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2379.

project of plan dat eigenlijk een vergunning benodigd had op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, maar met een depositie onder de 1 mol/ja/jr. behoefde ook geen vergunning aan te vragen, maar kon op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, van het Besluit natuurbescherming, volstaan met het doen van een melding. Dit was vooral een praktische oplossing, zodat een groot aantal kleinere projecten en activiteiten niet beoordeeld hoefden te worden en deze zonder al te veel administratieve handelingen tot realisatie over konden gaan.

Ook voorzag de PAS in depositieruimte door in de vergunningenprocedure rekening te houden met voorgestelde toekomstige maatregelen die zouden moeten leiden tot een afgenomen depositie. Deze beoogde herstelmaatregelen konden zo ruimte scheppen om grotere projecten, of te verrichten activiteiten die beoordeeld diende te worden en depositie op reeds overbelaste Natura 2000-gebieden zouden opleveren, toch te kunnen vergunnen. Op deze manier zou alvast een voorschot genomen worden op de gevolgen van herstelmaatregelen die pas in de toekomst geëffectueerd zouden worden.

2.2.1. De PAS-uitspraak en artikel 6 van de Habitatrictlijn

Alvorens de Afdeling op 29 mei 2019 definitief afrekenede met de PAS, hadden een aantal milieugroeperingen reeds enkele jaren een juridische strijd gevoerd tegen vergunningverlening op grond van de PAS en daarmee de inhoud van het programma bekritiseerd. In eerdere uitspraken werden er in het programma al enige barstjes waargenomen en werd de wetgever gewezen op onvolkomenheden.⁷³ Zo bestond er al in een vroeg stadium twijfel of het verminderen van depositie op Natura 2000-gebieden en de feitelijke realisering van natuurherstel voldoende geborgd zou worden middels de PAS. Er werd dan ook met enige spanning uitgekeken naar de definitieve uitspraak van de Afdeling.⁷⁴

De Afdeling heeft bij tussenuitspraak het Hof verzocht bij prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de voorgelegde kwestie.⁷⁵ Tegelijk met deze kwestie werd tevens de vraag behandeld wat er onder een project verstaan moet worden in de zin van artikel 6, derde lid, van de Hrl en of er mogelijkheden zijn om bepaalde projecten categoriaal uit te zonderen van de vergunningplicht.⁷⁶ Het Hof stelde dat het toestaan van activiteiten op grond van de PAS niet per definitie strijdig hoeft te zijn met artikel 6, derde lid, Hrl.⁷⁷ Het Hof stelt daarbij dat de PAS echter een nadere onderbouwing vergt waaruit duidelijk wordt op basis van welke maatregelen

⁷³ Zie o.a. ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 en ECLI:NL:RVS:2017:1260.

⁷⁴ Zie o.a. Kaajan 2019.

⁷⁵ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259.

⁷⁶ I.c. betrof dit de categorieën beweiden en bemesten, ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

⁷⁷ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

en daaruit volgende effecten de conclusie kan worden getrokken dat het programma voldoet aan de eisen van artikel 6 Hrl. Daarvoor is een grondige en volledige toetsing noodzakelijk, waaruit dient te blijken dat er redelijkerwijs geen vrees is dat plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Voor de beoordeling of de PAS aan deze wetenschappelijk onderbouwde grondslag voldoet, laat het Hof ruimte aan de Afdeling om daar een beoordeling in te maken. Tevens oordeelde het Hof dat artikel 6, derde lid, Hrl, zo uitgelegd dient te worden, dat er bij de beoordeling nog geen voorschot mag genomen worden op positieve effecten door maatregelen die beoogd worden, maar welke ten tijde van de beoordeling nog niet vaststaan. Eventuele instandhoudingsmaatregelen, preventieve maatregelen of autonome maatregelen die positieve effecten zullen sorteren, dienen dus buiten beschouwing gelaten te worden als het behalen van deze effecten ten tijde van de beoordeling nog niet voldoende geborgd zijn. Gesteld wordt dat niet vereist is dat de maatregelen reeds gerealiseerd zijn, maar met voldoende “*zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd*”.⁷⁸

Met de uitspraak van het Hof indachtig komt de Afdeling in haar beoordeling tot de conclusie dat de PAS niet aan de gestelde eisen voldoet. Hoewel toestemmingsverlening op grond van een programma niet strijdig hoeft te zijn met artikel 6, derde lid, Hrl, is een programma dat enerzijds gericht is op behoud en herstel van natuurwaarden, maar anderzijds ook op het direct mogelijk maken van activiteiten met bijbehorende depositie, niet in lijn met de Hrl.⁷⁹ Tevens is de Afdeling van mening dat “*de verwachte voordelen van instandhoudings-, passende en beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen alleen dan in een passende beoordeling mogen worden betrokken als deze voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan*”.⁸⁰ De redenen om tot deze conclusie te komen zijn verschillend per maatregel. Aangaande de herstelmaatregelen wordt gesteld dat deze nog niet uitgevoerd waren en dat vermeende voordelen niet met de nodige wetenschappelijke zekerheid vastgesteld konden worden. Betreffende de bronmaatregelen en autonome ontwikkelingen gold hetzelfde en daarnaast waren deze maatregelen zelfs nog niet in uitvoering ten tijde van de passende beoordeling. Voor de verleende vergunningen die in dit geding in vraag gesteld werden, betekende dit dat het college bij de verlening geen gebruik kon maken van de passende beoordeling die ten grondslag lag aan de PAS.

⁷⁸ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 130.

⁷⁹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 28.

⁸⁰ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 1.8.

Door deze uitspraak kwam de grondslag voor de PAS-meldingen en vergunningen te vervallen. De Afdeling heeft in de PAS-uitspraak gesteld dat onherroepelijke besluiten die met behulp van de PAS werden vastgesteld, inmiddels onaantastbaar zijn.⁸¹ De plannen of projecten welke niet onherroepelijk zijn en waartegen een rechtsmiddel is aangewend, kunnen niet langer een beroep doen op de onverbindend verklaarde bepalingen van de PAS en zullen opnieuw het vergunningetraject dienen te doorlopen. Evenzo geldt dit voor de PAS-melders die onterecht meenden een geldige toestemming te hebben, gebaseerd op de PAS. Dat betekent dat per activiteit beoordeeld dient te worden of er mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied optreden en indien dit het geval is, deze alsnog een vergunning nodig hebben.

De gevolgen van deze uitspraak waren aanzienlijk. Voor de onherroepelijke vergunningen betekende dit de nodige onzekerheid en voor de PAS-melders diende alsnog een toestemming verleend te worden.⁸² Aangezien bijlage 2 van de PAS, artikel 2 van het Besluit grenswaarden en artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming onverbindend werden verklaard door de Afdeling, kon dit systeem niet langer ten grondslag gelegd worden aan het verlenen van vergunningen.

⁸¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 32.7.

⁸² Het zou gaan om zo'n 3300 projecten die een PAS-melding gedaan hebben: *Kamerstukken 2019/2020*, 32 670, nr. 147, brief van de minister van LNV aan de Kamer van 11 juni 2019.

3. De Wet stikstofreductie en natuurverbetering

De Wsn beoogt een oplossing te bieden voor het ‘stikstofprobleem’, zoals dat na de PAS-uitspraak in 2019 is ontstaan. Daartoe wordt de Wnb middels de Wsn op een aantal punten gewijzigd. Deze wijzigingen beogen een aantal doelen. In dit hoofdstuk zullen de verschillende artikelen uit de Wsn geclusterd besproken worden in samenhang met het specifieke doel wat met de wijziging beoogd wordt. Zo dient met de invoering van omgevingswaarden structureel toegewerkt te worden naar een drastische vermindering van het percentage stikstofgevoelige habitats. Tevens voorziet de Wsn in een opdracht tot legalisering van de PAS-melders. Daarnaast is een partiële vrijstelling voor de bouwsector betreffende de realisatiefase opgenomen in de Wsn. In dit hoofdstuk zullen deze onderdelen puntsgewijs besproken worden.

Aangezien de vraag is hoe deze wetswijziging zich verhoudt tot de eisen uit artikel 6 van de Hrl, zal in het daaropvolgende hoofdstuk vier ingegaan worden op de houdbaarheid van de artikelen uit de Wsn in het licht van de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van de Hrl.

3.1. Aanleiding voor de Wet stikstofreductie en natuurverbetering

Na de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 werd het door het sneuvelen van de PAS bijzonder lastig vergunningen in relatie tot stikstof te verlenen op grond van artikel 2.7 van de Wnb. Dit zorgde voor problemen voor het verlenen van onder andere vergunningen voor bouw- en infrastructuurprojecten.⁸³ Het kabinet zag zich genoodzaakt tot het nemen van een eerste drie maatregelen om op korte termijn de nodige depositieruimte te kunnen vrijmaken.⁸⁴ Met de depositieruimte die door deze maatregelen bespaard wordt, zouden projecten weer vergund kunnen worden. Een speciale onderzoekscommissie, vernoemd naar de voorzitter Remkes, ging vervolgens aan de slag met het verkennen van mogelijke oplossingen uit deze crisis.⁸⁵

Het kabinet is ondertussen aan de slag gegaan met een landelijke pakket van maatregelen die gebiedsgericht uitgewerkt worden.⁸⁶ Om vergunningverlening weer vlot te trekken, stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te verminderen en de natuur te laten herstellen, werd per 1 januari 2020 de Spoedwet Aanpak Stikstof ingevoerd. In deze wet werd de vergunningplicht voor *andere handelingen* geschrapt uit artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb

⁸³ Brief van de Minister van LNV aan de Kamer van 13 november 2019, aangaande Maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek.

⁸⁴ Zo werd door een warme saneringsregeling voor de varkenshouderij beoogd een deel van de varkenshouderijen te beëindigen. Daarnaast werd overwogen een voermaatregel in te voeren, waardoor een ammoniakreductie zou optreden. Deze maatregel is uiteindelijk na boerenprotest weer ingetrokken. Tevens werd besloten tot een snelheidsverlaging op snelwegen tot 100 kilometer per uur gedurende de dag.

⁸⁵ Remkes e.a., 2019.

⁸⁶ *Kamerstukken 2019/2020*, 32 670, II, nr. 167.

en werd zo aangesloten bij de redactie van artikel 6, derde lid, Hrl.⁸⁷ Tevens werd de mogelijkheid tot het instellen van een drempelwaarde toegevoegd. Hiermee kon bij ministeriële regeling of provinciale verordening een drempelwaarde worden ingevoerd voor bepaalde categorieën projecten met daaraan verbonden voorwaarden.⁸⁸ Ook werd de mogelijkheid gecreëerd om een stikstofregistratiesysteem in te stellen, waarin door bronmaatregelen vrijgekomen depositieruimte opgenomen kan worden.⁸⁹ In de Spoedwet werd via de Wet dieren tevens de mogelijkheid gecreëerd maatregelen voor te schrijven ten aanzien van veevoer.⁹⁰ In de Meststoffenwet werd een bepaling opgenomen waarbij ingegrepen zou kunnen worden indien de pluimvee- of varkenshouderij het landelijk fosfaat- of stikstofplafond dreigt te overschrijden.⁹¹ Onder de besluiten waarvoor de versnelde procedures mogelijk waren middels de Crisis- en herstelwet werd nu ook de categorie ‘*besluiten over fysieke maatregelen voor verbetering of herstel van Natura 2000-gebieden*’ geschaard.⁹²

3.2. Doel van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering

Met de Wsn beoogt het kabinet een solide structurele aanpak voor het stikstofprobleem te bieden, waarin overtuigend ingezet kan worden voor het herstel en versterken van de natuur door het terugdringen van stikstofuitstoot.⁹³ Het hoofddoel van de Wsn is het realiseren van een gunstige of verbeterde staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Om dit te bereiken dient de structurele aanpak te voorzien in een breed pakket aan bron- en natuurmaatregelen. Om tijdig in te kunnen grijpen indien de doelstellingen niet gehaald worden, is tevens voorzien in monitoring van de ontwikkelingen van stikstofdepositie. Daarmee dient voldoende geborgd te worden dat de in de wet opgenomen resultaatsverplichtende omgevingswaarden tijdig behaald kunnen worden. Door deze structurele aanpak kan ook depositieruimte vrijgemaakt worden welke ingezet kan worden voor economisch en maatschappelijk belangrijke activiteiten zoals grote infrastructurele- en woningbouwprojecten.

⁸⁷ *Kamerstukken 2019/2020*, 35 347, nr. 3, Memorie van Toelichting behorende bij ‘Regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur’.

⁸⁸ Dit ondanks een kritisch advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 november 2019, kenmerk W11.19.0346/IV/VO.

⁸⁹ Met deze vrijkomende ruimte kunnen geprioriteerde projecten stikstofdepositieruimte toebedeeld worden zodat deze alsnog uitgevoerd kunnen worden. Te denken valt vooral aan woningbouwprojecten of grote infrastructurele projecten (ook wel aangeduid als MIRT-projecten).

⁹⁰ Artikelen 2.18a en 3.7 van de Wet dieren. Uiteindelijk zou hier geen gebruik van gemaakt worden: Brief van de Minister van LNV aan de Kamer van 19 augustus 2020, aangaande Bijstelling pakket aanpak stikstofproblematiek.

⁹¹ Artikel 32, eerste lid, van de Meststoffenwet.

⁹² Bijlage I, artikel 14.1 van de Crisis en- herstelwet.

⁹³ *Kamerstukken 2020/2021*, 35 600, nr. 3, Memorie van Toelichting behorende bij Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering).

Met het wetsvoorstel dient deze solide aanpak verankerd te worden in de Wnb, waarbij de nadere uitwerking kan plaatsvinden bij AMvB.⁹⁴ In de Wsn kan onderscheid gemaakt worden tussen de bepalingen die een omgevingswaarde invoeren en het mogelijk maken van het programma stikstofreductie en natuurverbetering, met de daaraan gekoppelde te treffen maatregelen, monitoringsbepalingen en mogelijkheden tot bijsturing. Tevens zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot legalisering van de PAS-melders en maatregelen voor een partiële vrijstelling voor de bouwsector. Deze afzonderlijke onderdelen worden verder besproken.

3.3. Inhoud van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering

3.3.1. De omgevingswaarde

Nederland kent 162 Natura 2000-gebieden, waarvan 129 gebieden gevoelig zijn voor stikstof.⁹⁵ Deze stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden kennen een grenswaarde, ook wel kritische depositiewaarde genoemd.⁹⁶ Door een overschrijding van deze waarde kan niet langer uitgesloten worden dat de kwaliteit van de habitats door deze depositie wordt aangetast en daarmee is ingrijpen noodzakelijk op grond van artikel 6, eerste lid, van de Hrl.⁹⁷

Om er voor te zorgen dat dit ingrijpen daadwerkelijk gebeurt, worden in artikel 1.12a van de Wnb resultaatverplichtende omgevingswaarden ingevoerd. In dit artikel is opgenomen dat in 2025 minimaal 40% van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden een stikstofdepositiewaarde onder deze grens dienen te hebben.⁹⁸ In 2030 dient dit aandeel van niet-overbelaste gebieden toegenomen te zijn tot minimaal 50%, om uiteindelijk door te groeien naar minimaal 74% in het jaar 2035.⁹⁹ Door niet voor een algemene omgevingswaarde te

⁹⁴ De Wet voorziet ook in een aanpassing van de later in te voeren Omgevingswet met aanhangende besluiten en regelt dit in de 'Aanvullingswet natuur Omgevingswet'.

⁹⁵ Stikstof in perspectief, PBL 2019, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-inperspectief-4020_1.pdf.

⁹⁶ Deze kritische depositiewaarde is een grenswaarde waarboven het risico aanwezig is dat de kwaliteit van de aanwezige habitats significante gevolgen ondervindt van de stikstofdepositie. Een hectare kan meerdere stikstofgevoelige habitats bevatten met afzonderlijke kritische depositiewaarden. De omgevingswaarde geldt ten aanzien van de daar geldende strengste waarde. De te beschermen habitats zijn weergegeven in de instandhoudingsdoelstellingen in het Natura 2000 aanwijzingsbesluit van het betreffende gebied. In 2018 werd op bijna 80% van de hectaren met stikstofgevoelige natuur deze kritische depositiegrens overschreden, Zie het Vaststellingsbesluit PAS van 18 december 2017.

⁹⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.1.

⁹⁸ Deze omgevingswaarden dienen gemonitord te worden, artikel 2.2 en 2.3 van het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering.

⁹⁹ In het coalitieakkoord van *Rutte IV* is opgenomen dat men zal streven naar een versnelling van het behalen van deze doelstellingen in 2030 in plaats van 2035. Deze versnelling staat momenteel weer onder grote politieke druk.

kiezen, maar een percentage van habitats dat niet langer overbelast mag zijn, beoogt de wetgever voor meer maatwerk te zorgen, aangezien men stelt dat een gebiedsspecifieke aanpak het meest efficiënt zal zijn.¹⁰⁰ De te nemen maatregelen om tot noodzakelijke stikstofreductie te komen zullen bestaan uit een verscheidenheid aan natuur- en bronmaatregelen.¹⁰¹ Alleen middels een combinatie van te nemen maatregelen zoals grondwaterpeilaanpassing, natuur inclusievere landbouw en stikstofreductiemaatregelen, kan de beoogde stikstofreductie behaald worden.¹⁰² Gezien de regionale verschillen in hoeveelheden en bronnen van stikstofdepositie en de effecten daarvan op de natuur, wordt verondersteld dat de gekozen specifieke en gebiedsgerichte aanpak het meest aangewezen is.¹⁰³

Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het programma stikstofreductie en natuurverbetering dienen de provincies een gebiedsplan voor te leggen aan de Minister met daarin een gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en natuurverbetering uit artikel 1.12a en 1.12b, van de Wnb.¹⁰⁴ Het plan dient voor elk stikstof gevoelig habitat in de Natura 2000-gebieden een aantal zaken te beschrijven. Dit betreft onder andere het actualiseren van de gebiedssituatie, mogelijke autonome ontwikkelingen, uit te voeren maatregelen met sociaal-economische effecten en de haalbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan. Indien daartoe aanleiding bestaat en beide partijen daarmee instemmen, kan de Minister na ontvangst van een gebiedsplan het programma stikstofreductie en natuurverbetering wijzigen om zo maatregelen te treffen om tijdig te kunnen voldoen aan de tussentijdse doelstellingen en te behalen omgevingswaarden.¹⁰⁵

3.3.2. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering

3.3.2.1. Doelstellingen van het programma

In artikel 1.12b, van de Wnb, is opgenomen dat de Minister een programma vaststelt voor

¹⁰⁰ *Kamerstukken 2020/2021*, 35 600, nr. 3, Memorie van Toelichting behorende bij Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), p. 12.

¹⁰¹ Voor het treffen van bronmaatregelen wordt tot 2030 ruim twee miljard euro beschikbaar gesteld en voor natuurmaatregelen wordt drie miljard euro voorzien.

¹⁰² Referentiescenario's Natuur: Tussenrapportage Natuurverkenning 2050, PBL 2020, <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-tussenrapportage-natuurverkenning-2050-3574.pdf>.

¹⁰³ Brief van 24 april 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 334, nr. 82. Op 10 juni 2022 heeft de minister de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied gepresenteerd, een richtinggevende aanpak voor de integrale gebiedsgerichte aanpak, zie de brief van 10 juni 2022 aan de Kamer.

¹⁰⁴ Artikel 1.12fa, van de Wnb. Gewijzigd amendement van de leden Futselaar en De Groot.

¹⁰⁵ Artikel 1.12fa, tweede lid, van de Wnb.

stikstofreductie en natuurverbetering (ook wel afgekort tot *psn*).¹⁰⁶ In het eerste lid, van artikel 1.12a, van de Wnb wordt onder a omschreven dat het psn het verminderen van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden tot doel heeft, om zo te voldoen aan de in artikel 1.12a van de Wnb opgenomen omgevingswaarden. Sub b, wordt aangegeven dat dit programma tevens ten dienste staat aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in onderdeel a bedoelde habitats. Daarbij dient de Minister rekening te houden met economische, sociale en culturele belangen en met regionale en lokale bijzondere omstandigheden. Het psn wijzigt geen bestaande bevoegdheden of verantwoordelijkheden. De op te nemen maatregelen verkrijgen pas hun werking indien deze zijn vastgesteld in de daartoe voorziene middelen.¹⁰⁷ Het programma dient om te kunnen voldoen aan de in artikel 1.12a van de Wnb gestelde omgevingswaarden en zal daarvoor maatregelen dienen te treffen die bij de bron van stikstofemissie ingrijpen.¹⁰⁸ Hierbij is te denken aan het opkopen van piekbelasters of het voorschrijven van technische veranderingen die de emissies doen afnemen.

Het in artikel 1.12b, van de Wnb bedoelde programma is nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.¹⁰⁹ Het programma dient een omschrijving te bevatten van een analyse van depositiebronnen aan het begin van een periode, onderscheiden naar bijdrage door de belangrijkste sectoren en naar binnenlandse- of buitenlandse herkomst. Daarnaast dient aangegeven te worden in hoeverre de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats bereikt zijn en de te verwachte autonome ontwikkeling van emissies op deze habitats. De te treffen maatregelen dienen bij te dragen aan de vermindering van stikstofdepositie op de hiervoor gevoelige habitats en het daardoor bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van deze habitats. Deze maatregelen moeten beoordeeld worden op de te verwachten effecten. In het programma dient tevens invulling gegeven te worden aan de eisen die het besluit stelt aan het verzamelen en verstrekken van gegevens.¹¹⁰

In het tweede lid van artikel 1.12a van de Wnb worden tussentijdse doelstellingen genoemd die in het programma opgenomen zullen worden. Uit het derde lid blijkt dat deze doelstellingen inspanningsverplichtingen betreffen. Waar artikel 1.12a van de Wnb dus resultaatverplichtende omgevingswaarden stelt, zijn de in artikel 1.12b van de Wnb opgenomen

¹⁰⁶ In de voorbereiding op de totstandkoming van het programma en mogelijke latere wijzigingen daarvan, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Een uitzondering betreft wijzigingen van ondergeschikte aard, zo blijkt uit artikel 1.12c, van de Wnb.

¹⁰⁷ Deze maatregelen kunnen hun plaats krijgen in beheerplannen, algemene maatregelen van bestuur, overeenkomsten of subsidieregelingen.

¹⁰⁸ *Kamerstukken 2020/2021*, 35 600, nr. 3, Memorie van Toelichting behorende bij Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), p. 16.

¹⁰⁹ Artikel 2.1 van het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering.

¹¹⁰ Artikel 2.1 van het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering.

tussentijdse doelstellingen inspanningsverplichtingen. Dit betekent dat het niet behalen van de tussendoelen reden zal geven tot het dienen bij te sturen op de genomen maatregelen, dit om de wel noodzakelijk te bereiken omgevingswaarden tijdig te kunnen behalen. Door tussentijdse doelstellingen op te nemen, kan de urgentie tot eerdere bijsturing zichtbaar worden gemaakt.

3.3.2.2. Uitvoeringsplicht en wijzigingsmogelijkheid

Om er voor te zorgen dat de te treffen bron- en natuurmaatregelen ook uitgevoerd zullen worden door de daartoe aangewezen bestuursorganen is in artikel 1.12d van de Wnb een uitvoeringsplicht opgenomen. Deze uitvoeringsplicht houdt in dat de in het programma aangewezen bestuursorganen zullen zorgen voor de uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen. Dit dient te geschieden binnen de daarbij aangegeven termijn en voor zover de betrokken bestuursorganen hebben ingestemd met het opnemen van die maatregelen in het programma. Hiermee wordt beoogd de zekerheid van de uitvoering van het psn voor een langere termijn te borgen. Mochten bestuursorganen zich niet houden aan de uitvoering van de maatregelen uit het programma waaraan zij zich gecommitteerd hebben, dan kan het instrument van interbestuurlijk toezicht gehanteerd worden om de maatregelen zelf te treffen.¹¹¹

Om toch enige flexibiliteit te kunnen bieden na het instemmen met de te nemen maatregelen, kan een bevoegd gezag zoals bedoeld in artikel 1.12d, van de Wnb, tussentijds om wijziging van het programma verzoeken. Uit artikel 1.12e, tweede lid, van de Wnb, blijkt dat daarbij een onderbouwing geleverd moet worden waaruit blijkt dat – ondanks de voorgestelde wijziging – door de wijziging toch voldaan zal worden aan de eisen uit het eerste lid van artikel 1.12e, van de Wnb. Uit het eerste lid van artikel 1.12e, van de Wnb, blijkt dat een bestuursorgaan dat in het programma daartoe is aangewezen, ambtshalve de in het programma opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen kan wijzigen, vervangen of laten vervallen. Tevens kunnen deze bestuursorganen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toevoegen. Daarbij dient wel aannemelijk gemaakt te worden dat deze wijzigingen per saldo passen binnen het psn of daar in ieder geval niet mee in strijd zijn.

3.3.2.3. Monitoring en analyse van effecten van het programma

De bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorganen dienen de effecten van het

¹¹¹ In dat geval treedt het Rijk in de plaats van provincie- of gemeentebestuur en treft de maatregelen waarmee het bestuur heeft ingestemd zelf. De kosten voor het treffen van deze maatregelen komen ten laste van het bestuur. Zie: *Kamerstukken 2020/2021*, 35 600, nr. 3, Memorie van Toelichting behorende bij Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), p. 22.

programma te monitoren. Daarbij dienen zij gegevens te verzamelen omtrent de voortgang van de in het programma opgenomen maatregelen en tevens de effecten daarvan in kaart te brengen.¹¹² In het eerste lid, onder b, van artikel 1.12f, van de Wnb, blijkt tevens dat data verzameld moet worden aangaande de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. De wijze van verzamelen en het verstrekken van gegevens wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur.¹¹³

Uit het tweede lid van artikel 1.12f, van de Wnb, blijkt dat deze gegevens verstrekt dienen te worden aan de Minister. De Minister analyseert deze gegevens en beoordeelt of voldaan wordt aan de tussentijdse doelstellingen¹¹⁴ en uiteindelijk aan de omgevingswaarden.¹¹⁵ Het is derhalve de Minister die controleert of de aangewezen bestuursorganen aan hun opdracht voldaan hebben.¹¹⁶ De Minister zorgt vervolgens voor verslaglegging van deze resultaten en zendt deze toe aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer.¹¹⁷ Tevens dient het gehele programma minstens iedere zes jaar geactualiseerd te worden, ongeacht de resultaten van de voortgang.¹¹⁸

3.3.2.4. Mogelijkheden tot bijsturing van het programma

Indien tijdig blijkt dat de beoogde tussentijdse doelstelling of omgevingswaarden niet behaald zullen worden, dan is de Minister verplicht het programma dusdanig aan te passen zodat de beoogde doelstelling of waarden alsnog binnen een passende termijn bereikt kunnen worden.¹¹⁹ Door de tweejaarlijkse monitoringsresultaten¹²⁰ moet het voor de Minister mogelijk zijn om gezamenlijk met andere betrokken bestuursorganen tijdig in te schatten wanneer de tussentijdse doelstellingen of omgevingswaarden niet gehaald zullen worden en derhalve bijsturing noodzakelijk is.¹²¹

¹¹² Artikel 1.12f, eerste lid, sub a, van de Wnb.

¹¹³ Artikel 1.12h, eerste lid, sub a, van de Wnb. Deze nadere regels zijn opgenomen in artikel 2.4 van het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering.

¹¹⁴ Tussentijdse doelstellingen zoals bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid, van de Wnb.

¹¹⁵ Omgevingswaarden zoals bedoeld in artikel 1.12a, van de Wnb.

¹¹⁶ Artikel 1.12f, derde lid, van de Wnb.

¹¹⁷ Artikel 1.12f, vierde lid, van de Wnb. De wijze van verslaglegging zal nader geregeld worden bij algemene maatregel van bestuur, artikel 1.12h, sub d, van de Wnb.

¹¹⁸ Artikel 1.12g, van de Wnb.

¹¹⁹ Artikel 1.12g, eerste en tweede lid, van de Wnb.

¹²⁰ Het kabinet beoogt een uitgebreide monitoringssystematiek welke vastgelegd zal worden in het Besluit natuurbescherming. Zie *Kamerstukken 2020/2021*, 35 600, nr. 3, Memorie van Toelichting behorende bij Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), p. 31.

¹²¹ Ook betreffende deze bijsturing / wijziging van het programma staan zienswijzen door een ieder open, zo stelt artikel 1.12c van de Wnb.

Mocht blijken dat de tussentijdse doelstellingen of omgevingswaarden niet behaald worden, of dat dit alleen zou kunnen na onevenredige inspanningen met als oorzaak stikstofdepositie welke wordt veroorzaakt door bronnen elders in de Europese Unie, dan overlegt de Minister met deze betreffende lidstaten. De Minister dient in dit overleg in te zetten op het verminderen van emissies afkomstig van deze buitenlandse bronnen.¹²² Als de reductie van deze emissies onverhoopt toch niet mogelijk blijkt, dan dient de Minister in overleg te treden met de Europese Commissie.

3.3.2.5. Inhoud van het programma

De inhoud van het psn wordt bij algemene maatregel van bestuur nader bepaald.¹²³ Het ontwerp van het psn is op 25 mei 2022 ter inzage gelegd tot 5 juli 2022. In het psn wordt ingezet op de praktische uitvoering, monitoring en mogelijk noodzakelijke bijsturing van de specifieke maatregelen om de natuur nabij stikstofgevoelige gebieden te herstellen. Voor de afzonderlijke gebieden wordt een gebiedsgerichte aanpak opgesteld, waarbij maatwerk per gebied geboden kan worden. Daarbij is het aangewezen dat alle sectoren een bijdrage zullen leveren in het doel van stikstofreductie. In de gebiedsgerichte aanpak zullen de provincies samen dienen te werken met gemeenten, waterschappen, ondernemers en terreinbeheerders.

3.3.4. Bijzondere bepalingen

In de Wsn wordt tevens voorzien in maatregelen ten aanzien van twee specifieke categorieën projecten. Zo wordt in artikel 1.13a van de Wnb een opdracht aan de Minister opgenomen ten aanzien van de PAS-melders. Daarnaast wordt in artikel 2.9a van de Wnb een vrijstelling voorzien in de realisatiefase voor de bouwsector. Beide categorieën worden hierna beknopt besproken.

3.3.4.1. Legalisering PAS-melders

In de Wsn is de opdracht aan de Minister opgenomen om in het belang van de rechtszekerheid zorg te dragen voor het legaliseren van de PAS-melders. Dit dient tezamen met gedeputeerde staten van de provincies te geschieden.¹²⁴ De Minister dient daartoe zo spoedig mogelijk een programma vast te stellen met maatregelen, teneinde de gevolgen van stikstofdepositie van deze PAS-melders zoveel mogelijk te mitigeren of te compenseren. Met deze vrijgekomen

¹²² Artikel 1.12ga, van de Wnb. Toegevoegd bij amendement van de leden Harbers en Geurts.

¹²³ Artikel 1.12h, eerste lid, sub a, van de Wnb.

¹²⁴ Artikel 1.13a, van de Wnb.

depositieruimte kan vervolgens alsnog voorzien worden in een vergunning voor deze PAS-melders en de eerder vrijgestelde activiteiten onder artikel 2.9, tweede lid, van de Wnb. Deze maatregelen mogen niet al eerder opgenomen zijn in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, zoals bedoeld in artikel 1.12b.¹²⁵ De in het programma opgenomen maatregelen moeten binnen drie jaar na vaststelling van het programma uitgevoerd zijn.¹²⁶ De in dit opgenomen programma compenserende maatregelen dienen gevolg te geven aan de eisen die voortvloeien uit de bepalingen van artikel 6, vierde lid, van de Hrl om zo de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk te waarborgen.¹²⁷

In het Besluit natuurbescherming zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het programma dat ziet op het legaliseren van activiteiten die tot 1 januari 2007 voldeden aan de voorwaarden van artikel 19kh, zevende lid, Nbw of tot 29 mei 2019 voldeden aan artikel 2.12 Bnb.¹²⁸ Zo dient de totale stikstofdepositie op elke hectare stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in kaart gebracht te worden. Tevens dienen de te treffen maatregelen beschreven te worden om deze depositie te mitigeren of te compenseren. Daarnaast moet in het programma invulling gegeven worden aan de eisen die worden gesteld aan het verstrekken van gegevens. Deze eisen houden in dat de bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van deze legalisering, jaarlijks de voortgang en gevolgen van het programma in kaart dienen te brengen en deze aan de Minister verstrekken. De Minister informeert vervolgens jaarlijks de Kamers der Staten-Generaal betreffende de voortgang.¹²⁹

3.3.4.2. Vrijstelling in de realisatiefase voor de bouwsector

Door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 kwam de PAS als basis voor vergunningverlening te vervallen.¹³⁰ Doordat deze grondslag voor vergunningverlening wegviel, diende ieder bouwproject afzonderlijk beoordeeld te worden. Het gevolg hiervan is een vastgelopen vergunningverlening en een vertraging van de uitvoering van bouwprojecten.¹³¹ Gezien de huidige wooncrisis en de met de bouw gepaarde economische belangen, werd al snel na de PAS-uitspraak aangegeven dat er gezocht moet worden naar een oplossing middels drempelwaarden om de bouw adequaat weer vlot te kunnen trekken.¹³² De

¹²⁵ Artikel 1.13a, derde lid, van de Wnb. Dit ter voorkoming dat gereduceerde depositie tweemaal ingezet zou worden (ter compensatie van reeds overbelaste habitats en ter legalisering van PAS-melders).

¹²⁶ Artikel 1.13a, vierde lid, van de Wnb.

¹²⁷ Artikel 1.13a, vijfde lid, van de Wnb. Toegevoegd bij amendement van het lid Bisschop c.s.

¹²⁸ Artikel 2.15 van het Besluit natuurbescherming.

¹²⁹ Artikel 2.16 van het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering.

¹³⁰ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

¹³¹ Brief van de Minister van LNV aan de Kamer van 11 juni 2019.

¹³² *Niet alles kan overal*, 2020, p. 89.

Minister heeft de Kamer dan ook toegezegd te ijveren voor een drempelwaarde voor de tijdelijke emissies in het bouwproces.¹³³ Door deze en andere algemene economische steunmaatregelen moeten er voor 2030 zo'n 845.000 nieuwe woningen gerealiseerd worden.¹³⁴

In artikel 2.9a, van de Wnb is geregeld dat de gevolgen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, welke afkomstig is van bepaalde activiteiten van de bouwsector buiten beschouwing worden gelaten en niet getoetst hoeven te worden aan artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Bij algemene maatregel van bestuur worden deze activiteiten met betrekking tot de bouwsector nader aangewezen.¹³⁵ Op deze wijze wordt een partiële vrijstelling beoogd voor tijdelijke stikstofemissies van de bouwsector. Dit betekent dat voor de gebruiksfase artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, wel onverkort van kracht blijft.¹³⁶

De bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten welke vallen onder de partiële vrijstelling in de bouwsector, betreffen bouw- en sloopactiviteiten aan een bouwwerk. Ook de daarmee samenhangende vervoersbewegingen zijn daarbij inbegrepen. Tevens vallen het aanleggen, veranderen of verwijderen van een werk inclusief de daarbij behorende vervoersbewegingen, onder deze vrijstelling.¹³⁷

3.4. Het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering

Het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering beoogt enkele maatregelen van bestuur te wijzigen.¹³⁸ De wijzigingen betreffen het Besluit natuurbescherming en de maatregelen van bestuur onder de toekomstige Omgevingswet. Met deze wijzigingen wordt nader invulling gegeven aan de bepalingen uit de Wsn die tot doel hebben de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen en zodoende de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren.¹³⁹ Conform de nieuwe bepalingen uit het besluit worden de betreffende Natura 2000-gebieden systematisch geanalyseerd. In deze analyse worden de verschillende depositiebronnen beschreven en worden de stand van zaken ten aanzien van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en de te verwachte autonome ontwikkelingen weergegeven. Daarnaast worden de te nemen maatregelen

¹³³ Kamerbrief 17 juni 2020, *Kamerstukken II 2019/2020*, 35334, nr. 89.

¹³⁴ Kamerbrief 15 september 2020, *Kamerstukken II 2020/21*, 32847, nr. 681.

¹³⁵ Besluit van 14 juni 2021 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering), *Staatsblad 2021*, 287.

¹³⁶ Artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb blijft overigens van toepassing in de realisatiefase ten aanzien van andere factoren dan stikstof, welke voor significante gevolgen kunnen zorgen.

¹³⁷ Artikel 2.5 van het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering.

¹³⁸ Besluit van 14 juni 2021 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering).

¹³⁹ Nota van toelichting bij het Besluit van 14 juni 2021 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering), *Staatsblad 2021*, 287, p. 13.

beschreven en de gevolgen daarvan op de ontwikkeling van het betreffende gebied en een analyse van de sociaal-economische effecten van deze maatregelen. Ook een omschrijving van de haalbaarheid en de betaalbaarheid maakt onderdeel van uit van deze analyse.¹⁴⁰

Voor een effectieve aanpak is het van belang adequaat te monitoren en zo nodig tijdig bij te sturen. In het besluit wordt daarom bepaald dat jaarlijks een rapportage van de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden dient te worden opgesteld om zo de ontwikkeling in stikstofdepositie nauwgezet te kunnen bijhouden. Tweejaarlijks zal een tussentijdse rapportage van de voortgang en de gevolgen van bronmaatregelen aangaande de reductieopgave en de omgevingswaarde worden opgesteld. Tevens wordt er een rapportage opgesteld van de voortgang en de gevolgen van de natuurmaatregelen. Ieder zesde jaar wordt een rapportage gemaakt betreffende de omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in het programma betrokken Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en de landelijke staat van instandhouding. Op basis hiervan kan het ambitieniveau van het gehele programma in de gaten worden gehouden en indien dit noodzakelijk is dan kunnen de bron- en natuurmaatregelen voor effectief natuurbehoud en -herstel aangepast worden.¹⁴¹

Ten aanzien van de partiële vrijstelling voor de bouwsector uit artikel 2.9a van de Wsn, omschrijft het besluit welke activiteiten onder deze vrijstelling begrepen worden.¹⁴²

Ten aanzien van het legaliseren van de PAS-melders zoals omschreven in artikel 1.13a, tweede lid, van de Wnb, regelt het besluit aanvullend aan welke inhoudelijke eisen dit legaliseringsprogramma dient te voldoen.¹⁴³

3.5 Deelconclusie

De Wsn is een reactie op de impasse waar Nederland in terechtkwam na de uitspraken van 29 mei 2019 met betrekking tot stikstof. De problemen die toen aan de oppervlakte kwamen betroffen het stilvallen van vergunningverlening doordat te veel gebieden overbelast bleken te zijn en vergunningverlening stokte, het wegvallen van de vermeende toestemmingen van PAS-melders en het stilvallen van grote bouwprojecten door het ontbreken van vergunningen. De Wsn beoogt daar een oplossing voor te voorzien.

¹⁴⁰ Artikel 2.1 van het Bsn.

¹⁴¹ Artikel 2.3 van het Bsn.

¹⁴² Artikel 2.5 van het Bsn. Het betreft “*het verrichten van een bouwactiviteit of een sloopactiviteit die het feitelijk verrichten van bouw- of sloopwerkzaamheden aan een bouwwerk betreft, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen*” en “*het aanleggen, veranderen of verwijderen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen*”.

¹⁴³ Artikel 2.15 van het Bsn.

Door de staat van de natuur te verbeteren middels de te behalen omgevingswaarden tracht men met de Wsn de vergunningverlening van nieuwe projecten weer mogelijk te maken. De taak de PAS-melders te legaliseren is als opdracht opgenomen in de Wsn, zodat binnen afzienbare termijn zicht moet ontstaan op het eindigen van hun onrechtmatige situatie. Vergunningverlening van bouwprojecten voor de realisatiefase zijn vaak tijdrovend en komen in grote aantallen voor. De Wsn beoogt dit te vergemakkelijken door in een vrijstelling te voorzien.

4. Toetsing van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering aan artikel 6 van de Habitatrictlijn

De Wsn beoogt de handvatten te bieden om uit het stikstofprobleem te komen waarin Nederland verzeild is geraakt na de uitspraak van de Afdeling in 2019. De Wsn maakt een aanpak mogelijk die uiteindelijk dient te leiden tot het einddoel: een gunstige staat van instandhouding voor minimaal 74% van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden middels de zogenaamde omgevingswaarden. Ook worden in de Wsn de kaders gecreëerd om te kunnen komen tot dit einddoel middels een daartoe opgesteld programma, het psn. Door ook een verplichting op te nemen om een oplossing te voorzien voor de PAS-melders en meldingsvrije projecten en een vrijstelling te regelen voor de realisatiefase in de bouwsector, wordt beoogd het huidige stikstofprobleem in zijn geheel adequaat aan te pakken. Deze aanpak heeft slechts serieuze kans van slagen als het ditmaal wel voldoet aan de vereisten uit art. 6 Hrl. In dit hoofdstuk zal dan ook getoetst worden of de onderdelen uit de Wsn kunnen leiden tot een solide oplossing van het stikstofprobleem of dat strijdigheid met art. 6 Hrl wederom zal leiden tot stagnatie van de aanpak van het stikstofprobleem. Hieronder wordt de Wsn in de zojuist genoemde vier onderdelen besproken: allereerst het instellen van de omgevingswaarden. Vervolgens zal de grondslag voor het programma besproken worden en als laatste zal de legalisering van de PAS-melders en de partiële vrijstelling voor de bouwsector besproken worden.

4.1. De omgevingswaarden

De Wsn stelt dat binnen een bepaalde termijn omgevingswaarden gehaald dienen te worden. Deze waarden betreffen resultaatsverplichtingen, zo blijkt uit artikel 1.12a van de Wnb. Met het invoeren van deze omgevingswaarden, tracht de wetgever uitvoering te geven aan de verplichtingen uit artikel 6 Hrl. Middels te treffen maatregelen tracht men de gunstige staat van instandhouding van de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te herstellen. De vraag is echter of deze percentages in de praktijk haalbaar zullen blijken en of daarmee op voldoende wijze tegemoet gekomen kan worden aan de eisen voortvloeiende uit de Hrl. Hieronder zullen een aantal bedenkingen besproken worden die het behalen van deze resultaatverplichtingen in de weg kunnen staan. Allereerst zal kort stilgestaan worden bij de vraag of politiek-bestuurlijke overwegingen het behalen van de omgevingswaarden in de weg kunnen staan. Daarna worden vragen gesteld bij de ecologische onderbouwing van enkele maatregelen die er uiteindelijk voor zouden kunnen zorgen dat deze maatregelen een juridische

toets niet kunnen doorstaan en daardoor de omgevingswaarden niet behaald worden.

4.1.1. Bestuurlijke haalbaarheid omgevingswaarden

Door een verscheidenheid aan maatregelen wordt de nodige stikstofreductie beoogt, welke ten goede moet komen aan het herstel van stikstofgevoelige natuur. De vraag is echter in hoeverre de beoogde maatregelen daadwerkelijk gaan zorgen voor de stikstofreductie die verondersteld wordt. Doordat de Wsn een kaderwet is, schept het een wettelijke verankering voor een structurele aanpak met onder andere maatregelen, maar voorziet het zelf niet in deze maatregelen. Hoewel de omgevingswaarde uiteindelijk in de wet is neergelegd, geldt dit niet voor de wijze waarop deze waarden behaald dienen te worden.¹⁴⁴

De vraag is dan ook of op deze wijze voldoende geborgd zal zijn dat de doelstellingen uiteindelijk ook gehaald worden. Veel maatregelen zullen vooral een impact hebben op de agrarische sector en deze sector heeft zich de voorgaande jaren actief weten te organiseren. De eerste regelingen die reeds van kracht zijn, betreffen nu nog vooral maatregelen op basis van vrijwilligheid.¹⁴⁵ De vraag is of deze regelingen op basis van vrijwilligheid het nodige zullen opleveren. De eerste signalen daaromtrent zijn teleurstellend. Zo blijkt de eerste tranche van verschillende maatregelen nog niet het beoogde effect te hebben en wordt er onderzocht hoe de effectiviteit van de maatregelen vergroot kan worden.¹⁴⁶ Indien de maatregelen op basis van vrijwilligheid onvoldoende effect hebben, zullen er pijnlijke keuzes gemaakt moeten worden, waarbij onteigenen niet uitgesloten is.¹⁴⁷

Op 10 juni 2022 is de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied gepresenteerd, waarin richting wordt gegeven aan brede gebiedsprogramma's van provincies.¹⁴⁸ De notitie legt keuzes en doelen richtinggevend vast, waarna provincies maatwerk kunnen leveren dat recht doet aan kenmerken en specifieke omstandigheden van de gebieden. De reacties uit de agrarische sector waren hevig, maar ook uit de politiek zelf kwam

¹⁴⁴ Zie ook de kritiek van de Afdeling Advisering van de Raad van State, W11.20.0254/IV. Dit geldt evenzo voor de benodigde ruimte ten behoeve van de legalisering van PAS-melders en het mogelijk maken van de partiële vrijstelling voor de bouwsector.

¹⁴⁵ Bijvoorbeeld de saneringsregeling van varkenshouderijen.

¹⁴⁶ Brief van de Minister van LNV aan de Kamer van 12 november 2021 betreffende voortgang stikstofproblematiek, p.2. Zo is er nog geen enkel bedrijf opgekocht met behulp van de door het Rijk gefinancierde opkoopregeling. Ook het stikstofoverschot in de landbouw is na de PAS-uitspraak alleen maar verder toegenomen, brief van de Minister voor Natuur en Stikstof aan de Kamer van 23 maart 2022.

¹⁴⁷ Zie voor een beschouwing over onteigenen ten behoeve van natuurontwikkeling o.a. H.X. Botter, 2022.

¹⁴⁸ Naast een adequate aanpak van de stikstofproblematiek, dient de notitie ook voor de verplichtingen met betrekking tot de KRW en internationale klimaatafspraken, zie de begeleidende brief van de Minister aan de kamer van 10 juni 2022, DGS / 22229344.

de nodige tegenspraak.¹⁴⁹ In het verleden is vaker gebleken dat de regering moeite heeft met het maken van pijnlijke keuzes of zoals de commissie Remkes het eerder verwoorde: “...*vooral is nagelaten om – soms pijnlijke – keuzes te maken om een landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken. [...] De neiging was om hoge ambities vast te stellen, maar realisatietermijnen vooruit te blijven schuiven en te reageren op wat op korte termijn prioriteit heeft*”.¹⁵⁰ Hoewel druk uit de agrarische sector of politieke twijfels van regeringspartijen geen juridische argumenten betreffen voor het al dan niet behalen van de omgevingswaarden, mag het niet onbenoemd blijven dat deze druk kan zorgen voor problemen bij het behalen van de omgevingswaarden.¹⁵¹ In het verleden hebben aangekondigde maatregelen eerder geleid tot het toch geen doorgang laten vinden van maatregelen.¹⁵² Het is de vraag of men met de voorgestelde aanpak de doelen zal behalen en – indien maatregelen meer dwingend van aard worden – men in staat zal blijken nu wel noodzakelijke “*pijnlijke keuzes*” te durven maken om zo uitvoering te geven aan artikel 6 Hrl.¹⁵³

4.1.2. Bedenkingen haalbaarheid omgevingswaarden

Naast de vraag of de politieke wil aanwezig is om drastische keuzes te maken, is er de vraag of de omgevingswaarden niet te ambitieus gesteld zijn en of de percentages haalbaar blijken te zijn. Mogelijke juridische bedenkingen kunnen het behalen van deze waarden in de weg staan. Zo lopen er momenteel verschillende juridische procedures die zorgen dat het behalen van deze omgevingswaarden ter discussie gesteld kan worden en ontwikkelingen kunnen vertragen. Zonder al deze mogelijke juridische complicaties uitputtend te willen bespreken, worden hierna enkele van de meest relevante juridische vraagstukken genoemd.

¹⁴⁹ Zo gaf bijvoorbeeld gedeputeerde Ten Bolscher van de provincie Overijssel in de uitzending van Een Vandaag van 10 juni 2022 aan bedenkingen te hebben tegen deze aanpak en werd op 11 juni 2022 op een partijcongres van de regeringspartij VVD een motie aangenomen tegen de plannen van de stikstofaanpak. Op 18 augustus 2022 stelde minister Hoekstra in zijn hoedanigheid als partleider van het CDA in het Algemeen Dagblad dat de stikstofdoelen van 2030 ‘niet heilig zijn’. Het feit dat in het voorjaar van 2023 Statenverkiezingen gehouden worden kan er ook toe bijdragen dat colleges terughoudend zullen zijn met optreden dat veel tegenreacties kan oproepen.

¹⁵⁰ Remkes e.a. 2020, p. 17.

¹⁵¹ Naast druk vanuit belangengroepen zoals agrariërs, kunnen ook geopolitieke ontwikkelingen een rol spelen. Zo oppert de Minister van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld dat het conflict tussen Rusland en Oekraïne kan nopen tot het openbreken van het coalitieakkoord en het verschuiven van budget, *De Telegraaf*, 2 maart 2022. Ook meent het kabinet door aanvullende normerende afspraken te maken het doelbereik van maatregelen te kunnen verbeteren zodat honderden miljoenen aan subsidies bespaard kunnen worden. Zie *Kamerstukken 2021/2022*, 36 120, nr. 1, Voorjaarsnota 2022.

¹⁵² Zie bijvoorbeeld het aanpassen van de maatregelen betreffende het eiwitarm veevoer na massale boerenprotesten in onder meer Den Haag op 3 juli 2020.

¹⁵³ Zie voor deze ‘*pijnlijke keuzes*’ o.a. Kaajan 2021a. Wellicht een goed voorbeeld van hoe het wel daadkrachtig kan is de Vlaamse aanpak, waarbij de 40 grootste emitterende veehouderijen worden gesloten en de varkensstapel met 30 procent moet krimpen.

Om te kunnen vaststellen of de omgevingswaarden behaald zullen worden, is het allereerst van belang dat de verzamelde data, de gebruikte rekenmethoden en de modellen toepasbaar blijken te zijn bij een juridische toetsing. Als er gerede twijfel is over deze gehanteerde modellen, dan kan dit leiden tot onjuiste conclusies.¹⁵⁴ Recent onderzoek wijst uit dat de huidige aanpak de toets der kritiek zou moeten kunnen doorstaan, maar het is niet gezegd dat door voortschrijdend inzicht en nieuwe wetenschappelijke kennis deze aanpak aangepast zal moeten worden. Zo heeft het *Adviescollege Meten en Berekenen* reeds gewezen op de noodzaak tot het verkleinen van onzekerheid in gebruikte modellen door de kwaliteit van metingen te verhogen en transparanter te zijn over het gebruikte instrumentarium.¹⁵⁵

Een voorbeeld van hoe wetenschappelijke twijfel de stikstofaanpak kan vertragen blijkt momenteel uit de rechtspraak. Zo is er de nodige twijfel ontstaan over de effecten van emissiearme stalsystemen.¹⁵⁶ Onderzoek van het CBS heeft uitgewezen dat er gerede twijfels zijn om aan te kunnen nemen dat de bij de emissiearme stalsystemen behorende RAV-emissiefactoren daadwerkelijk gehaald worden.¹⁵⁷ Aangezien hier onvoldoende zekerheid over bestaat meent de rechter dat “...*niet op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat de wijziging van de veehouderij significante gevolgen heeft voor de natuurwaarden van de betrokken Natura 2000-gebieden*”.¹⁵⁸ De Afdeling heeft uiteindelijk dan ook geconcludeerde dat bij vergunningverlening met twee betwiste typen stalsystemen niet uitgegaan mag worden van de lagere emissiefactoren.¹⁵⁹ De onzekerheid over de effectiviteit van vermeende reducties door innovatieve maatregelen, kan er dan ook toe leiden dat vergunningverlening verder vertraagd wordt en het behalen van de omgevingswaarden moeilijker wordt.¹⁶⁰ Aangezien de Minister meent dat een deel van de benodigde depositiereductie gevonden kan worden door innoverende technieken, kunnen twijfels over de effecten van deze innovaties de aanpak van het stikstofprobleem wederom vertragen.¹⁶¹

Ook is het discutabel of maatregelen, zoals de ingevoerde maximumsnelheid verlaging van 100 kilometer per uur op snelwegen binnen een bepaald tijdvak, wel leiden tot de veronderstelde stikstofreductie om MIRT-projecten alsnog doorgang te kunnen laten vinden en

¹⁵⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, VIA15, r.o. 69.4 en 69.5.

¹⁵⁵ Garantie dat de huidige aanpak voldoende wetenschappelijke draagkracht bezit, is geleverd door de Commissie Hordijk, in het uitgebrachte eerste rapport: *‘Niet uit de lucht gegrepen’*, 5 maart 2021.

¹⁵⁶ Rb Midden-Nederland 22 september, ECLI:NL:RBMNE:2021:4519.

¹⁵⁷ Kamerstukken I 2019/20, 35 208, nr. F.

¹⁵⁸ Rb Midden-Nederland 22 september, ECLI:NL:RBMNE:2021:4519, r.o. 39.

¹⁵⁹ ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557, 2624 en 2622.

¹⁶⁰ Deze twijfel kan er voor zorgen dat de rechter zal oordelen dat niet voldaan wordt aan de eisen uit artikel 6, van de Hrl, zie HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

¹⁶¹ In innovatieve technieken kan een deel van de oplossing gevonden, zie o.a. Toonders TvAR 2022, maar waarschuwt de Minister ook voor de noodzaak van juridische houdbaarheid.

wordt deze bespaarde depositieruimte niet langer ingezet in het ssrs.¹⁶² In lagere rechtspraak is reeds geoordeeld dat de passende beoordeling die aan het ssrs ten grondslag is gelegd niet voldoet aan de eisen van artikel 6, derde lid, Hrl.¹⁶³

Ook over de zogenaamde *afkapgrens* bestaat al lange tijd onzekerheid. Eerder werd in stikstofuitstootberekeningen verkeersemmissie op meer dan vijf kilometer afstand niet meegerekend. Het is echter onzeker of een bepaalde mate van depositie op Natura 2000-gebieden op deze wijze ten onrechte niet meegerekend wordt. Dit is echter niet toegestaan op grond van het voorzorgsbeginsel en daarom dient het bevoegd gezag: “...*elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van het tracébesluit voor de betrokken Natura 2000-gebieden weg- [te] nemen*”.¹⁶⁴ Ook over de nu gehanteerde 25 kilometer afkapgrens bestaan wetenschappelijke twijfels¹⁶⁵ en is het de vraag of deze afstandsgrens juridisch wel stand zal houden.¹⁶⁶

Er zijn kortom een heel aantal maatregelen die zouden moeten leiden tot reductie van stikstof en daarmee het behalen van omgevingswaarden, maar er zijn nog te veel juridische twijfels over de effecten ervan. Uit de PAS-uitspraak van de Afdeling en onder verwijzing naar een uitspraak van het Hof volgt dat verwachte voordelen van instandhoudings- en passende maatregelen op het niveau van wetenschappelijke kennis in kaart gebracht moeten kunnen worden of moeten kunnen worden gekwantificeerd.¹⁶⁷ Indien de huidige twijfels niet voldoende weggenomen kunnen worden, zal in een juridische procedure wederom geconcludeerd worden dat er sprake is van strijd met artikel 6 van de Hrl.

4.1.2.1 Juridische bedenkingen betreffende latente ruimte

Een van de problemen die ontstonden na de PAS-uitspraak van 2019, betrof het stilvallen van vergunningverlening. De mogelijkheid om nieuwe ontwikkelingen toch doorgang te kunnen laten vinden, betreft salderen. Door te salderen kan het mogelijk zijn om projecten te wijzigen of uit te breiden zonder dat een vergunning nodig is of kan de benodigde depositieruimte van elders verkregen worden. Daarbij is het echter niet uitgesloten dat de stikstofdepositie in de

¹⁶² Zie Kole, 2020. Recent heeft de rechtbank Noord-Holland reeds geoordeeld dat de stikstofreductie ten onrechte in het ssrs is opgenomen: Rb Noord-Holland 22 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3375. Een hoger beroep lijkt onaannemelijk, gezien de eerdere kamerbrief van de Minister aan de Kamer van 1 april 2022 betreffende de *Hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid*.

¹⁶³ Zie Rb Zeeland West-Brabant 26 augustus 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:4961, r.o. 6.12.

¹⁶⁴ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, r.o. 96.3 en 100.

¹⁶⁵ Zie o.a. *NOx depositie en afkapgrens Tata*, Geetacs, 20 januari 2022.

¹⁶⁶ Zie over twijfels over rekenmodellen tevens de noot van Kole in Gst. 2022/4 bij de uitspraak: ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627.

¹⁶⁷ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

praktijk juist toeneemt en daarmee strijdig is met artikel 6, tweede lid, van de Hrl.¹⁶⁸ Binnen het salderen kan onderscheid gemaakt worden tussen het intern en extern salderen.

Bij intern salderen wordt een plan of project dusdanig aangepast zodat uiteindelijk geen sprake is van een toegenomen stikstofdepositie en er geen vergunningplicht is.¹⁶⁹ De vraag is echter met welke depositieruimte gesaldeerde kan worden. Een initiatiefnemer zal deze omvang graag zo groot mogelijk wensen en stellen dat intern salderen met de geheel vergunde ruimte mogelijk zal zijn. In de praktijk kan dat echter betekenen dat grote hoeveelheden vergunde, maar niet eerder benutte emissieruimte ingezet kan worden. Dat kan uiteindelijk voor een verslechterde situatie zorgen omdat na de wijziging feitelijk meer depositie kan optreden. In de lagere rechtspraak zijn hier reeds vraagtekens bijgezet en lijkt de huidige lijn dat “...*het intern salderen met in het verleden vergunde maar niet benutte emissieruimte vanwege een activiteit die nooit passend is beoordeeld, en waarbij voor het hervatten van die activiteit een nadere vergunning op basis van de Wnb of de Wabo is vereist, slechts dan in overeenstemming met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn [is] als verweerder inzichtelijk maakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd*”.¹⁷⁰ Dit zou de emissieruimte die gebruikt kan worden voor salderen beperken. Tot de uitspraak in het ingestelde hoger beroep bij de Afdeling, zal hier nog onzekerheid over blijven bestaan. Naast de vraag met welke ruimte intern gesaldeerde mag worden, schuilt er ook een gevaar voor de handhaafbaarheid bij plannen of projecten waarbij intern gesaldeerde is. Nu uit jurisprudentie ondubbelzinnig blijkt dat intern salderen niet langer vergunningplichtig is op grond van de Wnb¹⁷¹, rijst de vraag hoe er toezicht gehouden kan worden op deze gewijzigde plannen of projecten en hoe er gecontroleerd kan worden of de toegestane emissieruimte niet overschreden wordt.¹⁷² Deze onzekerheden zouden er (mede) voor kunnen zorgen dat het behalen van de omgevingswaarden in gevaar kan komen.

Door middel van extern salderen wordt vergunde stikstofdepositie van een bepaald plan of project ingezet om een ander plan of project wat hier in beginsel niet direct mee samenhangt doorgang te laten vinden. Door deze reeds vergunde depositieruimte in te zetten ten bate van

¹⁶⁸ Ex artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb zou in het geval dat niet uitgesloten kan worden dat artikel 6, tweede lid van de Hrl geborgd wordt, het bevoegd dienen over te gaan tot intrekking of wijziging van een vergunning. Zie ook Rb Midden-Nederland 10 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1791. Het antwoord van de Minister op de vraag of het toenemen van extra stikstofuitstoot voorkomen wordt, is ook niet ondubbelzinnig positief. Zie de brief van de Minister van Natuur en Stikstof aan de Kamer van 23 maart 2022 onder beantwoording van vraag 2.

¹⁶⁹ Bevestigd in ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, De Logtsebaan.

¹⁷⁰ Zie o.a. Rb Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR2021:6389, r.o. 16.3.

¹⁷¹ Recent bevestigd in ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 9.11.

¹⁷² Zie hierover ook de brief van de Minister van LNV aan de Kamer van 5 februari 2011, in reactie op een brief van MOB waarin gevraagd wordt om met een instructie te komen over hoe op een juiste en transparante wijze intern kan worden gesaldeerde.

het nieuw te realiseren plan of project, wordt een mitigerende maatregel toegepast en maakt zo deel uit van de passende beoordeling.¹⁷³ Ook bij extern salderen speelt echter het gevaar dat gesaldeerd wordt met emissieruimte van een ander plan of project, welke niet meer gesaldeerd kan worden zonder dat het overtreden van artikel 6, derde lid, Hrl dreigt.¹⁷⁴ Daarbij komt nog dat de Afdeling bepaalt heeft dat als gesaldeerd wordt met ruimte die ook geschikt kan zijn als noodzakelijke instandhoudings- of passende maatregel, deze emissie alleen als mitigerende maatregel voor saldering in aanmerking komt als: “...gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd”.¹⁷⁵ Aangezien er momenteel nog weinig maatregelen getroffen zijn om de staat van instandhouding van door stikstof bedreigde natuurgebieden te borgen of reeds overbelaste gebieden te verbeteren, lijkt het quasi onmogelijk om omvangrijk gebruik te kunnen maken van extern salderen.¹⁷⁶

4.1.3. Zijn omgevingswaarden een oplossing voor de huidige problemen?

De met de omgevingswaarden beoogde doelstellingen zien op het behalen van een percentage waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar, waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten. Hiermee tracht men de staat van instandhouding te verbeteren en geeft men gevolg aan artikel 6, eerste lid, van de Hrl. De vraag is of ecologisch herstel van deze gebieden überhaupt mogelijk is als de depositie op de meest overbelaste gebieden niet met prioriteit worden aangepakt.¹⁷⁷ Hoewel de Minister aangeeft dat men beseft dat dit aandachtspunten zijn en meegenomen worden in de aanpak, is het maar de vraag of dit in de praktijk ook het gewenste effect op zal leveren.¹⁷⁸

Daarnaast is er de vraag waarom een kwart van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden uitgezonderd zouden moeten zijn van de eisen uit artikel 6 Hrl. Met het behalen van

¹⁷³ Bevoegde gezagen hebben daarbij afgesproken 30% van de gebruikte depositieruimte ten goede te laten komen aan depositiedaling. De depositieruimte die na saldering mogelijk nog overblijft van de overige 70% vervalt in een microdepositiebank.

¹⁷⁴ Zie o.a. ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2085.

¹⁷⁵ ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4 verwijzend naar ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

¹⁷⁶ Zie ook Kaajan 2021b, die stelt dat de Afdeling ook had kunnen concluderen dat het instrument van extern salderen niet ingezet kan worden als middel om gevolg te geven aan art. 6, eerste en tweede lid van de Wnb.

¹⁷⁷ Zie hiervoor o.a. Kloostera, 2021.

¹⁷⁸ Zie de Brief van de Minister voor Natuur en Stikstof aan de Kamer van 23 maart 2022 betreffende een reactie op het memo ‘Juridische houdbaarheid aanpak stikstof & ontwikkelingsruimte’ en het rapport ‘Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen’.

de waarde van 74% uit de wettelijke bepaling zou wederom de scherpste verloren kunnen gaan en het arsenaal kritisch overbelaste gebieden na verloop van tijd weer kunnen toenemen. Uit de Hrl volgt immers nergens een normering van het aandeel van Natura 2000-gebieden dat aan deze bepalingen dient te voldoen.¹⁷⁹ Het lijkt dan ook niet in lijn met de doelstellingen uit de Hrl om te concluderen dat bij het behalen van een bepaald percentage van verdere inspanningen afgezien kan worden.

4.2. Legalisering PAS-melders en partiële vrijstelling in de bouwsector

4.2.1. Legalisering van PAS-melders

Het Rijk is verantwoordelijk voor het treffen van bronmaatregelen waardoor depositieruimte verkregen dient te worden die vervolgens ingezet kan worden voor het legaliseren van de PAS-meldingen.¹⁸⁰ Nu al lijkt er echter sprake van het moeilijk verkrijgen van de benodigde ruimte om legalisering mogelijk te maken.¹⁸¹ De vraag is dan ook of de wettelijke legaliseringsplicht, zoals opgenomen in artikel 1.13a van de Wsn, geen lege huls zal blijken te zijn. Jegens een groot aantal PAS-melders zijn handhavingsverzoeken ingediend.¹⁸² Voorheen werden de handhavingsverzoeken afgewezen met onder meer een beroep op het evenredigheidsbeginsel. Zo zou handhavend optreden onevenredig zijn, gezien het feit dat er werk gemaakt zou worden van legalisering en dit nu tevens als wettelijke plicht is opgenomen in de Wsn. Nu spoedige beschikbaarheid van depositieruimte om te kunnen legaliseren steeds langer uitblijft, is het opnemen in de Wsn van deze legalisatietoek taak geen voldoende argument om enkel daarvan van handhaving af te kunnen zien.¹⁸³ Aangezien met behulp van landelijke maatregelen geen depositieruimte is gevonden om tot legalisering over te gaan, heeft de minister besloten 250 miljoen uit het Transitiefonds naar voren te halen en ter beschikking te stellen aan de provincies, zodat zij zelf versneld kunnen trachten in legalisering te voorzien.¹⁸⁴

¹⁷⁹ In het coalitieakkoord van *Rutte IV* is opgenomen dat men zal streven naar een versnelling van het behalen van deze doelstellingen in 2030 in plaats van 2035, wat de tijd om de gewenste waarden te behalen nog beperkter maakt. Het is tevens de vraag of dit verkorte tijdspad ook geformaliseerd zal worden en zal leiden tot een wijziging van artikel 1.12a van de Wnb.

¹⁸⁰ Dit betreft de eerder vermelde Subsidieregeling sanering varkenshouderijen, de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties.

¹⁸¹ Zo heeft de provincie Overijssel al aangegeven zelf voor depositieruimte te gaan zorgen, aangezien stappen vanuit het Rijk te lang uitblijven.

¹⁸² Zo ontvingen de bevoegde gezagen van de provincies Brabant, Friesland, Gelderland en Overijssel ieder al 50 handhavingsverzoeken.

¹⁸³ Zie verschillende rechtbanken, o.a. Rb Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523, r.o. 30, Rb Overijssel 25 januari 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:196, r.o. 6.6 en Rb Oost-Brabant 16 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:460, r.o. 9.

¹⁸⁴ Zie de Brief van de Minister voor Natuur en Stikstof aan de Kamer van 15 juli 2022 betreffende de stand van zaken stikstof en landelijk gebied.

Indien depositieruimte voor legalisering langer uitblijft en PAS-melders geen andere alternatieven benutten om te legaliseren, dan zal het bevoegd gehouden worden handhavend op te treden.¹⁸⁵ Op dat moment zal blijken dat men niet kan voldoen aan de in artikel 1.13a van de Wnb genoemde legaliseringsopdracht en dat niet langer van handhavend optreden afgezien kan worden ter voorkoming van het langer schenden van artikel 6 van de Hrl.¹⁸⁶

4.2.2. Partiële vrijstelling in de realisatiefase in de bouwsector

De bijdrage van stikstofdepositie door activiteiten tijdens de realisatiefase van bouwwerkzaamheden wordt als tijdelijk en gering beschouwd.¹⁸⁷ Door middel van bronmaatregelen zal men trachten de emissie bij het bouwproces te reduceren. Naast de autonome maatregelen, wordt daarbij tevens gedacht aan specifieke maatregelen zoals emissiearme aanbestedingen, het stimuleren van kennisontwikkeling en het ontwikkelen van innoverend en emissiereducerend materieel.¹⁸⁸

Het voorzorgbeginsel van artikel 6, derde lid, Hrl behelst echter de verplichting om voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk, of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben, een passende beoordeling te maken voor de gevolgen van dat gebied, daarbij rekening houdend met de betreffende instandhoudingsdoelstellingen. Hoewel het Hof een drempelwaarde niet op voorhand uitsluit, dient er in dat geval wel in een eerder stadium een passende beoordeling te hebben plaatsgevonden op grond waarvan alle mogelijke redelijke wetenschappelijke twijfel over de negatieve gevolgen van een project op Natura 2000-gebieden kan worden weggenomen.¹⁸⁹ Aangezien vele gebieden reeds overbelast zijn, kan wellicht niet uitgesloten worden dat grote en langdurige projecten met veel vervoersbewegingen voor het aanvoeren van bouwmaterialen en het veelvuldig inzetten van stikstofemitterende werktuigen, niet zullen kunnen leiden tot significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Het is daarnaast

¹⁸⁵ Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel is al tot handhavend optreden overgegaan. Zie hiervoor ook de brandbrief van de provincie en de reactie van de Minister hierop: Brief van de Minister voor Natuur en Stikstof aan de Kamer van 24 maart 2022.

¹⁸⁶ Dit wordt tevens onderschreven door Frins en Van Wel, TvAR 2022.

¹⁸⁷ In de Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, NOx reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector, wordt uitgegaan van zo'n 1,3 procent.

¹⁸⁸ Uit de Nota van toelichting bij artikel 2.5 van het Bsn blijkt dat TNO berekend heeft dat: “*de emissies in de bouwsector tot 2030 naar verwachting met 46 procent zullen dalen door reeds bestaand stikstof-, klimaat- en schoneluchtbeleid*”, Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «NOx reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector».

¹⁸⁹ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 112. Mogelijkheden voor het invoeren van een drempelwaarden voor activiteiten met een geringe depositie, worden o.a. geschetst door Backes & Boerema, 2021.

nog maar de vraag of de stikstof reducerende maatregelen het in de toekomst verwachte effect zullen kunnen hebben. Van factoren als de genoemde ‘kennisontwikkeling’ kunnen moeilijk op voorhand reeds concrete reducties verwacht worden en het is dan ook een risico om in een vroeg stadium al van een bepaalde reductieomvang uit te gaan.¹⁹⁰ Een van de kritiekpunten op de PAS was niet voor niets het ontbreken van voorsorteren op verwachte voordelen van maatregelen.¹⁹¹ Ook uit recente jurisprudentie, waarin een tijdelijke toename van depositie als gevolg van bouwactiviteiten toelaatbaar werd geacht, blijkt dat hier telkenmale een individuele beoordeling aan ten grondslag diende te liggen.¹⁹² Ook de Afdeling advisering onderkende eerder de mogelijke valkuilen van het invoeren van een drempelwaarde.¹⁹³ Ondanks de toezegging van de regering hier oog voor te hebben, is het maar de vraag of vereenvoudiging hier niet ten koste zal gaan van juridische houdbaarheid¹⁹⁴ en of de vrijstelling daadwerkelijk houdbaar zal blijken.¹⁹⁵ Van der Loo & Ypinga wijzen daarnaast terecht op het ontbreken van een duidelijke en onderscheiden bestemming van de te treffen bron- en natuurmaatregelen. Daardoor ontstaat het risico dat depositiereductie zal dienen voor natuurbehoud en -herstel, maar tevens gebruikt kan worden voor het onderbouwen van de partiële vrijstelling, of dat de ontstane onduidelijkheid hierdoor zal leiden tot het sneuvelen van de vrijstelling.¹⁹⁶

Tevens is het de vraag of het ‘opknippen’ van een bouwproject in een realisatie- en gebruiksfase wel mogelijk is. In eerdere rechtspraak is echter reeds gesteld dat – indien er sprake is van een onlosmakelijke samenhang – het opknippen van projecten in deelprojecten niet mogelijk is.¹⁹⁷ Indien de Afdeling deze conclusie deelt, dan zal de vrijstelling geen stand houden.

Ook is het de vraag of er rekening gehouden is met een mogelijke golf aan grootschalige bouwprojecten, waardoor de stikstofemissie in de bouwsector niet over langere tijd gespreid

¹⁹⁰ Zie ook Van der Loo & Ypinga 2021, BR 2021/10.

¹⁹¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 17 en ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 7.5.

¹⁹² ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125, r.o. 32.4, ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:682, r.o. 18.3, ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741, r.o. 11.2, ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110, r.o. 12.12 en ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1230, r.o. 15.1.

¹⁹³ W11.19.0355/IV: “[...] dat de invoering van drempelwaarden met toepassing van artikel 6, derde of vierde lid, van de Habitatrichtlijn, in veel gevallen moeilijk zal zijn, zeker op de korte termijn. Van de voorgestelde regeling mogen volgens de Afdeling op dit punt dan ook geen wonderen worden verwacht.”

¹⁹⁴ Kamerstukken 2020/2021, 35 600, nr. 3, Memorie van Toelichting behorende bij Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), p. 43: “In dat licht neemt het kabinet de aanbeveling uit het eindadvies van het Adviescollege ter harte om de tijdelijke emissies van de bouw niet langer te onderwerpen aan gedetailleerde depositieberekeningen. Het kabinet wil daarom een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningsplicht invoeren wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie van bouwactiviteiten en daarmee de toestemmingsverlening vereenvoudigen.”

¹⁹⁵ Zie ook voor deze conclusie: Van der Loo & Ypinga 2021, BR 2021/10.

¹⁹⁶ Deze onduidelijkheid wordt tevens onderschreven door A. Collignon en E.C. Berkouwer, 2022.

¹⁹⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5858, r.o. 5.5.

plaatsvindt, maar juist met een piekmoment op een relatief beperkt grondgebied of nabij Natura 2000-gebied. Het kabinet is uitgegaan van de veronderstelling dat de bouw een redelijk continu proces betreft.¹⁹⁸ Door de vertraagde uitvoering van grootschalige bouwprojecten door de stikstofcrisis en de Covid-pandemie, een toestroom aan mensen die een verblijf in Nederland wensen en daarbij de oplopende woningnood en de daarop volgende majeure woningbouwopgave, is het echter mogelijk dat er een golf aan woningbouwprojecten uitgevoerd gaat worden met daaraan gekoppelde pieken in stikstofdepositie.¹⁹⁹ Daarnaast betreft het overgrote merendeel van de bouwopgave tot 2030 locaties welke gelegen zijn in het Randstedelijk gebied.²⁰⁰ Ook dit kan leiden tot piekdeposities in bepaalde delen van het land. Het valt dan moeilijk te veronderstellen dat er sprake is van een ‘diffuus gelijkmatige deken’.

Hoewel de Ow hier buiten beschouwing wordt gelaten aangezien de bepalingen uit de Wsn ook in de Ow en de aanverwante maatregelen van bestuur zullen worden opgenomen, wordt toch kort verwezen naar artikel 7.19a van het Bbl.²⁰¹ In dit artikel wordt gesteld dat ‘adequate’ maatregelen getroffen dienen te worden om stikstofemissie te beperken. De term adequaat kan vragen oproepen bij initiatiefnemers en vergunningverleners en daarmee voor vertragingen zorgen door gerechtelijke procedures.²⁰² Tevens blijkt dat het toezichthouden op het gebruik van deze adequate maatregelen niet geregeld is in de Wnb, maar geregeld wordt op grond van de Ow. De Ow is echter al meermaals uitgesteld²⁰³ en dat betekent dat – hoewel al gebruik gemaakt wordt van de partiële vrijstelling – er momenteel geen toezicht of handhaving uitgeoefend wordt op het gebruik van adequate maatregelen en daarmee niet uitgesloten kan worden dat de emissiereducerende maatregelen ook effectief plaatsvinden.

De partiële vrijstelling lijkt hierdoor in strijd met artikel 6, derde lid, van de Hrl.

¹⁹⁸ Er wordt uitgegaan van een “*een diffuus gelijkmatige deken over Nederland*”, zie het verslag van het schriftelijk overleg van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vastgesteld op 12 mei 2021, Kamerstuk 35 600, nr. 57.

¹⁹⁹ Er wordt gesproken over het realiseren van bijna een miljoen woningen tot 2030. Zie de Kamerbrief van 9 juni 2021, Kamerstukken II 2020/202, 32 847, nr. 754. De Arbeidsinspectie geeft in het Jaarverslag 2021 aan dat het stikstofvraagstuk bemoeilijkt kan worden door een toename van de bevolkingsgroei en benodigde woonruimte.

²⁰⁰ ‘*Inventarisatie Plancapaciteit*’, Mei 2021, uitgevoerd in opdracht van Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door ABF Research.

²⁰¹ Conform dit artikel dienen bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden adequate maatregelen getroffen te worden om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te beperken. Dit is echter alleen van toepassing op het bouwen van een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit nodig is en op het slopen van een bouwwerk waarvoor een melding als bedoeld in artikel 7.10, eerste lid, is vereist omdat de hoeveelheid sloopafval naar redelijke inschatting meer dan 10 m³ bedraagt.

²⁰² Nota van toelichting bij het Besluit van 14 juni 2021 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering), Staatsblad 2021, 287, p. 51. Dit tracht men te ondervangen door een *Routekaart Schoon en Emissieloos bouwen* op te stellen.

²⁰³ Op 24 februari 2022 heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het ontwerp-Koninklijk Besluit met de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023 voor de Omgevingswet aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.

Aangezien niet op voorhand met voldoende zekerheid gesteld kan worden welke effecten reducerende maatregelen zullen hebben en of deze maatregelen ook genomen zullen worden, kan niet met voldoende zekerheid uitgesloten worden dat er zich geen significante effecten zullen voordoen en daardoor is sprake van strijd met artikel 6, derde lid Hrl.

5. Conclusie

De vraagstelling van dit onderzoek betreft de vraag of de Wet stikstofreductie en natuurverbetering voldoet aan de eisen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is in het tweede hoofdstuk de deelvraag besproken met betrekking tot de eisen die artikel 6 Hrl stelt. Daarin is geconcludeerd dat het eerste lid van artikel 6 Hrl regelt dat speciale beschermingszones ingesteld worden waarvoor instandhoudingsmaatregelen worden getroffen. Deze maatregelen dienen te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de te beschermen typen natuurlijke habitats.

Uit het tweede lid van artikel 6 Hrl blijkt dat passende maatregelen getroffen dienen te worden om er voor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en habitats van soorten van de speciale beschermingszones niet verslechtert. Voorkomen moet worden dat er een negatief significant effect kan optreden ten aanzien van deze gebieden. Uit jurisprudentie blijkt dat de Wnb strikt conform deze bepaling gelezen moet worden en – indien er enige twijfel is over het aanwezig zijn van mogelijke significante gevolgen – op grond van het voorzorgbeginsel eerst de vereiste zekerheid verkregen moet worden dat er geen negatieve effecten kunnen zijn.

Het derde lid van artikel 6 Hrl eist dat een passende beoordeling verricht wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied en wat mogelijk significante gevolgen kan hebben. Ook hier speelt het voorzorgbeginsel wederom een grote rol en kunnen mitigerende maatregelen weliswaar in een passende beoordeling worden meegenomen, maar enkel indien de effectiviteit van deze maatregelen ten tijde van de beoordeling in voldoende mate vaststaan.

Het vierde lid van artikel 6 Hrl biedt mogelijkheden om – onder bepaalde voorwaarden – een plan of project ondanks negatieve gevolgen toch te kunnen uitvoeren, mits compenserende maatregelen worden getroffen.

In het derde hoofdstuk van dit onderzoek zijn de omstandigheden besproken die geleid hebben tot de invoering van de Wsn en is weergegeven dat de bepalingen van de Wsn ruwweg in een drietal onderdelen te onderscheiden zijn. Deze onderdelen betreffen de invoering van de omgevingswaarden, de legalisering van de Pas-melders en het invoeren van een partiële vrijstelling in de bouwsector.

In het vierde hoofdstuk is getoetst of de bepalingen uit de Wsn in overeenstemming zijn met de eisen die artikel 6 Hrl daaraan stelt. Hieronder zal per onderdeel een conclusie volgen waarna

een algemene conclusie volgt. Er wordt afgesloten met een aanbeveling met betrekking tot deze bevindingen.

5.1. De omgevingswaarden

Hoewel de omgevingswaarden een goed middel kunnen zijn om stapsgewijs tot de noodzakelijke staat van instandhouding te komen, lijkt nog onvoldoende het besef doordrongen dat het behalen van deze omgevingswaarden niet mogelijk is zonder daadkrachtige keuzes met voldoende depositiereductie. Bij de overwegingen tussen het toch mogelijk maken van economische ontwikkelingen enerzijds en het belang van de natuur anderzijds, lijkt het bevoegd gezag nog te vaak de grenzen van de wet op te zoeken en wordt men regelmatig door de rechter teruggefloten. Voorbeeld hiervan was het blijven verlenen van vergunningen met emissiearme stalsystemen terwijl gereede twijfels aanwezig zijn over de effectiviteit.

Het vergunningvrij laten van intern salderen kan er daarnaast voor zorgen dat onvoldoende toezicht gehouden kan worden op wijzigingen in de bedrijfsvoering en er toch meer depositie optreedt dan is toegestaan. Door het salderen met latente ruimte toe te staan wordt een kans gemist om niet benutte ruimte ‘uit de markt’ te halen. Dat vergunningverlening toch doorgaat met behulp van extern salderen, terwijl in de lagere rechtspraak gesteld wordt dat dit niet mogelijk is met nooit eerder passend beoordeelde ruimte zonder maatregelen te nemen die voor depositiereductie moeten zorgen, is ook hier typerend voor het trachten op te zoeken van de grenzen.

Het behalen van de omgevingswaarden zal politiek-bestuurlijk een grote uitdaging blijken. In grote mate is men afhankelijk van de aanpak en inzet van de provincies voor het behalen van deze doelen. Gezien de impact van deze keuzes en het wegleggen van deze taak bij de provincies, is het niet onwaarschijnlijk dat wederom halfslachtige keuzes gemaakt worden, waarbij het economisch belang niet uit het oog verloren zal worden. Het is daarom niet onaannemelijk dat niet tijdig aan de omgevingswaarden voldaan zal worden en dat geconcludeerd moet worden dat onvoldoende gevolg gegeven is aan artikel 6, eerste lid, van de Hrl.

5.2. Legalisering PAS-melders en vrijstelling in de bouwsector

5.2.1. Legalisering van PAS-melders

De kritiek met betrekking tot de doelen aangaande omgevingswaarden, geldt in grote mate ook voor het legaliseren van de PAS-melders. Aangezien de eerste landelijke regelingen weinig reductie opleverden, zal er op gebiedsniveau gekeken moeten worden hoe bronmaatregelen

getroffen kunnen worden. Ook dit zal politieke moed en daadkracht vergen bij provincies. Door in de Wsn enkel een algemeen artikel op te nemen met betrekking tot het zorg dragen voor legalisatie, is effectieve legalisering nog onvoldoende concreet in het vooruitzicht gesteld en blijft het moeilijk uit te leggen om af te kunnen zien van handhaving jegens deze PAS-melders. Daardoor blijven PAS-melders in onzekerheid aangezien enkel deze toezegging onvoldoende reden is voor het bevoegd gezag om af te kunnen zien van handhavend optreden en draagt dit deel van de Wsn niet bij tot een snelle oplossing van de huidige stikstofproblematiek ten aanzien van deze PAS-melders. Met het uitblijven van deze legalisatie blijven deze projecten strijdig met artikel 6, derde lid, van de Hrl.

5.2.2. Vrijstelling in de bouwsector

Door een categorische vrijstelling op te nemen voor de realisatiefase in de bouwsector, wordt het risico gelopen dat de bouw wederom stil komt te liggen indien deze vrijstelling juridisch niet houdbaar blijkt. Door deze algemene vrijstelling kan niet uitgesloten worden dat in bepaalde gebieden door grootschalige bouwactiviteiten toch sprake kan zijn van mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebied. Dit niettegenstaande de maatregelen die genomen worden om de emissies bij het bouwproces te verlagen. Ook de vraagtekens die nog resteren bij de wijze of en hoe toezicht uitgeoefend zal worden op de emissiereducerende technieken, kunnen juridische obstakels vormen. Indien geconcludeerd wordt dat deze categorische vrijstelling strijdig is aan artikel 6 van de Hrl, zal men terug bij af zijn en de reeds uitdagende bouwopgave alleen maar meer uitdagend blijken te worden. Daarmee draagt ook dit onderdeel van de Wsn niet bij aan de oplossing die de wet tracht te bieden.

5.3. Afsluitende conclusie en aanbevelingen

Met de Wsn wordt beoogd een oplossing te bieden voor de stikstofproblematiek waarin Nederland na de PAS-uitspraak van mei 2019 in verzeild is geraakt. Met het opnemen van te behalen omgevingswaarden kan de benodigde staat van instandhouding verbeterd worden zodat Nederland binnenkort voldoet aan de eisen uit artikel 6 van de Hrl. Het behalen van deze doelen zal echter staan of vallen met de politiek-bestuurlijke moed om keuzes te maken. Het is dan ook aan te bevelen de eenmaal gekozen aanpak door te zetten en de gemaakte keuzes – ongeacht de te verwachten weerstand – uit te voeren. Daarbij kan overwogen worden om toch meer besluitvorming voor het behalen van de omgevingswaarden centraal te regelen, aangezien het gecreëerde probleem nu in grote mate op provinciaal niveau om een oplossing vraagt.

De PAS-melders moeten al erg lang wachten op legalisering. Met de initieel getroffen maatregelen is te weinig ruimte beschikbaar gekomen om in legalisatie te voorzien. Het overhevelen van budgetten van het Rijk naar de provincies om zelf op zoek te gaan naar ruimte voor legalisatie, is dan ook een goede keuze, maar heeft te lang geduurd. Het is aan te bevelen dat provincies voortvarend aan de slag gaan met de legalisatie. Dit kan door zelfstandig depositie uit de markt te halen en deze op te kopen om vervolgens in te zetten voor legalisatie. Of de toegekende bedragen daarvoor voldoende zullen zijn moet nog blijken. Het is voor PAS-melders en provincies wellicht aan te bevelen te onderzoeken hoe – na overschrijding van dit budget – zelf in aanvullende legalisatieruimte kan worden voorzien en hoe de vergoeding hiervoor bij het Rijk gelegd kan worden.

Wat de partiële vrijstelling betreft is het niet onaannemelijk dat deze vrijstelling zal sneuvelen. Het is dan ook aan te bevelen gedegen en adequaat werk te maken van het herstellen van de Natura 2000-gebieden en het voortvarend inzetten op emissiereducerende maatregelen in de bouwfase. Indien de te behalen omgevingswaarden uiteindelijk behaald worden en er zo emissiearm mogelijk gebouwd kan worden, dan zal draagkrachtiger gesteld kunnen worden dat enkel met een beoordeling van de gebruiksfase volstaan kan worden. Tot die tijd is het aanbevelenswaardig een volledige toetsing uit te voeren waarbij zowel de realisatie- als gebruiksfase betrokken wordt.

Afrondend kan geconcludeerd worden dat de vraag of de Wsn de toetsing aan artikel 6 Hrl zal kunnen doorstaan in grote mate als ontkennend beantwoord zal moeten worden. Zo zal de wettelijk opgenomen legaliseringsplicht van PAS-melders onvoldoende concreet zicht op legalisatie bieden en zal het bevoegd gezag niet anders kunnen dan handhavend op te treden, aangezien voorkomen moet worden dat Natura 2000-gebieden verslechteren. De in de Wsn opgenomen partiële bouwvrijstelling is in strijd met het derde lid van artikel 6 Hrl en zal naar alle waarschijnlijkheid daarom geen stand houden. En of de beoogde omgevingswaarden behaald zullen worden zal in grote mate af zal hangen van de politiek-bestuurlijke moed om daadkrachtige keuzes te maken en deze vervolgens ook uit te voeren. Indien daadkracht ontbreekt en de omgevingswaarden niet behaald zullen worden, dan zal geconcludeerd moeten worden dat de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden nieuwe ontwikkelingen niet mogelijk maakt.

Literatuurlijst

Backes 2000

Ch. W. Backes, 'Vogel- en Habitatrichtlijn – een rode doek voor gemeenten?', *Gst*, 2020/7121, 1.

Backes e.a. 2011

Backes e.a., *Stikstofdepositie en Natura 2000, een rechtsvergelijkend onderzoek*, Universiteit Maastricht/Alterra 2011.

Backes e.a. 2017

Ch.W. Backes e.a., *Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu, 2017.

Backes & Boerema 2021

Ch.W. Backes & L. Boerema, 'Een drempelwaarde voor activiteiten die zeer geringe stikstofdeposities veroorzaken als deel van een oplossing van de stikstofcrisis', *M en R* 2021/107.

Botter 2022

H.X. Botter, 'Onteigenen voor een natuurontwikkeling: panacee voor de stikstofcrisis?', *O en A* 2022/3.

Collignon & Berkouwer 2022

A. Collignon & E.C. Berkouwer, 'Bouwen en stikstofdepositie anno 2022: een (on)mogelijke opgave?', *BR* 2022/18.

Nederlandse Arbeidsinspectie

'Jaarverslag van de Nederlandse Arbeidsinspectie 2021', april 2022.

Europese Commissie 2000

Europese Commissie, 'Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EG)', 2000.

Frins & Van Wel 2022

R.H.W. Frins & R.P.C.M. van Wel, *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 2022, afl. 4, p, 198-208

Hordijk 2021

L. Hordijk e.a., '*Niet uit de lucht gegrepen*', eerste rapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, 5 maart 2021.

Kaajan 2019

M.M. Kaajan, 'Het PAS-arrest; en nu?', *M en R*, 2019/18.

Kaajan 2021a

M.M. Kaajan, 'Bouwstenen voor gebiedsontwikkeling in het licht van de bescherming van Natura 2000-gebieden', par. 3.5, in: Verdaas, Kaajan en Bosma, *Gebiedsontwikkeling in de stikstofcrisis*, VBR Preadvies nr. 49, 2021.

Kaajan 2021b

M.M. Kaajan, 'Actualiteiten bescherming Natura 2000-gebieden', *M en R*, 2022/2.

Kloostra 2021

B. Kloostra, 'Juridische houdbaarheid aanpak stikstof & ontwikkelingsruimte', memo opgesteld in opdracht van Greenpeace, 12 november 2021.

Kole 2020

S.D.P. Kole, 'De aanpak van de stikstofproblematiek in Nederland: not fit for purpose', *Gst.* 2020/74.

Kole 2022

S.D.P. Kole, Naschrift bij de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, *Gst.* 2022/4.

Van der Loo & Ypinga 2021

J.W.L. van der Loo & J.H.N. Ypinga, 'Het voorstel Besluit stikstofreductie en natuurverbetering: een emissievrij bouwproces?', *Bouwrecht*, 2021/10.

Meijer & Zwier 2012

E. Meijer & W. Zwier, 'Voorjaars schoonmaak in het natuurbeschermingsrecht: minder geld, minder regels, minder bescherming', *Milieu en Recht*, 2012/31.

Remkes e.a. 2019

J.W. Remkes (vz.), *Niet alles kan, Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek, Aanbevelingen voor de korte termijn*, 25 september 2019.

Remkes e.a. 2020

J.W. Remkes (vz.), *Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak*, Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

Storm 2010

J.R. Storm, 'Lexplicatie, commentaar op regeling Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn)'.

Toonders 2022

M.I.J. Toonders, *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 2022, afl. 8/9, p. 353-365.

Woldendorp 2015

H.E. Woldendorp, 'Stikstofproblematiek', *Terecht Bouwrecht*, 2015/23.7.

Jurisprudentie

Rechtbanken

Rb Zeeland-West-Brabant 12 mei 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2463.
Rb Den Haag (vzr.) 18 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6327.
Rb Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4519.
Rb Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523.
Rb Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR2021:6389.
Rb Overijssel 25 januari 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:196.
Rb Oost-Brabant 16 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:460.
Rb Noord-Holland, 22 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3375.
Rb Midden-Nederland (vzr.) 10 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1791.
Rb Zeeland West-Brabant 26 augustus 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:4961.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5858, Vliegbasis Woensdrecht.
ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3175.
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, PAS-uitspraak.
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NR:RVS:2019:1604, Beweiden en Bemesten.
ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:682, Overnachtingshaven Lobith.
ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741, PALLAS-reactor.
ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125, Markermeerdijken.
ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110, Callantsoog.
ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1230, RIP Hollandse Kust.
ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, VIA15.
ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, De Logtsebaan.
ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507.
ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2085.
ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627.
ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557.
ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2624.
ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2622.

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 4 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:114, EC vs. Franse Republiek.

HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, Waddenvereniging en Vogelbescherming.

HvJ EU 26 oktober 2006, ECLI:EU:C:2006:665. EC vs. Portugese Republiek.

HvJ EU 20 september 2007, ECLI:EU:C:2007, EC vs. Italië.

HvJ EU 13 december 2007, ECLI:EU:C:2007:780, Conservation of wild birds.

HvJ EU 14 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:10, Papenburg vs. Bondsrepubliek Duitsland.

HvJ EU 4 maart 2010. ECLI:EU:C:2010:114, EC vs. Franse Republiek.

HvJ EU 26 mei 2011, ECLI:EU:C:2011:349. EC vs. Koninkrijk van België

HvJ EU 21 juli 2011, ECLI:EU:C:2011:502, Azienda Agro-Zootecnica Franchini.

HvJ EU 22 september 2011, ECLI:EU:C:2011:606, EC vs. Spanje.

HvJ EU 16 februari 2012, ECLI:EU:C:2012:82, Solvay vs. Waals Gewest.

HvJ EU 22 maart 2012, ECLI:EU:2012:159, Inter-Environnement Bruxelles ASBL.

HvJ EU 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10, Grüne Liga vs. Freistaat Sachsen.

HvJ EU 21 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:583, Hilde Orleans vs. Vlaams Gewest.

HvJ EU 8 december 2016, ECLI:EU:C:2016:838, Lesoochranárske zoskupenie VLK.

HvJ EU 12 april 2018, ECLI:EU:C:2018:244, People Over Wind en Peter Sweetman.

HvJ EU 17 april 2018, ECLI:EU:C:2018:255, Oerbos Bialowieska.

HvJ EU 8 mei 2018, ECLI:EU:C:2013:292, Hristomir Marinovv s. Direktor na Direktsia.

HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, PAS-arrest.