



'Meer dan papier'

Voorstellen voor de stikstofpraktijk die de papieren werkelijkheid doorbreken

FINALE VERSIE d.d. 18 februari 2025

Hoofdstuk 1: 'Papier is geduldig, de praktijk niet'

De 'reset' op de gevolgen van de uitspraken in Rendac & Amercentrale

Voorstellen:

- 1A Terugbrengen intern salderen in een vergunningvrije voortoets
- 1B Erkenning van een AERIUS-berekening als passende beoordeling
- 1C Geen afroming van salderingssaldo
- 1D Bijstelling van de rekenkundige ondergrens

Hoofdstuk 2: 'De papieren tijger getemd'

Een realistische uitvoering van de Greenpeace-uitspraak

Voorstellen:

- 2A Breng focus aan in de natuurherstelopgave
- 2B Schrap 'verloren' gebieden
- 2C Benut de beoordelingsruimte van art. 6 lid 2 Hrl optimaal
- 2D Kies voor compensatie in plaats van daling onder de KDW
- 2E Haal de KDW uit de wet
- 2F (Subsidiar) Generieke provinciale additionaliteitstoets
- 2G (Subsidiar) Additionaliteitsverbod bij inzet salderingssaldo van private partijen

Hoofdstuk 3: 'Op weg naar goede papieren'

Het wegwerken van de onzekerheid voor PAS-melders en 'positief geweigerden'

Voorstellen:

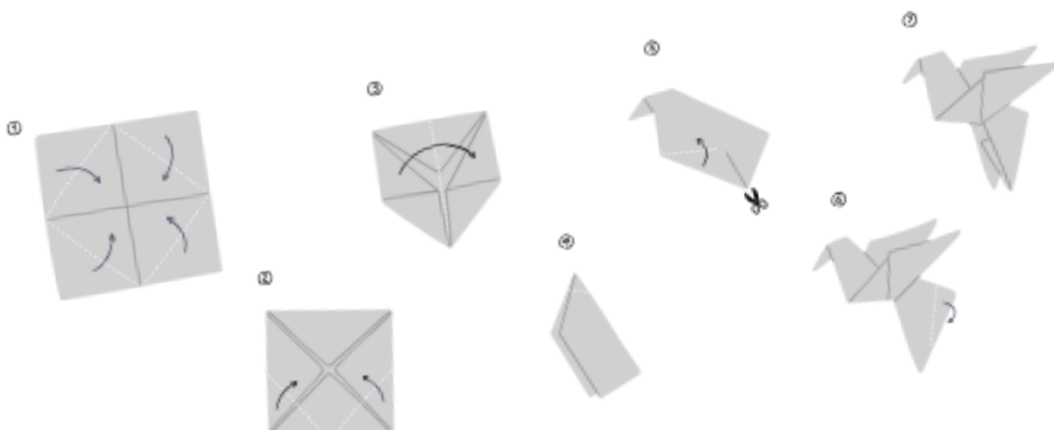
- 3A Legalisatiewet PAS-meldingen en positieve weigeringen
- 3B (Subsidiar) (Tijdelijk) gedoogregime voor PAS-melders
- 3C (Subsidiar) Collectieve PASsende beoordeling of ADC-toets voor PAS-melders

Hoofdstuk 4: 'Met leeg papier beginnen'

De noodzaak van een fundamentele herziening van het Natura 2000-beleid

Voorstellen:

- 4A Focus in de instandhoudingsdoelstellingen
- 4B Clustering van het Natura 2000-netwerk



1. Inleiding – 'Meer dan papier'

- 1.1. Al zes jaar houdt de stikstofcrisis Nederland in haar greep. Beleidsstukken en rapporten stapelen zich op, terwijl woningbouw, landbouw en andere sectoren steeds meer vastlopen. De recente uitspraken in de zaken *Rendac & Amercentrale*¹ en *Greenpeace*² laten opnieuw zien dat niet kan worden volstaan met louter ambities op papier: een realistische, juridisch houdbare en daadkrachtige koerswijziging is noodzakelijk. In deze notitie, opgesteld op verzoek van de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland ("**LTO**"), zetten wij daarom concrete voorstellen uiteen, met als rode draad: "*Meer dan papier*" – oftewel, maatregelen die niet in theorie blijven steken, maar uitvoerbaar zijn in de praktijk.

De stikstofcrisis heeft aanzienlijke gevolgen voor de leden van LTO en de agrarische sector in het algemeen. LTO ziet daarin – samengevat – de volgende belangrijkste knelpunten:

- (i) *Beperkingen van de bedrijfsvoering*: Agrariërs worden geconfronteerd met niet-uitvoerbare regels en beperkingen om de stikstofuitstoot te verminderen.
- (ii) *Onzekerheid en investeringen*: De onzekerheid over toekomstige regelgeving en de actieve handhavingssituatie waarin met name de PAS-melders verkeren maakt het voor agrariërs moeilijk om langetermijninvesteringen te plannen en uit te voeren, laat staan ruimte te vinden om te verduurzamen.
- (iii) *Economische impact*: De maatregelen die zijn ingevoerd om de stikstofuitstoot te beperken, kunnen leiden tot hogere kosten en lagere inkomsten voor agrariërs.
- (iv) *Emotionele belasting*: De voortdurende onzekerheid en de druk om aan nieuwe eisen te voldoen, zorgen voor veel stress en frustratie onder agrariërs.

- 1.2. Deze notitie is het resultaat van een, binnen de tijd die daarvoor beschikbaar was, uitgebreide studie van het Europese en Nederlandse natuurbeschermingsrecht en de ruime ervaring met dit onderwerp uit de praktijk. Daarbij is met nadruk gekeken naar de ruimte die Nederland als lidstaat heeft binnen de Europeesrechtelijke kaders van – met name – de Habitatrichtlijn ("**Hrl**").

Inhoud

- 1.3. Hoofdstuk 1 belicht hoe we de gevolgen van de uitspraken in *Rendac & Amercentrale* kunnen 'resetten'. Het kernidee (1A) is om intern salderen weer terug te brengen in een vergunningvrije voorttoets. De juridische basis daarvoor ligt in de Europese jurisprudentie, die intern salderen als standaardonderdeel van een project beschouwt wanneer de activiteit en de beëindiging ervan onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn of de activiteit vanuit een wettelijke plicht wordt verricht. Als intern salderen toch vergunningplichtig blijft, stellen we voor (1B) om AERIUS-berekeningen als passende beoordeling te erkennen; de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("**Raad van State**") beschouwt AERIUS immers als "beste wetenschappelijke kennis" en daarmee voldoet AERIUS aan de eisen om als passende beoordeling te gelden. Ook pleiten we (1C) voor het afschaffen van de afroaming van salderingsruimte, omdat de Europese Habitatrichtlijn geen 'nationale kop' als deze vereist. Tot slot is het verhogen van de rekenkundige ondergrens (1D) –

¹ ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4909](#) (*Amercentrale*).

² Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:578](#) (*Greenpeace*).

bijvoorbeeld van 0,005 naar 1 mol/ha/jaar – zowel technisch als juridisch verdedigbaar en 'startklaar' voor uitvoering.

- 1.4. In Hoofdstuk 2 gaan we in op de *Greenpeace*-uitspraak en presenteren we een realistische aanpak van de opgelegde natuurherstel- en anti-verslechtingsopgave. Zo bepleiten we (2A) om de focus te leggen op precies die habitattypen die de aanleiding vormden voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Hierdoor blijft de doelstelling behapbaar en realistisch. Voor habitats die onherstelbaar verloren zijn gegaan (2B) kan schrapping uit de aanwijzingsbesluiten een uitkomst zijn, mits er nationaal een pakket ligt om aan de natuurherstelverplichtingen te voldoen. Bij de uitvoering van de anti-verslechtingsopgave uit art. 6 lid 2 Hrl bestaat bovendien (2C) een bredere beoordelingsruimte in timing en omvang van maatregelen dan de rechter in de *Greenpeace*-zaak lijkt te suggereren. Ook is het mogelijk (2D) om compenserende maatregelen te nemen in plaats van altijd te streven naar een daling onder de Kritische Depositiewaarde ("**KDW**"). Als uitvloeisel van deze vier voorstellen stellen we (2E) voor om de KDW uit de wet te halen en te vervangen door gebiedsspecifieke doelstellingen die in lijn met deze vier voorstellen meer maatwerk mogelijk maken. Tot slot kan de additionaliteitstoets (2F) eenvoudiger worden als die eenmalig op provinciaal niveau plaatsvindt, en kan (2G) een landelijk verbod om privaat salderingssaldo te gebruiken voor natuurherstel ervoor zorgen dat dit saldo niet langer onder de additionaliteitstoets valt en als maatregel worden gezien.
- 1.5. Hoofdstuk 3 staat in het teken van PAS-melders en 'positief geweigerden', die na de PAS-uitspraak en de *Rendac & Amercentral*-uitspraak in grote onzekerheid verkeren. Wij doen een stevig pleidooi (3A) voor een legalisatiewet, waarin de reeds gegeven vrijstellingen of positieve weigeringen formeel alsnog als rechtsgeldige toestemming (volgens art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn) worden bekrachtigd. Als hiertegen bezwaar bestaat, kan (3B) een tijdelijk gedoogregime uitkomst bieden, waarbij de verplichting verschuift van de PAS-melders naar de lidstaat Nederland, om passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat Nederland natuurverslechting tegengaat zonder direct te handhaven op de melders. Als meest subsidiaire oplossing, is ook een gezamenlijke passende beoordeling of ADC-toets (3C) denkbaar, waarbij alle PAS-melders in één keer worden beoordeeld en gelegaliseerd.
- 1.6. In Hoofdstuk 4 onderstrepen we de noodzaak van een fundamentele herziening van het Natura 2000-beleid. Het is wenselijk (4A) om een scherpere focus aan te brengen in de instandhoudingsdoelstellingen, onder meer door de representativiteit van bepaalde habitattypen (C- of D-typen) te herwaarderen en sociaaleconomische factoren te laten meewegen in de termijn en de mate waarin doelen moeten worden bereikt. Ook clustering of samenvoeging van Natura 2000-gebieden (4B) behoort tot de mogelijkheden, mits daarvoor een ecologische onderbouwing is. Eventuele economische voordelen die daarbij ontstaan, zijn toelaatbaar zolang het hoofdmotief ecologisch is.

Bronmaatregelen

- 1.7. De (juridische) voorstellen die in deze vier hoofdstukken worden gedaan, kunnen – met nadruk – niet los worden gezien van de opgave waar Nederland voor staat om de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden te verminderen. De stikstofimpasse laat zich niet oplossen met enkel juridische maatregelen of enkel

bronmaatregelen; juist een combinatie van beide is nodig. Bij het nemen van bronmaatregelen komt het ons voor dat – gelijk aan onze voorstellen in hoofdstuk 2 – een gebiedsspecifieke aanpak wordt gekozen. Waarbij kan worden gedacht aan gebiedsspecifieke bronmaatregelen – beginnend met laaghangend fruit als de aanmeldingen voor de diverse uitkoopregelingen, met voorrang voor bedrijven binnen 500-meter van een Natura 2000-gebied – en een ‘stikstofquotum’ per bedrijf voor NH₃ emissie in lijn met eerdere voorstellen daartoe van LTO³ en Erisman e.a.⁴ Doch niet zonder, als opgemerkt, de opgave eerst conform onze voorstellen in hoofdstuk 2 meer realistisch te maken en gebiedspecifiek vorm te geven.

- 1.8. Met deze voorstellen bieden wij een samenhangend pakket aan maatregelen voor een realistische en juridisch goed te onderbouwen route uit de stikstofimpasse. Het gaat erom daadwerkelijk de natuur te herstellen én tegelijkertijd ruimte te bieden voor onmisbare economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Kortom: “*Meer dan papier.*”

– Houthoff

³ LTO (2024), *Inbreng LTO & POV t.b.v. commissiedebat; Stikstof, NPLG en Natuur*, www.lto.nl/lto-presenteert-concrete-plannen-om-stikstofimpasse-te-doorbreken/.

⁴ Erisman, J. W., Backes, C. W., & de Vries, W. (2023), *Van depositie- naar emissiebeleid: Voorstel over hoe om te gaan met de KDW in wetgeving, vergunningverlening en beleid*, Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/629243>.

2. Hoofdstuk 1: 'Papier is geduldig, de praktijk niet'

De 'reset' op de gevolgen van de uitspraken in Rendac & Amercentrale

2.1. Probleem: Met de recente uitspraken in Rendac & Amercentrale is intern salderen niet langer vergunningvrij. Hierdoor is een groot aantal activiteiten, die eerder als vergunningvrij golden, opeens alsnog vergunningplichtig en voor zover al uitgevoerd, zelfs – hoewel in een korte overgangperiode is voorzien – 'illegaal'.

2.2. 1A Primair voorstel: Terugbrengen intern salderen in een vergunningvrije voortoets

Context

2.2.1. De Raad van State heeft in de Rendac- en Amercentrale-zaken⁵ – onder verwijzing naar onder meer de arresten van het Europese Hof van Justitie ("**Hof van Justitie**") *People over Wind*⁶ en *Eco-Advocacy*⁷ – geoordeeld dat intern salderen vooralsnog niet als 'standaardonderdeel' van een project kan worden beschouwd. Daardoor mag intern salderen niet worden meegenomen in de *voortoets* (eerste fase van toetsing o.b.v. art. 6, lid 3, Hrl) om te concluderen dat geen natuurvergunning nodig is. De Raad van State beschouwt intern salderen namelijk als een 'mitigerende maatregel', die pas in de *passende beoordeling* (tweede fase van toetsing o.b.v. art. 6, lid 3, Hrl) kan worden meegenomen. Hierdoor is intern salderen in de huidige praktijk vergunningplichtig.

Ruimte voor een genuanceerdere benadering in Eco-Advocacy

2.2.2. In het arrest *Eco-Advocacy* heeft het Hof van Justitie de lijn uit *People over Wind*, dat mitigerende maatregelen in beginsel niet in de voortoets mogen worden betrokken, verder uitgewerkt en genuanceerd. De kern is dat maatregelen/onderdelen binnen een project die nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden beperken, *maar niet specifiek om die reden worden toegepast*, tot de 'standaardonderdelen' van een project kunnen behoren en daarmee geen 'mitigerende maatregelen' zijn.⁸

2.2.3. De conclusie van Advocaat-Generaal ("**AG**") Kokott bij *Eco-Advocacy*⁹ geeft hierbij als voorbeeld het aansluiten van nieuwbouwwoningen op het riool. Formeel is dit een maatregel die nadelige gevolgen op Natura 2000-gebieden door watervervuiling beperkt, maar in de moderne Europese praktijk kan men zich nauwelijks voorstellen dat nieuwbouwwoningen géén riool hebben. In de woorden van de AG zou het "absurd" zijn om in de voortoets te doen alsof zo een 'standaardonderdeel' van het project niet bestaat.

2.2.4. Deze lijn is breder toepasbaar. Goed verdedigbaar is dat als het beëindigen of aanpassen van een bestaande activiteit *onlosmakelijk samenhangt* met de nieuwe activiteit en dus niet slechts wordt gedaan om de nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden te

⁵ ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4909](#) (*Amercentrale*).

⁶ HvJ EU 12 april 2018, [C-323/17](#), [EU:C:2018:244](#) (Sweetman).

⁷ HvJ EU 15 juni 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:477](#).

⁸ HvJ EU 15 juni 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:477](#), r.o. 47-48. De notitie hierachter uit het arrest *People Over Wind* is dat het in aanmerking nemen in de voorevaluatie van maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied een aanwijzing is dat een volledige beoordeling noodzakelijk was. Deze maatregelen zouden namelijk niet nodig zijn geweest als het niet waarschijnlijk was geweest dat er significante nadelige gevolgen waren.; zie ook HvJ EU 19 januari 2023, C-721/21, [ECLI:EU:C:2023:39](#), r.o. 95-97.

⁹ HvJ EU 19 januari 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:39](#).

beperken, dit beëindigen/aanpassen als standaardonderdeel van het project in de voortoets mag worden betrokken.

Praktijkvoorbeeld: boerderij en woningbouw

- 2.2.5. Neem het voorbeeld dat op de plek van een oude boerderij woningen worden gebouwd. De sloop van de boerderij en de staking van de agrarische bedrijfsactiviteit hangt evident onlosmakelijk samen met de realisatie van de woningbouw. Sloop en staking is hier dus niet (enkel) gepland om de nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden in de vorm van stikstofdepositie te beperken, maar vooral om ruimte te maken voor de nieuwe functie. In zo een geval kan, naar analogie van het voorbeeld van het “het aansluiten van woningen op het riool”, worden betoogd dat intern salderen in de voortoets toelaatbaar is.

Volledigheid voortoets

- 2.2.6. Een ander argument voor het betrekken van het beëindigen of aanpassen van activiteiten die onlosmakelijk samenhangen met de nieuwe activiteit in de voortoets ligt in de eisen die worden gesteld aan die voortoets. Het niet meenemen van de gestaakte activiteit zou in AERIUS leiden tot een fictief dubbeltellen van depositie: de AERIUS-berekening gaat er dan namelijk vanuit dat de boerderij uit het praktijkvoorbeeld – die onderdeel is van de achtergronddepositie – in bedrijf blijft én er extra woningbouw bijkomt, terwijl dat feitelijk niet klopt. De voortoets zou bij deze dubbeltelling c.q. zonder positieve gevolgen van de stakende activiteit te betrekken niet volledig en nauwkeurig zijn – zo concludeert ook de AG in *Eco-Advocacy*¹⁰ – en daarmee niet voldoen aan de eisen die het Hof van Justitie aan de voortoets stelt.¹¹

- 2.2.7. Daar komt bij dat intern salderen ook voldoet aan de eisen die aan maatregelen die in de voortoets worden betrokken. Namelijk dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over het effect van deze maatregel reeds in de voortoets kan worden uitgesloten.¹² Er lijkt dan ook ruimte om intern salderen wanneer het beëindigen of aanpassen van een bestaande activiteit onlosmakelijk samenhangt met de realisatie van de nieuwe activiteit, (terug) toe te laten in de voortoets.

Wettelijke salderingsplicht

- 2.2.8. Uit *Eco-Advocacy* volgt eveneens dat als een maatregel voortkomt uit een wettelijke plicht, deze ook kan worden gezien als 'standaardonderdeel' van een activiteit.¹³ Het voorzien in een *wettelijke verplichting* om bij de uitvoering van een activiteit (altijd) eerst intern te salderen, maakt zelfs dat ook het salderen met activiteiten die niet onlosmakelijk samenhangen met de nieuwe activiteit, worden gezien als standaardonderdeel van een project.¹⁴ Ook dan biedt Europese jurisprudentie ruimte om het intern salderen binnen de vergunningvrije voortoets uit te voeren.

¹⁰ HvJ EU 19 januari 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:39](#), r.o. 107.

¹¹ Zie: HvJ EU 12 april 2018, [C-323/17](#), [EU:C:2018:244](#) (*Sweetman*) r.o. 37.

¹² HvJ EU 19 januari 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:39](#), r.o. 105. Zie over de rol van AERIUS in relatie tot die eis: ABRvS 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#).

¹³ HvJ EU 15 juni 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:477](#), r.o. 50.

¹⁴ Voor zover niet al kan worden betoogd dat een dergelijke plicht tot intern salderen al uit de systematiek van artikel 6 Hrl en de wettelijke zorgplicht volgt, kan deze verplichting eenvoudig worden toegevoegd aan de Omgevingswet of een van de AMvB's.

2.2.9. *Invoering:* Dit voorstel kan op korte termijn worden ingevoerd via de 'noodregeling stikstof Natura 2000' op grond van artikel 23.6b van de Omgevingswet (een ministeriële regeling die tijdelijk een AMvB vervangt, op grond van de noodregeling gecreëerd via de oude Spoedwet stikstof (de "**Noodregeling**"). De Noodregeling moet binnen 1 jaar worden gevolgd door een (wijziging van een) AMvB.

2.3. **1B Subsidiair voorstel: Erkenning van een AERIUS-berekening als passende beoordeling**

Context

2.3.1. Zolang intern salderen vergunningplichtig blijft c.q. niet in de voortoets wordt meegenomen, blijft voor de meeste projecten een passende beoordeling nodig. Een dergelijke beoordeling houdt in dat, op basis van de *beste wetenschappelijke kennis* ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.¹⁵

Raad van State: AERIUS is "beste wetenschappelijke kennis"

2.3.2. De Raad van State heeft in meerdere uitspraken, waaronder de *ViA15*-uitspraak, geoordeeld dat een AERIUS-berekening op dit moment als de "beste wetenschappelijke kennis" kan worden beschouwd.¹⁶ Een belangrijke eis voor de "passende beoordeling" in de zin van artikel 6, lid 3, Hrl is dat deze "volledig, nauwkeurig en definitief" moet zijn, zodat "iedere redelijke wetenschappelijke twijfel" over mogelijke significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied wordt weggenomen.¹⁷ Het is vaste jurisprudentie van de Raad van State dat als uit objectieve gegevens, zoals een AERIUS-berekening, volgt dat de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, dan op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft.¹⁸

Een AERIUS-berekening + beknopte onderbouwing = Passende beoordeling

2.3.3. De Europese Commissie benoemt in haar mededeling over de toepassing van art. 6 Hrl een reeks aan onderwerpen die "waar van toepassing" in een passende beoordeling dienen terug te komen.¹⁹ Op basis van de hiervoor benoemde jurisprudentie lijkt een AERIUS-berekening met een (korte) oplegger ook te voldoen aan de eisen voor een passende beoordeling. Waarbij de oplegger uit de AERIUS-berekening bij een afwezigheid van een toename aan depositie ten opzichte van de referentie de (korte) conclusie trekt dat aldus het plan of het project op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar kan brengen.

2.3.4. *Invoering:* Dit voorstel kan (ook) via de hiervoor toegelichte 'noodregeling stikstof Natura 2000' op grond van artikel 23.6b van de Omgevingswet worden ingevoerd.

¹⁵ HvJ EU 7 september 2004, [C-127/02, ECLI:EUC:2004:482](#) (*Waddenzee*) r.o. 52 – 59.

¹⁶ ABRvS 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1299](#), *TBR* 2023/80, m.nt. N.G.M. Valkering. Zie ook de civiele vordering rond het gebruik van AERIUS: Rb. Den Haag 21 maart 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:3601](#).

¹⁷ HvJ EU 10 november 2022, [C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864](#). Zie voor de rol van het voorzorgsbeginsel in die beoordeling bijv. Rb. Midden-Nederland 16 november 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:6105](#).

¹⁸ Vgl. ABRvS 31 maart 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL9656](#) en ABRvS 13 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1891](#).

¹⁹ Mededeling van de Commissie 21 november 2018, C(2018) 7621 final, p. 50.

2.4. 1C Subsidiair voorstel: Geen afroming van salderingssaldo

Context

- 2.4.1. Als intern salderen vergunningplichtig blijft, dan zullen provincies opnieuw beleidsregels vaststellen. In het verleden werd bij dergelijke beleidsregels bij intern salderen een afroming van het salderingssaldo met 30% toegepast om extra depositiereductie voor de natuur te realiseren.

Afoming als “nationale kop”

- 2.4.2. Hoewel provinciale beleidsregels bij extern salderen (doorgaans 70% inzetbaar met 30% afroming) aangeven dat deze afroming bedoeld is om feitelijke depositiestijging en verslechtering te voorkomen²⁰, bestaat geen verplichting hiertoe. Zo kent de EU-regelgeving geen grond die voorschrijft dat een deel van het salderingssaldo moet vervallen. De lidstaat heeft beoordelingsruimte om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen, maar kan ook voor andere maatregelen kiezen (bijv. generieke bronreducties of gebiedsgericht beleid). Voor bestaande of lopende projecten (zoals legalisatie van PAS-melders of projecten die eerder in een planfase zijn getoetst) leidt afroming tot onnodige en vooral onverplichte “strafkorting”.
- 2.4.3. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via (gewijzigde) provinciale beleidsregels of in een landelijke regeling via de 'noodregeling stikstof Natura 2000' op grond van artikel 23.6b van de Omgevingswet, waarin expliciet wordt bepaald dat afroming niet langer wordt toegepast zodat provincies daaraan (ook) zijn gehouden.

2.5. 1D Primair voorstel: Bijstelling van de rekenkundige ondergrens

Context

- 2.5.1. De huidige rekenkundige ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar in AERIUS is een pragmatische keuze van het RIVM, die in de praktijk leidt tot een hoge mate van ‘schijnzekerheid’. Zowel juridisch als vanuit diverse wetenschappelijke onderzoeken en rapporten blijkt dat het plausibel is om tot een (aanzienlijk) hogere ondergrens te komen die beter aansluit bij de reële meet- en modelonzekerheden.²¹

Technische onderbouwing

- 2.5.2. De huidige rekenkundige ondergrens is door RIVM-experts bepaald op basis van pragmatische computermatige overwegingen, zonder degelijke wetenschappelijke onderbouwing.²² Minister Wiersma erkent dat deze grens niet houdbaar is.²³ AERIUS biedt namelijk onvoldoende betrouwbaarheid bij lage deposities als 0,005 mol/ha/jaar, waardoor er sprake is van ‘schijnzekerheid’.²⁴ Er kan geen causaal verband worden aangetoond tussen emissie en depositie op dergelijke kleine schaal.

²⁰ Zie toelichting op de [model beleidsregels](#), p. 10

²¹ Zie ook.: ABRvS 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1299](#), TBR 2023/80, m.nt. N.G.M. Valkering.

²² De laagst mogelijk grens is gekozen die binnen enigszins redelijke termijn door ene computer kon worden berekend. Zie ook: A. Petersen, ['Expertoordeel onderbouwing beoordelingsdrempel bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities'](#), 28 augustus 2024, p. 6.

²³ [Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 327](#), p. 54.

²⁴ Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, [Meer Meten, Robuuster Rekenen](#), Den Haag: 15 juni 2020, p. 4.

- 2.5.3. Meijer en Van Loon concludeerden recent dat er (nog) geen wetenschappelijke grondslag is voor één specifieke lage ondergrens, maar stellen dat het wel aannemelijk is dat er een ondergrens is.²⁵ Onderzoekers van TNO toonden eerder aan dat een rekenkundige ondergrens tussen 1 en 10 mol/ha/jaar realistisch is.²⁶ Petersen concludeert, dat op basis van “de best beschikbare wetenschappelijke kennis” en rekening houdend met meetonzekerheid, een ondergrens binnen de bandbreedte van 1 tot 35 mol/ha/jaar te verdedigen is.²⁷
- 2.5.4. De belangrijkste argumenten uit de technische onderbouwing voor het bijstellen van de rekenkundige ondergrens zijn:
- a. *Wetenschappelijke betrouwbaarheid*: Het is niet mogelijk om causaal verband aan te tonen tussen emissie en depositie wanneer berekeningen te ver onder wat door het model gemeten kan worden zitten. Vanuit de wetenschap is dan ook draagvlak voor een dwingend minimum voor de rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar.²⁸
 - b. *Detectielimiet van meetinstrumenten*: Uitgaande van gemiddelde depositiesnelheid van 1 cm/s, met de standaardafwijking van 0,05 µg/m³, is te vertalen naar een orde van 10 mol/ha/jaar. Hieruit valt af te leiden dat de modellering van de verspreiding op basis van het Gaussische pluimmodel tot op 10 mol/ha/jaar te valideren valt.²⁹
 - c. *Veiligheidsmarge*: Volgens Petersen is 1 mol/ha/jaar “een veilige keuze”, omdat:³⁰
 - (i) de kans dat de berekende depositie dichter bij nul ligt dan bij een ecologisch relevante waarde dan kleiner is.
 - (ii) er bij 1 mol/ha/jaar en hoger een reële mogelijkheid is dat de depositie ecologisch significante gevolgen heeft.
- 2.5.5. Deze technische onderbouwing sluit aan bij drempels in het buitenland, zoals in Duitsland, waar een rekenkundige ondergrens wordt toegepast van maar liefst 21 mol/ha/jaar. In Denemarken geldt een drempelwaarde van 35 mol/ha/jaar.³¹
- 2.5.6. De voornoemde technische argumenten komen in grote lijnen overeen met de argumenten die de Raad van State gebruikt om aan te nemen dat de rekenkundige afstandsgrens is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis.³²

²⁵ E. Meijer & E van Loon, [Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening](#), TNO, 15 augustus 2024, p. 4.

²⁶ J. Duyzer & H. Erbrink, [Position paper ten behoeve Rondetafelgesprek Rekenkundige ondergrens van de vaste commissie voor LVVN van de Tweede Kamer](#), 2 oktober 2024, p. 2.

²⁷ Zie A. Petersen, [Expertoordeel onderbouwing beoordelingsdrempel bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities](#), 28 augustus 2024.

²⁸ A. Petersen, [Position paper rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities](#), 15 september 2024, p. 1.

²⁹ E. Meijer & E van Loon, [Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening](#), TNO, 15 augustus 2024, p. 21.

³⁰ A. Petersen, [Expertoordeel onderbouwing beoordelingsdrempel bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities](#), 28 augustus 2024, p. 9.

³¹ Q.F. Pluymaekers & A.M. den Hartogh, [Uit de stikstofcrisis. Verantwoord omgaan met onzekerheid](#), De Nieuwe Denktank 2023, p. 16.

³² Daarbij kan worden opgemerkt dat TNO niet alleen staat in haar argumentatie. Veel van de door TNO aangedragen argumenten worden door het RIVM onderschreven in RIVM-briefrapport 2021-0115, dat als 'RIVM 1' wordt aangeduid in de ViA15 uitspraak en tevens ten grondslag ligt aan de acceptatie van de rekenkundige afstandsgrens.

Juridische onderbouwing

- 2.5.7. De Raad van State heeft in de ViA15-uitspraak overwogen dat het hanteren van een drempelwaarde op zichzelf niet in strijd is met de vereisten voor een voortoets of passende beoordeling, mits het causaal verband tussen emissie en depositie en de gevolgen voor Natura 2000-gebieden nog steeds aan de hand van de beste wetenschappelijke kennis wordt onderzocht.³³
- 2.5.8. Het voorzorgsprincipe belemmert het hanteren van een hogere rekenkundige ondergrens niet, omdat dit principe gericht is op het beheersen van risico's (op significante effecten),³⁴ niet op het volledig uitsluiten van elk hypothetisch risico.³⁵ Voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel is nodig dat er sprake is van dreigende (significante) milieuschade en wetenschappelijke onzekerheid over de omvang van de dreigende schade. Een enkele kans op het ontstaan van schade is niet voldoende. Het voorzorgsbeginsel schrijft geen exact resultaat voor maar kan alleen richtinggevend zijn bij de vaststelling van normen. Uiteindelijk is het op basis van het voorzorgsbeginsel aan het bevoegd gezag om te beslissen over het te nemen risico in de hoogte van de ondergrens, rekening houdend met een maatschappelijk aanvaardbaar risiconiveau.³⁶
- 2.5.9. De betrokken lidstaat of het bevoegd gezag heeft daarbij een zekere beoordelingsruimte op grond van artikel 6, lid 3, Hrl. Toepassing van het voorzorgsbeginsel en de in dat kader aanwezige beoordelingsruimte verlangt (wel) dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde Natura 2000-gebied kunnen worden weggenomen.³⁷ Dat is dus ook van belang voor het bepalen van een drempelwaarde. Vergelijk de hiervoor aangehaalde ViA15-uitspraak waar de afstandsgrens bij wegen aanvaardbaar werd geacht.³⁸
- 2.5.10. Emissies onder de nieuwe rekenkundige ondergrens worden nog altijd meegenomen in de achtergronddepositie en bij nieuwe plannen of projecten opnieuw worden beoordeeld. Er is dus *geen* sprake van een vrijstelling van de (cumulatieve) beoordeling van deze deposities. Opname in de achtergrondconcentratie waarborgt dat de eisen uit het Moorborg-arrest en andere relevante EU-jurisprudentie worden nageleefd.³⁹

³³ Vergelijk ABRvS 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1299](#), r.o. 35.

³⁴ Zie ook: C.R. Sunstein, *Laws of fear, beyond the precautionary principle*, Cambridge: Cambridge University Press 2005, p. 120; Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000)1 def, waarnaar in recente jurisprudentie wordt verwezen, zoals ABRvS 25 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2821](#), r.o. 17.1.

³⁵ N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford: Oxford University Press 2002, p. 156-159. Zie ook T. Barkhuysen & F. Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak', in: M.N. Boeve & R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman*, Centrum voor Milieurecht 2010, p. 51. Niet voor niets formuleert de Europese jurisprudentie als eis bij een passende beoordeling of voortoets dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied moeten worden weggenomen, zie: [HvJ EU 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593](#), punt 39 en de daar aangehaalde rechtspraak.

³⁶ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000)1 def.

³⁷ HvJ EU 17 april 2018, [C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255](#).

³⁸ De beoordeling viel anders uit bij de gebruikte emissiefactoren op grond van de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). Er bestond twijfel over de vraag of die emissiefactoren werden gehaald, waardoor de gevolgen voor de natuur niet goed konden worden ingeschat. Omdat in dat geval de emissie niet met de vereiste zekerheid kon worden vastgesteld, kon vanwege het uit artikel 6, lid 3, Hrl voortvloeiende voorzorgsbeginsel de emissiefactoren op grond van de Rav niet (meer) worden gebruikt, ABRvS 7 september 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2557](#).

³⁹ [ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299](#), *TBR* 2023/80, m.nt. N.G.M. Valkering, § 2.1 en 2.2.

- 2.5.11. Het verhogen van de rekenkundige ondergrens zorgt daarbij niet voor een vergunningsvrijstelling – zoals de eerder gehanteerde ‘grenswaarden’ in het PAS of de bouwvrijstelling — maar een beoordelingsvrijstelling waarvoor niet de eis geldt dat de gevolgen van die vrijstelling eerst passend moeten worden beoordeeld.⁴⁰ Nu geen vergunningsvrijstelling wordt gehanteerd bestaat ook geen noodzaak om – zoals door sommige auteurs bepleit⁴¹ – een structurele daling van de landelijke stikstofdepositie voorwaardelijk te maken aan de verhoging van de rekenkundige ondergrens.
- 2.5.12. *Invoering:* Dit voorstel kan eveneens via de 'noodregeling stikstof Natura 2000' op grond van artikel 23.6b van de Omgevingswet worden ingevoerd, waarbij de ondergrens wordt bijgesteld.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

3. Hoofdstuk 2: 'De papieren tijger getemd'

Een realistische uitvoering van de Greenpeace-uitspraak

3.1. Probleem: De Greenpeace-uitspraak legt de Staat een aanzienlijke natuurherstel- en anti-verslechtingsopgave op, ongeacht een mogelijk hoger beroep. Deze opgave vereist een (meer) realistische uitvoering van de verplichtingen uit art. 6, lid 2, Hrl om aan het vonnis te voldoen en de praktijk te ondersteunen. Zonder een dergelijke realistische uitvoering zal de opgave ook een negatief effect hebben op de uitvoering van de additionaliteits-toets.⁴²

3.2. 2A: Primair voorstel: Breng focus aan in de natuurherstelopgave

Context

3.2.1. Op grond van artikel 6, lid 2, Hrl rust op lidstaten de verplichting om verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats in Natura 2000-gebieden te voorkomen. In de huidige praktijk wordt vaak impliciet aangenomen dat dit verslechtingsverbod op *alle* in een gebied aanwezige habitattypen (en dus ook habitattypen die niet ten grondslag hebben gelegen aan de aanwijzing van het Natura 2000-gebied) even streng van toepassing is.

Focus binnen de hersteldoelstelling

3.2.2. Indachtig de meer gerichte toepassing van art. 6, lid 2, Hrl is verdedigbaar dat het verslechtingsverbod met name ziet op de "**kernhabitattypen**" die ten grondslag hebben gelegen aan de aanwijzing van het desbetreffende Natura 2000-gebied.⁴³ Deze kernhabitattypen vormden immers de aanleiding voor de vaststelling dat het gebied van communair belang is. Ook de Europese Commissie is deze lijn toegedaan⁴⁴ en diverse auteurs hebben eveneens het standpunt bepleit dat de verplichting uit artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn zich specifiek richt op de habitats en soorten waarvoor het gebied is aangewezen.⁴⁵

3.2.3. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt steun voor deze interpretatie van de reikwijdte van artikel 6, lid 2, Hrl. Hoewel de AG in 2024⁴⁶ concludeerde dat het toepassingsbereik van artikel 6, lid 2, Hrl breder is dan enkel de habitattypen en soorten die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van een Natura 2000-gebied – anders gezegd, dat het zou zien op *alle* onder de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn ("**VrI**") beschermde soorten – heeft het Hof van Justitie⁴⁷ deze visie niet gevolgd. Het Hof breidde de reikwijdte

⁴² Kort samengevat; de toets of een mitigerende maatregelen voor de realisatie van een project niet ook (*additioneel*) geschikt én noodzakelijk zijn voor natuurbehoud en -herstel.

⁴³ Vergelijk ook de letterlijke tekst van art. 6, lid 2 Hrl: 2 "*De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben*" (Vet, Adv.).

⁴⁴ "*de passende maatregelen [maatregelen op grond van art. 6, lid 2 Hrl] betreffen alleen habitats en soorten "waarvoor de zones zijn aangewezen" [...]. Het doel is daarom niet het nemen van algemene beschermingsmaatregelen maar het nemen van maatregelen die gericht zijn op de soorten en habitats op grond waarvan het gebied is geselecteerd (d.w.z. de soorten en habitats die op het SGF als beduidend aanwezig zijn gerapporteerd en in het aanwijzingsbesluit zijn omschreven)*" zie: Art. 6 Interpretation Guideline 2018, p. 30; zie ook p. 33.

⁴⁵ W. Backes, P.J.J. van Buren & A.A. Freriks, *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu 2004, p. 92; zie anders: A. Garcia-Ureta, *EU Biodiversity Law: Wild Birds and Habitats Directives*, Zutphen: EU Law Publishing 2020, p. 273-274.

⁴⁶ [Concl. A-G J. Kokott 22 februari 2024, C-66/23, ECLI:EU:C:2024:150](#).

⁴⁷ [HvJ EU 12 september 2024, C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733](#) (*Ellinki Ornithologiki Etaireia e.a.*).

van artikel 6, lid 2, Hrl slechts uit naar de onder de Vrl beschermde vogelsoorten. Die bredere reikwijdte vloeit echter niet voort uit een ruimere uitleg van artikel 6, lid 2, Hrl, maar uit de doorwerking van artikel 4 Vrl (dat alle vogelsoorten onder de Vrl wil beschermen) via artikel 7 Hrl in artikel 6, lid 2, Hrl.

- 3.2.4. Daarmee heeft artikel 6, lid 2, Hrl in beginsel betrekking op de habitattypen en soorten onder de Habitatrichtlijn die bepalend waren voor de aanwijzing van het gebied, én – via artikel 4 Vrl en artikel 7 Hrl – op alle vogelsoorten die onder de Vrl vallen. Dat doet echter niets af aan de mogelijkheid om te betogen dat artikel 6, lid 2, Hrl (voor wat betreft habitattypen en niet-vogelsoorten) enkel ziet op de soorten en typen die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van het gebied. Integendeel, het feit dat de conclusie van de AG op dit punt niet is gevolgd en het Hof van Justitie voor een beperktere uitleg heeft gekozen, versterkt juist de stelling dat artikel 6, lid 2, Hrl zich in hoofdzaak richt op de voor de aanwijzing doorslaggevende habitattypen en soorten.

Realistischere opgave

- 3.2.5. Door de natuurherstel- en anti-verslechtingsverplichtingen volgens artikel 6, lid 2, Hrl te beperken tot de kernhabitattypen die het wezenlijke beschermingsdoel van het Natura 2000-gebied vorm(d)en, ontstaat een meer realistische en haalbare taakstelling die volgt uit de Greenpeace-uitspraak.⁴⁸ Als voorbeeld blijkt dat circa 40% van het oppervlak van de habitats op de door Greenpeace zelf gepubliceerde 'Urgente lijst' afvalt wanneer de art. 6, lid 2 verplichting wordt beperkt tot habitattypen die relevant zijn geweest voor aanwijzing. Voor andere habitattypen geldt weliswaar de instandhoudingsverplichting van artikel 6, lid 1, Hrl, maar daarvoor staat niet ter discussie dat meer (beleids)ruimte⁴⁹ bestaat ten aanzien van de termijn waarbinnen de natuurdoelen moeten worden gehaald.⁵⁰
- 3.2.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via een (her)prioritering in de gebiedsplannen en aanpassing van/andere uitleg voor art. 2.15a Omgevingswet, waarbij voor de anti-verslechtingsopgave wordt ingezet op enkel kernhabitatten, habitatten die hebben geleid tot de aanwijzing van desbetreffende Natura 2000-gebieden.

3.3. 2B Primair voorstel: Schrap 'verloren' gebieden

Context

- 3.3.1. Uit de recente Greenpeace-uitspraak volgt dat de Staat de KDW-doelstellingen uit art. 2.15a Omgevingswet voor 2025 niet hoeft te halen. Greenpeace heeft in de kortgeding procedure van de zomer van 2024 gesteld dat sommige habitattypen (de zogenoemde 'Rode Lijst'-habitats) daarmee na 2025 onherstelbaar zijn aangetast. Indien habitats inderdaad onherstelbaar zijn verslechterd, is er in feite geen realistische kans meer op c.q. noodzaak tot herstel tot het vereiste beschermingsniveau.

Schrapping

⁴⁸ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:578](#)

⁴⁹ Zie hierna onder § 3.7.3 voor dit verschil.

⁵⁰ Vergelijk r.o. 13.6 (inz. art. 6, lid 1, Hrl doelstelling) en 13.7. (inz. art. 6, lid 2, Hrl doelstelling) van ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS).

- 3.3.2. Wanneer habitattypen voorgoed verloren zijn gegaan, is het verdedigbaar om deze te schrappen uit de aanwijzingsbesluiten van de betreffende Natura 2000-gebieden.⁵¹ Dit brengt met zich mee dat niet langer wordt gestreefd naar onhaalbare instandhoudingsdoelen voor deze gebieden, van lidstaten wordt onder de Hrl namelijk niet gevraagd hun middelen tevergeefs in te zetten.⁵² Hetzelfde geldt voor andere habitats die reeds onherstelbaar zijn verslechterd of beschadigd. Daarbij moet het gebied niet alleen beschadigd zijn, maar het moet in beginsel ook de capaciteit voor toekomstig herstel zijn verloren.⁵³
- 3.3.3. Volledige of eenzijdige schrapping zonder inzet van een stevig natuurherstel- en anti-verslechtingspakket voor de overige habitats o.b.v. art. 6, lid 2, Hrl zou kunnen stuiten op bezwaren vanuit het Unierecht. Europese jurisprudentie vereist dat een lidstaat niet zomaar beschermde gebieden mag “opgeven” als tegelijkertijd onvoldoende maatregelen worden genomen om de wél redbaar geachte habitats te beschermen en te herstellen.⁵⁴
- 3.3.4. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via een wijziging van de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden.

3.4. 2C Primair Voorstel: Benut de beoordelingsruimte van art. 6 lid 2 Hrl optimaal

Context

- 3.4.1. Artikel 6, lid 2, Hrl verplicht lidstaten “passende maatregelen” te nemen om verslechtering te voorkomen. In de Greenpeace-uitspraak volgt de rechtbank een relatief strikte lezing van de beoordelingsruimte van lidstaten inzake deze verplichting die is beperkt tot enkel de soort maatregelen die worden getroffen. Volgens Europese jurisprudentie heeft een lidstaat echter een zekere mate van beoordelingsruimte bij de timing, omvang en welke maatregelen die hij treft.

Beoordelingsruimte

- 3.4.2. Het is vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat al uit de term ‘passende maatregelen’ volgt dat lidstaten bij toepassing van art. 6, lid 2, Hrl over een beoordelingsmarge beschikken.⁵⁵ Deze lijn is doorgetrokken in vaste jurisprudentie van de Raad van State waarin wordt bevestigd dat het bevoegd gezag in Nederland “*beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen met significante gevolgen voor natuurwaarden te voorkomen*”.⁵⁶ Bij de toepassing van die beoordelingsruimte is het aan het bevoegd gezag om inzichtelijk te maken binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze

⁵¹ Deze schrapping is overigens niet vrijwillig, een lidstaat is zelfs verplicht een voorstel tot schrapping in te dienen bij de Europese Commissie indien het gebied c.q. de habitat niet langer kan bijdragen aan het halen van de doelstellingen onder de Hrl Vgl.: HvJ EU 3 april 2014, [C-301/12](#), [ECLI:EU:C:2014:214](#) (*Cascina Tre Pini*), r.o. 27.

⁵² Vgl.: HvJ EU 3 april 2014, [C-301/12](#), [ECLI:EU:C:2014:214](#) (*Cascina Tre Pini*), r.o. 28.

⁵³ Vgl. HvJ EU 13 december 2007, [C-418/04](#), [ECLI:EU:C:2007:780](#) (*Commissie v. Ierland*), r.o. 86 – 88 en HvJ EU 24 november 2011, [C-404/09](#), [ECLI:EU:C:2011:768](#) (*Commissie v. Spanje*), r.o. 130-132; Het Hof van Justitie accepteert het argument van de spreekwoordelijke ‘lege visserij’ niet, de kom moet niet alleen leeg zijn maar ook dusdanig ‘stuk’ dat deze niet opnieuw met de spreekwoordelijke water en vissen gevuld kan worden. Vgl. N. Claudia Miron & L. Cashman, *European Union Case Law on the Birds and Habitats Directives*, Deventer: Kluwer 2024, p.281-282.

⁵⁴ HvJ EU 3 april 2014, [C-301/12](#), [ECLI:EU:C:2014:214](#) (*Cascina Tre Pini*), r.o. 32.

⁵⁵ HvJ EU 14 januari 2016, [C-399/14](#), [ECLI:EU:C:2016:10](#) (*Grüne Liga*), r.o. 40.

⁵⁶ ABRvS 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#), r.o. 7.1.

effectief zijn c.q. binnen welke (afzienbare) termijn deze maatregelen tot relevante verbetering kunnen leiden.⁵⁷

- 3.4.3. De rechtbank erkent in de Greenpeace-uitspraak zelf dat prioritering mogelijk is (bijv. via de 'Urgente lijst'), maar stelt tegelijkertijd dat er geen beoordelingsruimte bestaat voor de timing (en de omvang) van maatregelen. Dit is innerlijk tegenstrijdig: als prioritering is toegestaan, impliceert dat ook een mate van beoordelingsruimte in het moment en de mate waarin maatregelen worden ingezet. Deze lijn van de rechtbank staat daarbij haaks op de jurisprudentie van het Hof van Justitie die juist wel beoordelingsruimte laat in de timing.⁵⁸

Preventie vs. herstel

- 3.4.4. Bovendien is het belangrijk om onderscheid te maken tussen (i) het vooraf nemen van maatregelen om verslechtering te voorkomen en (ii) herstelmaatregelen na reeds opgetreden verslechtering. Art. 6, lid 2, Hrl heeft primair een preventie strekking.⁵⁹ Het merendeel van de jurisprudentie over dit artikel ziet dan ook op beoordeling van maatregelen die moeten voorkomen dat verslechtering optreedt. Nu vaststaat dat in Nederland sprake is van (gedeeltelijke) verslechtering, ligt de focus evenwel op herstel. Hierover bestaat volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie meer flexibiliteit wat betreft de omvang, aard en timing van maatregelen dan wanneer verslechtering nog niet zou zijn ingetreden.⁶⁰

- 3.4.5. Het voorgaande laat ruimte voor een beleidslijn waar de beoordelingsruimte binnen art. 6, lid 2, ruimer wordt benut om te komen tot een meer realistische opgave.

- 3.4.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via het nog aan te passen landelijk beleid ter uitvoering van de Greenpeace-uitspraak en aanpassing van/andere uitleg van art. 2.15a Omgevingswet, waarbij expliciet gebruik wordt gemaakt van de beoordelingsruimte die Europese jurisprudentie biedt in de omvang en timing van maatregelen.

3.5. 2D Primair voorstel: Kies voor compensatie in plaats van daling onder de KDW

Context

- 3.5.1. In de discussie over verslechtering van habitattypen vormt verlaging van de stikstofdepositie tot onder de KDW vaak de centrale maatregel. Het is evenwel de vraag of dit de enige route in relatie tot de KDW is.

Compensatie

- 3.5.2. Uit de Europese jurisprudentie kan worden afgeleid dat compensatie – analoog aan de zogenoemde ADC-toets (artikel 6, lid 4, Hrl) – ook een optie kan zijn om aan de verslechteringsverplichting te voldoen: als verslechtering lokaal niet of niet tijdig te vermijden is,

⁵⁷ ABRvS 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#), r.o. 7.2.-7.3.

⁵⁸ Zie de verplichting om 'tijdig' – en dus niet 'onverwijld' zoals de rechtbank voorschrijft – maatregelen te nemen in HvJ EU 24 november 2011, [C-404/09](#), [ECLI:EU:C:2011:768](#) (*Commissie v. Spanje*) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130918&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, r.o. 152.

⁵⁹ Zie ook: Ch.W. Backes, [M en R 20221/42](#), punt 3/5

⁶⁰ [Vgl. C-504/14](#) (*Commissie v. Griekenland*) en [C-434/22](#) (*Latvijs valts meži*).

kan elders compensatie plaatsvinden, mits de algehele instandhoudingsdoelstellingen gewaarborgd blijven.⁶¹

- 3.5.3. Dit geeft ruimte naar een beleidslijn waarbij niet elke habitat per se onder de KDW hoeft te komen, zolang de aantasting elders wordt gecompenseerd en op gebiedsniveau wordt voldaan aan de instandhoudingsdoelstellingen. Vooral in situaties waarin het technisch of sociaal-economisch disproportioneel is om de depositie tot onder de KDW te krijgen, kan compensatie uitkomst bieden.
- 3.5.4. Europese jurisprudentie stelt wel strikte voorwaarden aan compenserende maatregelen: deze moeten doeltreffend en tijdig zijn en mogen niet leiden tot een algemene achteruitgang van het Natura 2000-netwerk.⁶²
- 3.5.5. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via het nog aan te passen landelijk beleid ter uitvoering van de Greenpeace-uitspraak en aanpassing van/andere uitleg van art. 2.15a Omgevingswet, waarbij expliciet gebruik wordt gemaakt van de ruimte die Europese jurisprudentie biedt voor compensatie van de gevolgen van verslechtering in plaats van het tegengaan van die verslechtering.

3.6. 2E Primair voorstel: Haal de KDW uit de wet

Context

- 3.6.1. In artikel 2.15a Omgevingswet zijn landelijke KDW-doelstellingen opgenomen. De rechtbank heeft in de Greenpeace-uitspraak vastgesteld dat deze doelen voor 2025 niet haalbaar zijn en dat de gekozen prioriteitstelling onjuist, althans onvolledig, is. De wet zou dus alleen al daarom moeten worden aangepast om recht te doen aan deze bevindingen.

Gebiedsgerichte benadering

- 3.6.2. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat artikel 6, lid 2, Hrl een preventieve aanpak vereist om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen, maar niet voorschrijft dat daartoe een expliciete KDW-norm in nationale wetgeving moet staan.⁶³ De rechtbank in de Greenpeace zaak, waarschuwt voor het risico van een inbreukprocedure wanneer de KDW-doelstellingen uit de wet worden gehaald.⁶⁴ Dit lijkt evenwel voornamelijk het geval indien hiervoor geen regeling/programma in de plaats komt en Nederland haar verplichtingen onder art. 6, lid 2, Hrl onvoldoende naleeft.
- 3.6.3. Ruimte bestaat daarom voor het vervangen van de uniforme, landelijke KDW-doelstellingen door gebiedsspecifieke doelstellingen. Deze sluiten beter aan bij de ecologische situatie in individuele Natura 2000-gebieden en bij de mate van haalbaarheid in de praktijk.
- 3.6.4. Daarnaast kunnen in die gebiedsspecifieke doelstellingen ook de andere voorstellen worden verdisconteerd:
- (i) Voorstel 2A: alleen toepassen van art. 6, lid 2, Hrl voor de kernhabitattypen;
 - (ii) Voorstel 2B: schrappen van onherstelbaar verloren habitats;

⁶¹ HvJ EU 14 januari 2016, [C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10](#) (*Grüne Liga*), r.o. 70-74.

⁶² Zie bijv. [ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2560](#); [ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1561](#).

⁶³ Bijv.: HvJ EU 13 december 2007, [C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780](#) (*Commissie v. Ierland*); HvJ EU 13 december 2018, [C-298/17, ECLI:EU:C:2018:1017](#) (*PAS*).

⁶⁴ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:578](#), (*Greenpeace*) r.o. 5.72.

(iii) Voorstel 2C: benutten van meer beoordelingsruimte rond omvang en timing van passende maatregelen;

(iv) Voorstel 2D: onder voorwaarden inzetten van compensatie.

3.6.5. Hiermee ontstaat meer maatwerk en een realistischer uitvoeringskader. Deze gebieds-specifieke doelstellingen zouden kunnen worden gecombineerd met evenzo gebieds-specifieke bronmaatregelen en een 'stikstofquotum' per bedrijf voor NH₃ emissie.⁶⁵

3.6.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via een aanpassing van art. 2.15a Omgevingswet, waarin de KDW-doelen worden geschrapt of vervangen door gebiedsspecifieke doelstellingen.

3.7. 2F Subsidiair voorstel: Generieke provinciale additionaliteitstoets

Context

3.7.1. De zogenaamde *additionaliteitstoets* houdt in dat bij de beoordeling van een project, maatregelen (bijvoorbeeld extern salderen of het beëindigen van bemesting)⁶⁶ alleen als mitigerende maatregel kunnen worden ingezet in een passende beoordeling als aannemelijk is dat deze maatregelen niet ook (*additioneel*) geschikt én noodzakelijk zijn voor het behoud, herstel of de verbetering van natuurwaarden conform art. 6, lid 1 en lid 2, Hrl.⁶⁷ Met andere woorden,, als de overheid die maatregel toch al moet (laten) uitvoeren in het kader van natuurherstel, kan deze bijvoorbeeld niet worden ingezet als salderingsruimte voor private projecten.⁶⁸

Provinciale plannen

3.7.2. In plaats van deze toets steeds per project te laten plaatsvinden met verwijzing naar vaak provinciale plannen⁶⁹ kunnen provincies een *generieke additionaliteitstoets* uitvoeren bij de vaststelling van hun gebiedsplannen en overige beleidsregels. Voor provincies is het nemen van zo een (generiek) besluit over additionaliteit eenvoudig toe te voegen aan het besluit tot vaststelling van de provinciale gebiedsprogramma's. Via deze (generieke) provinciale additionaliteitstoets kan de provincie aannemelijk maken dat een (aangenomen noodzakelijke) daling van stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden gerealiseerd wordt en dat overige maatregelen (inzet van salderingssaldo of intrekking van vergunningen) daarvoor dus niet noodzakelijk zijn.⁷⁰

⁶⁵ De dalende landelijke lijn in NO_x emissies maakt dat minder noodzaak is voor een quotum rond deze emissies.

⁶⁶ N.B. de additionaliteitstoets is ook relevant bij intrekkingprocedures, waar (kort samengevat) moet worden gemotiveerd waarom intrekking van de vergunning niet ook (additioneel) geschikt en noodzakelijk is voor natuurherstel.

⁶⁷ Meer specifiek: een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, kan alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken 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. Zie ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS) r.o. 13-13.8; zie ook: ABRvS 24 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2627](#).

⁶⁸ De achtergrond hiervan is dat dit zou afdoen aan het nuttig effect van art. 6, lid 1 n lid 2, zie: HvJ EU 17 april 2018, [C-441/17](#), [ECLI:EU:C:2018:255](#), r.o 213 en HvJ EU 7 november 2018, [C-293/17](#), [ECLI:EU:C:2018:882](#), r.o. 121-124.

⁶⁹ ABRvS 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:625](#).

⁷⁰ Idem.

- 3.7.3. Daarbij lijkt het van belang om meer dan tot nu toe werd gedaan – gelijk aan voorstel 2A – onderscheid te maken tussen:⁷¹
- a. Herstelmaatregelen (art. 6, lid 2, Hrl), waarbij in beginsel slechts beoordelingsruimte bestaat.
 - b. Instandhoudingsmaatregelen (art. 6, lid 1, Hrl), waarvoor (volledige) beleidsvrijheid bestaat.
- 3.7.4. De beleidsvrijheid bij instandhoudingsmaatregelen is dermate groot dat mogelijk zelfs volstaan kan worden met een maatregel die aansluit de 'autonome daling' van stikstofdepositie.
- 3.7.5. Daarbij speelt mee dat binnen de additionaliteitstoets niet hetzelfde strikte kader geldt als bij het opstellen van bijvoorbeeld een passende beoordeling. Provincies hoeven, zoals vaak wordt verondersteld, niet aan te tonen dat er geen wetenschappelijke twijfel bestaat over of de instandhoudings- en herstelmaatregelen kunnen leiden tot een noodzakelijke daling in stikstofdepositie, maar slechts dat die daling 'aannemelijk' is.⁷²
- 3.7.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd door de provincies die deze toets kunnen opnemen in hun gebiedsplannen of beleidsregels, waarbij expliciet wordt onderbouwd en vermeld dat voor de beoogde (herstel)doelen geen private salderingsruimte / intrekking van vergunningen nodig is.

3.8. 2G Subsidiar voorstel: Additionaliteitsverbod bij inzet salderingssaldo van private partijen

Context

- 3.8.1. Als – gedeeltelijk – alternatief voor voorstel 2F, bestaat ruimte om de meest prangende consequentie van de additionaliteitstoets op te lossen: de additionaliteitstoets bij de inzet van privaat salderingssaldo. Uit recente jurisprudentie van de Raad van State volgt namelijk dat de additionaliteitstoets ook geldt bij de toelating van projecten waarbij tussen private partijen wordt gesaldeerd met stikstofdepositie.⁷³

Verbodsbepaling

- 3.8.2. De additionaliteitstoets richt zich – zoals hiervoor is toegelicht – in een vergunningsprocedure (kort samengevat) op de vraag of het salderingssaldo dat in het vergunningsproces wordt ingezet niet ook geschikt en noodzakelijk is voor natuurherstel. Van het bevoegd gezag – veelal het college van Gedeputeerde Staten van een provincie – wordt in de kern in dat geval verlangd dat zij eerst beoordeelt of het salderingssaldo dat in het vergunningproces wordt ingezet niet ook geschikt en noodzakelijk is voor natuurherstel.⁷⁴
- 3.8.3. Een nationaal verbod of bindende instructie aan provincies om bij een toestemmingsverzoek van een private partij voor een specifiek plan of project het salderingssaldo niet als instandhoudings- of herstelmaatregel onder art. 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn in te

⁷¹ Vergelijk r.o. 13.6 (inz. art. 6, lid 1 doelstelling) en 13.7. (inz. art. 6, lid 2 doelstelling) van ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS).

⁷² ABRvS 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#), 14.8.

⁷³ ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:831](#) n.b. deze jurisprudentie is van toepassing op extern salderen, maar zal naar verwachting na de Rendac-/ en Amercentrale-uitspraken (zie hierna) ook van toepassing zijn op intern salderen.

⁷⁴ ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:831](#), r.o. 4.2.

zetten, kan ervoor zorgen dat de additionaliteitstoets – zoals geformuleerd in de *PAS*- en *GOL-uitspraak*⁷⁵ – niet in iedere individuele procedure opnieuw hoeft te worden uitgevoerd. Indien wetgeving of beleid het bevoegd gezag expliciet verbiedt om privaat salderingssaldo voor natuurherstel te gebruiken, is dat saldo namelijk niet langer een geschikte maatregel. Hierdoor kan de provincie het salderingssaldo niet aanmerken als instandhoudings- of passende maatregel, en vervalt de vraag of die maatregel noodzakelijk is voor natuurherstel feitelijk.

- 3.8.4. Ruimte voor deze aanpak volgt uit de beoordelingsruimte die lidstaten hebben bij de keuze van maatregelen rond natuurherstel. Volgens rechtspraak van het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen namelijk over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat geen verslechtering of verstoring plaatsvindt.⁷⁶ Een nationaal verbod of bindende instructie aan provincies om geen gebruik te maken van privé-salderingssaldo voor hersteldoelinden borgt dat deze route niet kan worden benut om aan de algemene herstelverplichting van artikel 6 te voldoen. Tegelijkertijd moet Nederland via andere wegen aantonen hoe zij wél invulling geeft aan de natuurherstelverplichting, om geen strijd met de unietrouwe uitvoering en art. 6 te riskeren. Dit kan bijvoorbeeld door te onderbouwen dat de benodigde stikstofdaling ook zonder privé-salderingssaldo wordt bereikt, via gebiedsgerichte aanpakken of andere bronmaatregelen.
- 3.8.5. Een aanknopingspunt voor deze benadering is ook de uitspraak van 28 februari 2024 waarin de Raad van State voor het eerst bevestigde dat de additionaliteitstoets eveneens dient te worden uitgevoerd bij gebruik van salderingssaldo *tussen* private partijen.⁷⁷ Daarin overwoog de Raad van State expliciet dat in art. 2.8 van de Wet natuurbescherming (oud) geen aanknopingspunten konden worden gevonden voor het niet toepassen van de additionaliteitstoets bij gebruik van salderingssaldo tussen private partijen.⁷⁸ Daarmee suggereerde de Raad van State dat ruimte bestaat om een nationale uitzondering in te voeren. Binnen het kader van de Habitatrictlijn lijkt daar ook ruimte voor, mits (dus) wordt voldaan aan de natuurherstelverplichtingen van art. 6, eerste en tweede lid. Dit dient zorgvuldig onderbouwd te worden bij de invoering van een 'additionaliteitsverbod'.
- 3.8.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd door in het Besluit kwaliteit leefomgeving ("**Bkl**") op te nemen dat het gebruik van privaat salderingssaldo voor natuurherstel wordt uitgesloten, waardoor provincies vervolgens in hun eigen beleid deze lijn moeten vertalen.

⁷⁵ ABRvS 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:625](#).

⁷⁶ Vgl.: ABRvS 24 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2627](#) (GOL-tussenuitspraak) r.o. 30.4-30.5 en van A BRvS 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:625](#) (GOL-uitspraak) r.o. 49-49.2 en 50. Hvj EU 13 december 2007, [C-418/04](#), [ECLI:EU:C:2007:780](#) (*Commissie v. Ierland*).

⁷⁷ ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:831](#).

⁷⁸ ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:831](#), r.o. 4.2.

4. Hoofdstuk 3: 'Op weg naar goede papieren'

Het wegwerken van de onzekerheid voor PAS-melders en 'positief geweigerden'

- 4.1. Probleem: Talloze PAS-melders en houders van 'positieve weigeringen' verkeren in onzekerheid sinds de PAS-uitspraak van de Raad van State. De uitspraken in Rendac en Amercentrale verergeren dit.

4.2. 3A Primair voorstel: Legalisatiewet PAS-meldingen en positieve weigeringen

Context

- 4.2.1. Nederland kampt met de situatie dat vele activiteiten zijn uitgevoerd op basis van een PAS-melding of een 'positieve weigering' (afwijzing van een vergunningsaanvraag, maar met de kanttekening dat geen vergunning nodig zou zijn). Volgens Nederlands recht zijn deze meldingen en positieve weigeringen geen formele besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht ("**Awb**"), omdat zij geen rechtsgevolg in het leven roepen.⁷⁹ Daarom wordt – kort gezegd – aangenomen dat, ook als men over een PAS-melding of een positieve weigering beschikt, alsnog een natuurtoestemming nodig is zodra de activiteit significant negatieve gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.⁸⁰

Ruimte in Europese jurisprudentie

- 4.2.2. Uit diverse arresten van het Hof van Justitie, waaronder het *AquaPri-arrest*⁸¹, en de uitleg die de Raad van State in o.a. de *Rendac-uitspraak*⁸² aan dit arrest geeft, volgt dat een nieuwe natuurtoestemming niet vereist is indien:

- (i) reeds toestemming is verleend op grond van artikel 6, lid 3, Hrl, én
- (ii) een toetsing op grond van artikel 6, lid 3, Hrl heeft plaatsgevonden.

- 4.2.3. De term 'toestemming' in de zin van artikel 6, derde lid, Hrl is ruimer dan een besluit in de zin van de Awb: zij omvat iedere handeling – algemeen of specifiek op een bepaalde activiteit gericht – die feitelijk de toestemming geeft om die activiteit uit te voeren. Uit de arresten *Solvay*⁸³, *Doel*⁸⁴ en *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*⁸⁵ blijkt bijvoorbeeld dat ook handelingen van algemene strekking, zoals formele wetten, hieronder kunnen vallen.⁸⁶

⁷⁹ Welke melding volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State niet op een rechtsgevolg is gericht en daardoor geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, zie bijv.: ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:844](#), r.o. 1.1. Ook een positieve weigering is geen Awb-besluit, maar beroep tegen een dergelijk besluit is via de gelijkstelling van weigeringen ten behoeve van de beroepsgang in art. 6:2 Awb wel mogelijk. Zie bijv.: ABRvS 17 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:131](#).

⁸⁰ Meer specifiek een omgevingsvergunning op basis van art. 5.1(1)e Omgevingswet ("**Ow**") voor een zogenaamde Natura 2000-activiteiten. Volgens bijlage A van de [Omgevingswet](#), is een Natura 2000-activiteit een "activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied".

⁸¹HvJ EU 10 november 2022, C-278/21, [ECLI:EU:C:2022:864](#).

⁸² ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (*Rendac*).

⁸³ HvJ EU 16 februari 2012, [C-182/10](#), [ECLI:EU:C:2012:82](#) (*Solvay*).

⁸⁴ HvJ EU 11 september 2017, [C-411/17](#), [ECLI:EU:C:2019:622](#) (*Doel*).

⁸⁵ HvJ EU 13 oktober 2011, [C-43/10](#), [ECLI:EU:C:2011:651](#) (*Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*)

⁸⁶ Vergelijk HvJ EU 16 februari 2012, [C-182/10](#), [ECLI:EU:C:2012:82](#) (*Solvay*), r.o. 65-70. Relevant is of een handeling "has the characteristics of an agreement given by the authorities in respect of the project concerned", niet welke nationaal bestuursprocesrechtelijke kader deze toestemming heeft, zie: HvJ EU 11 september 2017, [C-411/17](#), [ECLI:EU:C:2019:622](#) (*Doel*), r.o.144.

PAS-meldingen en positieve weigeringen als ‘toestemming’

- 4.2.4. Het is goed verdedigbaar dat de *vrijstellingsregeling onder het PAS*⁸⁷ (waarvan PAS-melders gebruikmaakten)⁸⁸ en de *positieve weigeringen*, kwalificeren als ‘toestemming’ op grond van artikel 6, lid 3, Hrl. Zij gaven immers feitelijk ruimte om de betreffende activiteit te verrichten. Dat de vrijstellingsregeling onder het PAS door de Raad van State onverbindend is verklaard⁸⁹, doet er niet aan af dat de activiteiten *de facto* waren toegestaan.⁹⁰
- 4.2.5. Voor zowel de vrijstellingsregeling onder het PAS als voor de ‘positieve weigeringen’ heeft bovendien een toetsing aan artikel 6 Hrl plaatsgevonden.
- a. Voor de PAS-meldingen lag aan de vrijstelling een – zij het later onjuist bevonden – passende beoordeling ten grondslag.
 - b. Bij de positieve weigeringen vond steeds een voortoets – of *Screening Fase* test, in de bewoording van het Hof van Justitie – plaats.
- 4.2.6. Het gegeven dat deze beoordelingen achteraf onjuist zouden kunnen zijn – of met de kennis van nu anders zouden uitpakken – doet er volgens vaste rechtspraak van zowel het Hof van Justitie als de Raad van State niet aan af dat wél een toetsing is verricht.⁹¹ Ook is het niet verplicht deze toetsing te herhalen.⁹²
- Legaliserende wettelijke bekrachtiging*
- 4.2.7. Indien PAS-meldingen en positieve weigeringen kunnen worden gezien als toestemming in de zin van artikel 6, lid 3, Hrl en daar ook een toetsing aan artikel 6, lid 3 Hrl aan voorafging, dan is volgens het Unierecht aldus geen nieuwe natuurtoestemming vereist. De strengere Nederlandse regel dat dergelijke activiteiten tóch een nieuwe vergunning nodig hebben, kan dus worden versoepeld.
- 4.2.8. Met een ‘legalisatiewet’ kunnen deze beslissingen (opnieuw) worden bekrachtigd, door ze expliciet aan te merken als “natuurtoestemmingvervangende besluiten” (bijv. in de zin van art. 2.4, vijfde lid, Aanvullingswet natuur Omgevingswet).
- 4.2.9. Europese rechtspraak lijkt toe te laten dat Nederland daarmee niet in strijd handelt met art. 6 Hrl. De mogelijkheid om deze toestemming/vergunningvervanging in te trekken of te wijzigen bij aangetoonde aantasting van de natuur (art. 6, lid 2, Hrl) blijft daarbij bestaan.⁹³
- 4.2.10. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via een wettelijke regeling waarin PAS-melders en houders van positieve weigeringen expliciet worden aangemerkt als

⁸⁷ Zie in haar laatste vorm art. 2.12 van het Besluit natuurbescherming zoals dat luidde op 28 mei 2019.

⁸⁸ Het is daarbij belangrijk te realiseren dat voor dit voorstel niet de PAS-melding, maar de vrijstellingsregeling wordt aangemerkt als ‘toestemming’. Over de PAS-melding oordeelde de Raad van State eerder dat geen sprake was van een toestemming in de zin van art. 6 Hrl, omdat (kort samengevat) slechts toepassing werd gegeven aan een in de wet voorkomende vergunningsvrijstelling, zie: ABRvS 2 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2903](#), r.o. 5.

⁸⁹ Zie: ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), r.o. 33-34.5.

⁹⁰ Vergelijk ook het brede toestemmingsbegrip in HvJ EU 9 september 2020, [C-254/19](#), [ECLI:EU:C:2020:680](#) (*Friends of the Irish Environment*), r.o. 42.

⁹¹ Vgl: Rb Overijssel 22 maart 2024, [ECLI:NL:RBOVE:2024:1533](#), r.o. 8-8.1.5. en de daar besproken jurisprudentie.

⁹² In het licht van het hiervoor besproken AquaPri arrest wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat de legalisatiewet zo dient te worden ingericht dat niet (alsnog) een nieuwe toestemming of toetsing in de zin van art. 6, lid 3, Hrl wordt verleend.

⁹³ Vergelijk de lijn van de Raad van State in: [ABRvS 18 december 2024](#), [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (*Rendac*), r.o. 24.1-24.6.

rechtsgeldig toegestane activiteiten, bijvoorbeeld door ze aan te merken als natuurtoestemming vervangende besluiten in de zin van art. 2.4 Invoeringswet Natuur Omgevingswet.

4.3. 3B Subsidiair voorstel: (Tijdelijk) gedoogregime voor PAS-melders

Context

- 4.3.1. Dit voorstel voorziet in een alternatief voor de situatie dat er, anders dan onder 3A beoogt, geen formele toestemming in de zin van artikel 6, lid 3, Hrl blijkt te zijn verleend voor activiteiten van PAS-melders. In dat geval lijkt er ruimte voor een meer bestendige gedoogsituatie dan de situatie die nu op basis van de uitspraak van de Raad van State uit begin 2024 bestaat.

Europese verplichting

- 4.3.2. Indien wordt aangenomen dat voor de PAS-meldingen nooit toestemming is verleend in de zin van art. 6, lid 3 Hrl, dan kan worden onderbouwd dat Nederland niet in strijd heeft gehandeld met art. 6, lid 3, Hrl.⁹⁴ Nederland heeft op dat moment immers überhaupt geen toestemming verleend. Op Nederland rust dan in beginsel ook geen verplichting om op basis van het beginsel van loyale samenwerking zoals is vastgelegd in artikel 4, lid 3, VEU, de onregelmatigheid te herstellen door alsnog een passende beoordeling te eisen van de betrokken PAS-melders.⁹⁵

Verplichtingen uit art. 6, lid 2, Hrl

- 4.3.3. Het ontbreken van een toestemming op grond van art. 6, lid 3, Hrl ontslaat Nederland echter niet van de verplichting uit art. 6, lid 2, Hrl om verslechtering van de natuur als gevolg van de activiteiten onder de PAS-meldingen te voorkomen.⁹⁶ Met andere woorden: ook als er nooit een gebrekkige toestemming is verstrekt, moet Nederland, zodra significante verslechtering dreigt of optreedt, passende maatregelen nemen om deze verslechtering te voorkomen of te herstellen. Bij het treffen van die maatregelen heeft zij als lidstaat evenwel beoordelingsruimte. Zij kan ervoor kiezen ofwel de PAS-melders te handhaven, of de PAS-melders te gedogen en anders passende maatregelen nemen om te voldoen aan art. 6, lid 2, Hrl. Zo een permanente gedoogsituatie is niet geheel nieuw in de Nederlandse rechtspraak: denk aan het gedoogbeleid onder de Opiumwet of het generaal pardon voor bepaalde vreemdelingen.
- 4.3.4. Een belangrijk aandachtspunt is de financierbaarheid (leningen, hypotheek e.d.) voor gedoogde activiteiten. In de praktijk zullen afspraken met banken en andere financiële instellingen nodig zijn om te borgen dat een “permanent gedoogbeleid” voldoende rechtszekerheid geeft voor de financierbaarheid en daarmee continuïteit van bedrijven en projecten.

Beginselplicht

⁹⁴ Zij heeft als lidstaat immers geen project toegestaan zonder voorafgaande passende beoordeling, vergelijk HvJ EU 10 november 2016, [C-504/14](#), [ECLI:EU:C:2016:847](#), r.o. 121.

⁹⁵ Die verplichting bestaat wel als er een toestemming is gegeven door een orgaan van de lidstaat, vergelijk: HvJ EU 29 juli 2019, [C-411/17](#), [ECLI:EU:C:2019:622](#) (*Doel*) r.o. 167-182.

⁹⁶ Zie ook voor een gelijke verwerping van een inbreuk op art. 6(3) en het aannemen van een inbreuk op 6(2) HvJ EU 10 november 2016, [C504/14](#), [ECLI:EU:C:2016:847](#); Zie ook HvJ EU 24 november 2011, [C-404/09](#), [ECLI:EU:C:2011:768](#), r.o. 149-152.

4.3.5. Om een gedoogregime effectief te laten functioneren, moet de (provinciale) beginselplicht tot handhaving worden doorbroken of begrensd.⁹⁷ Daarvoor lijkt een wet in formele zin noodzakelijk die voor kan gaan op de wetten waarop de provinciale handhavingsbevoegdheden zijn gebaseerd.

4.3.6. *Invoering:* Dit voorstel kan mogelijk worden ingevoerd via een nationale regeling, waarbij belangrijk is dat op nationaal niveau (bijvoorbeeld via aanvulling van afdeling 22.4 van de Omgevingswet) de handhavingsbevoegdheid voor het bevoegd gezag (provinciaal, bijv. via directe afwijking van art. 122 Provinciewet in het nieuwe artikel binnen 22.4 van de Omgevingswet) wordt weggenomen, provincies de situatie daadwerkelijk te laten gedogen en niet in beginsel tot handhaving te laten overgaan.

4.4. 3C Subsidiair voorstel: Collectieve PASSende beoordeling of ADC-toets voor PAS-melders

Context

4.4.1. Dit voorstel voorziet in een alternatief voor legalisatie van de PAS-melders in de vorm van (reguliere) toestemmingverlening via een passende beoordeling of via een ADC-toets.

Toestemming

4.4.2. Bij een *gezamenlijke passende beoordeling* wordt getoetst of de bestending van alle PAS-melders gezamenlijk geen significant negatieve gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden. Hierbij kan een actualisatie van de (passende) beoordeling uit 2019 – opgesteld voor activiteiten die van de vergunningplicht waren uitgezonderd onder het PAS – dienen als basis.⁹⁸

4.4.3. Bij een *gezamenlijke ADC-toets* moet worden aangetoond dat:

- (i) er geen reële Alternatieven zijn,
- (ii) sprake is van een Dwingend openbaar belang,
- (iii) adequate Compenserende maatregelen beschikbaar zijn.

4.4.4. Hoewel de inventarisatie van eventuele compenserende maatregelen (het 'C'-element) vanwege de verspreide ligging van de PAS-melders en diverse stikstofdeposities complex kan zijn, sluit de systematiek van de Habitatrictlijn een dergelijk collectieve ADC-toets, gebaseerd op coördinatie en rekening houdend met actualisatie, niet uit. Betoogd kan worden dat daarbij de PAS-melders gezamenlijk, en de ministeriële verplichting tot legalisatie van de PAS-melders⁹⁹, mogelijk het dwingend openbaar belang kunnen geven.

4.4.5. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd door nationaal of per gebied één integrale procedure op te starten waarin alle PAS-melders van dat gebied worden meegenomen.

⁹⁷ De beginselplicht houdt kort samengevat in dat gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken, zie ABRvS 30 juni 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AP4683](#), r.o. 2.2. Hierbij lijkt dus noodzakelijk dat de (originele) handhavingsbevoegdheid zelf voor dit deel wordt doorbroken / daarvan wordt afgeweken.

⁹⁸ Zie: ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), r.o. 10-10.1. (N.B. Anders dan onder het PAS zullen vanzelfsprekend in deze passende beoordeling geen resultaten mogen worden meegenomen van maatregelen waarvan het effect nog onzeker is.)

⁹⁹ In art. 22.21 [Omgevingswet](#).

5. Hoofdstuk 4: 'Met leeg papier beginnen'

De noodzaak van een fundamentele herziening van het Natura 2000-beleid

- 5.1. Probleem: Het stikstofbeleid loopt spaak omdat het Natura 2000-beleid is gebaseerd op een decennia geleden vastgestelde lijst van gebieden en habitats, zonder voldoende rekening te houden met de huidige ecologische en sociaaleconomische realiteit.

5.2. 4A Primair voorstel: Focus in de instandhoudingsdoelstellingen

Context

- 5.2.1. De instandhoudingsdoelstellingen zijn richtinggevend voor de bescherming van Natura 2000-gebieden (o.a. art. 6 Hrl)¹⁰⁰ en bepalen de 'toetssteen' bij vergunningverlening.¹⁰¹ In Nederland zijn deze doelen vaak zeer kwantitatief en ruim geformuleerd, waardoor bij projecten sneller de conclusie wordt getrokken dat strijd is met de doelen.

Ruimte voor een meer kwalitatieve en selectieve aanpak

- 5.2.2. Uit jurisprudentie van zowel de Raad van State¹⁰² als het Hof van Justitie volgt dat instandhoudingsdoelstellingen weliswaar 'specifiek en precies' moeten zijn, maar niet per se in kwantitatieve termen hoeven te worden uitgedrukt of specifiek onderscheid hoeven te maken tussen behoud- en hersteldoelen.¹⁰³ Een kwalitatieve benadering kan bij complexe of dynamische habitats zelfs passender zijn.¹⁰⁴ Nederland kent voornamelijk sterk kwantitatief ingevulde instandhoudingsdoelstellingen, welke invulling weinig ruimte laat voor dynamiek en sneller leidt tot harde (binair ingestoken) conclusies over de mate waarin deze instandhoudingsdoelstellingen door voorgenomen activiteiten worden geraakt.

Aanscherping reikwijdte: alleen voor significante habitats

- 5.2.3. De Raad van State heeft in uitspraken overwogen dat instandhoudingsdoelstellingen niet uitsluitend voor de habitattypen en -soorten moeten gelden waarvoor een gebied aanvankelijk werd aangewezen, maar betrekking hebben op alle habitattypen die in dat gebied in meer dan verwaarloosbare omvang voorkomen.¹⁰⁵ De vraag is of dit juist is, omdat de Commissie stelt dat instandhoudingsdoelstellingen slechts verplicht zijn voor habitats met een significante aanwezigheid,¹⁰⁶ een lat die hoger lijkt te liggen dan de beoordeling of een habitat in meer dan verwaarloosbare omvang voorkomt. Hierbij speelt de representativiteit van een habitatype mee. De mate van representativiteit drukt uit hoe „typisch”

¹⁰⁰ [Kamerstukken II 2001/02, 28171, 3](#), p. 10.

¹⁰¹ [Kamerstukken II 2001/02, 28171, 3](#), p. 31.

¹⁰² ABRvS 11 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2071](#).

¹⁰³ Bijv. HvJ EU 17 december 2020, [C-849/19, ECLI:EU:C:2020:1047](#), (*Commissie v. Griekenland*); HvJ EU 29 juni 2023 [C-444/21, ECLI:EU:C:2023:524](#), (*Commissie v. Ierland*); HvJ EU 21 september 2023, [C-116/22, ECLI:EU:C:2023:687](#), (*Commissie v. Duitsland*).

¹⁰⁴ bijv. HvJ EU 21 september 2023, [C-116/22, ECLI:EU:C:2023:687](#), (*Commissie v. Duitsland*).

¹⁰⁵ ABRvS 27 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3175](#).

¹⁰⁶ De Commissie overweegt daarbij zelf "In principe moeten instandhoudingsdoelstellingen op siteniveau worden vastgesteld voor alle soorten en habitattypen van communautair belang van de Habitatrichtlijn en vogelsoorten van Bijlage I van de Vogelrichtlijn die significant aanwezig zijn op een Natura 2000-gebied, evenals voor regelmatig voorkomende trekvogels", *Commission Note on Setting Conservation Objectives for Natura 2000 Sites*, 29 maart 2024.

een habitat is voor het desbetreffende habitatype.¹⁰⁷ Het is daarmee niet nodig specifieke instandhoudingsdoelstellingen of instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor soorten of habitattypen die volgens het Natura 2000-SGF aanwezig maar verwaarloosbaar resp. weinig waardevol zijn.¹⁰⁸ De Hrl geeft geen harde criteria voor de bepaling van wat significant/typisch is voor een Natura 2000-gebied. Lidstaten lijken dan ook enige beleidsvrijheid te hebben bij het bepalen van wat 'significant aanwezig' betekent. Zo staat het principe niet in de weg dat Nederland evalueert hoe zij – met inachtneming van Bijlage I van de Habitatrichtlijn – een herbeoordeling maakt van de representativiteit van habitats. Daarbij lijkt juridisch ruimte voor deregulering van de huidige categorie C-typen ('beduidende representativiteit') naar categorie D-typen ('aanwezig maar weinig waardevol'), waardoor de verplichting tot het stellen van instandhoudingsdoelstellingen – en de aanverwante bescherming – voor deze oud-categorie C-habitats vervalt, maar dat vereist tevens een ecologische onderbouwing. Dit zou meer focus aanbrengen in het natuur- en stikstofbeleid, omdat veel huidige categorie C-habitats juist sterk stikstofgevoelig zijn.¹⁰⁹

Sociaal-economische overwegingen

5.2.4. Het is vaste jurisprudentie van de Raad van State dat bij de formulering van instandhoudingsdoelstellingen ook sociaal-economische argumenten in aanmerking kunnen komen, zolang de (landelijke of Europese) verplichting om – op nationaal niveau – naar een gunstige staat van instandhouding te streven, niet wordt geschonden.¹¹⁰ Dit biedt de mogelijkheid om in gebieden met weinig potentie voor grootschalig natuurherstel uitsluitend een laag prioritaire instandhoudingsdoelstelling – of als de landelijke, regionale of Europese gunstige staat van instandhouding dit toelaat zelfs tijdelijk negatieve instandhoudingsdoelstellingen – te hanteren, terwijl elders meer nadruk op herstel kan worden gelegd.

5.2.5. *Invoering:* Dit kan worden ingevoerd via aanpassing van de aanwijzingsbesluiten en gebiedsbeheerplannen waarbij een herbeoordeling van de instandhoudingsdoelstellingen worden opgenomen. Die vereist wel een gedegen ecologische onderbouwing en eventuele instemming van de Europese Commissie.

5.3. 4B Primair voorstel: Clustering van het Natura 2000-netwerk

Context

5.3.1. Nederland kent een – in relatie tot haar oppervlak – grote hoeveelheid van Natura 2000-gebieden die relatief verspreid over het land liggen, wat doelmatig beheer en bescherming van deze gebieden in combinatie met economische ontwikkelingen bemoeilijkt.

Streng juridisch kader

¹⁰⁷ Habitats die weliswaar aanwezig maar sterk gedegradeerd of anderszins van weging waarde zijn, zijn niet 'typisch'. Zie: Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (*Kennisgeving geschied onder nummer C(2011) 4892*) (het zogenaamde *standaardgegevensformulier*).

¹⁰⁸ M.a.w., alle soorten waarvan is aangegeven dat de omvang en dichtheid van de populatie verwaarloosbaar is in verhouding tot de populaties die op het nationale grondgebied voorkomen (populatiegrootte categorie D), en waarvan is aangegeven dat de representativiteit van de habitattypen verwaarloosbaar is (categorie D).

¹⁰⁹ Vergelijk HvJ EU 22 februari 2024, C-66/23, [ECLI:EU:C:2024:150](#).

¹¹⁰ ABRvS 16 maart 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP7770](#) en ABRvS 28 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:164](#).

- 5.3.2. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie¹¹¹ en uit uitspraken van de Raad van State¹¹² volgt dat (her)begrenzing, verkleining of wijziging van reeds aangewezen Natura 2000-gebieden uitsluitend op grond van ecologische criteria mogelijk is. De “klassieke” rechtspraak over dit onderwerp (o.a. *Lappel Bank*, *Cascina Tre Pini*) gaat veelal over het *schrapen* of *verkleinen* van gebieden. Daaruit blijkt dat dit alleen mogelijk is als de oorspronkelijke aanwijzing berustte op een wetenschappelijke fout of administratieve vergissing, als het gebied onherroepelijk ongeschikt is geworden om bij te dragen aan de doelen van de Habitatrichtlijn of als het gebied in de praktijk niet langer noodzakelijk is voor de instandhouding van de habitattypen of soorten waarvoor het is aangewezen.¹¹³ Hierbij zijn uitsluitend ornithologische of andere ecologische criteria leidend – niet economische of socio-culturele belangen.¹¹⁴

Ruimte voor clustering

- 5.3.3. Er bestaat weinig tot geen jurisprudentie over het clusteren of beter afstemmen van habitats met als doel de natuurdoelen te versterken. Er lijkt ruimte om te betogen dat de starre eisen uit voornoemde de jurisprudentie in dit verband niet volledig van toepassing zijn. Immers verdwijnen hier geen habitats, ze worden verplaatst naar locatie waar het natuurdoel beter kan worden gerealiseerd. Dit kan ecologisch gunstig zijn als bijvoorbeeld twee kleine, verspreid liggende habitats worden samengebracht in één groter, geschikter gebied. Er is daarbij een parallel te trekken met art. 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (ADC-toets), waaraan de gedachte ten grondslag ligt dat een gunstige staat van instandhouding het hoofddoel van de Hrl is en niet de exacte geografische ligging van die instandhouding. Zo lang de herinrichting leidt tot een betere bescherming en geen onterecht ‘afschrijven’ van habitattypen of soorten meebrengt, biedt het EU-recht ruimte om het netwerk aan te passen en de bijdrage aan de doelstellingen van de Hrl te optimaliseren.

Economische belangen vs. Ecologische motivering

- 5.3.4. De jurisprudentie staat niet toe dat gebiedswijziging uitsluitend is gemotiveerd door economische belangen. Echter, als de clustering een ecologische verbetering oplevert en er geen onterechte afschrijvingen van habitattypen plaatsvinden, is er ruimte om het netwerk functioneel te optimaliseren. Eventuele nevenvoordelen (economische ontwikkeling in vrijgevallen gebieden) zijn niet uitgesloten, zolang de kernredenen voor herbegrenzing ecologisch is.

- 5.3.5. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd door aanpassing van de grenzen en omvang van Natura 2000-gebieden via een wijziging van de (nationale) aanwijzingsbesluiten gecombineerd met (waar nodig) een notificatie aan of instemming van de Europese Commissie, mede afhankelijk van de omvang van de wijzigingen.

¹¹¹ Bijv. HvJ EU 11 juli 1996, [C-44/95, ECLI:EU:C:1996:297](#) (*Lappel Bank*); HvJ EU 3 april 2014, [C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214](#), (*Cascina Tre Pini*).

¹¹² Bijv: [ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1404](#).

¹¹³ Vgl. HvJ 19 oktober 2019, [C-281/16, ECLI:EU:C:2017:774](#); HvJ 3 april 2014, [C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214](#) (*Cascina Tre Pini*).

¹¹⁴ Zie HvJ 7 november 2000, [C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600](#); ABRvS 8 december 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AR7059](#).