

**Onderwerp****Interne saldering vergunningplichtig & Greenpeace uitspraak****Kern mededeling:**

De Raad van State heeft bepaald dat intern salderen voortaan vergunning plichtig is. Dit geldt ook met terugwerkende kracht voor projecten die sinds 2020 intern hebben gesaldeerd. Daarnaast moet bij intern salderen worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste, wat een belangrijke extra toetsing inhoudt. Verder heeft de rechtbank Den Haag in de door Greenpeace aangespannen zaak uitgesproken dat de Staat er voor moet zorgen dat in 2030 de stikstofneerslag in 50% van de kwetsbare gebieden onder de grenswaarde wordt gebracht.

Mededeling:

De Raad van State (de hoogste rechter van Nederland) en de rechtbank Den Haag hebben in korte tijd een aantal impactvolle uitspraken gedaan over het stikstofdossier. Deze uitspraken hebben grote gevolgen voor ontwikkelingen in Nederland. Op 12 februari wordt u hierover in een technische sessie bijgepraat.

Intern salderen uitspraak:

Op 18 december 2024 heeft de Raad van State in de uitspraken Amercentrale en Rendac besloten dat intern salderen voortaan vergunningplichtig is. De uitspraak van de rechter heeft ingrijpende gevolgen voor projecten die intern salderen willen toepassen en mogelijk ook voor projecten die sinds 2020 intern hebben gesaldeerd. De impact van deze uitspraak wordt nog verder uitgezocht in samenwerking met andere provincies en LVVN, PS zal worden geïnformeerd als er meer duidelijkheid is over de impact.

Intern salderen betekent dat een bedrijf binnen zijn eigen terrein/erf stikstofuitstoot compenseert, bijvoorbeeld door een oude stal te sluiten als er een nieuwe wordt gebouwd. Zodat de totale uitstoot niet toeneemt.

Additionaliteit houdt in dat je moet bewijzen dat de stikstofruimte die vrijkomt, niet nodig is voor natuurherstel. Zonder dit bewijs mag volgens de rechter de vrijgekomen ruimte niet worden gebruikt voor je project.

Kortom: intern salderen kan alleen als het geen natuurherstel in de weg staat.

Greenpeace uitspraak:

De rechtbank Den Haag heeft op 22 januari 2025 bepaald dat de Staat te weinig doet om stikstofneerslag aan te pakken. De Staat moet ervoor zorgen dat in 2030 minstens 50% van de natuurgebieden die gevoelig zijn voor stikstof niet langer teveel stikstof krijgen. Daarbij moet de Staat eerst de meest kwetsbare gebieden aanpakken.

Als dit doel op 31 december 2030 niet is bereikt, moet de overheid een boete van 10 miljoen euro betalen. De rechtbank vindt het doel om in 2025 al 40% te halen niet haalbaar en legt dat daarom niet op. Maar 50% in 2030 is volgens de rechtbank wel mogelijk. De rechtbank benadrukt dat natuurherstel belangrijker is dan andere belangen. Ze verwijst ook naar het besluit van de overheid om te stoppen met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en andere keuzes die zijn gemaakt.

Belangrijke wijzigingen:

- Intern salderen is vergunning plichtig
- Het additionaliteitsvereiste geldt nu ook bij intern salderen.
- Voor projecten die sinds 2020 intern gesaldeerd hebben, is met terugwerkende kracht een natuurvergunning vereist. Een overgangstermijn loopt tot 1 januari 2030.
- De Staat moet met stikstof maatregelen komen om 50% van de stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde te krijgen

Registratienummer

3358351

Datum

28 januari 2025

Expertiseteam

ETNAT

Openbaarheid**Openbaar****Portefeuillehouder****Klopman, J.****Ter kennisname aan PS en****burgerleden**

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

3358351

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Uitspraak 202201311_1_R2 - Raad van State	3352154	ja
Uitspraak 202200383_1_R2 - Raad van State	3352153	ja
Stroomschema_rvs	3352152	ja
Duiding Rendac voor bestuurders	3358314	ja
ECLI_NL_RBDHA_2025_578	3362829	ja

Uitspraak 202201311/1/R2

ECLI:

ECLI:NL:RVS:2024:4923

Datum uitspraak:

18 december 2024

Inhoudsindicatie:

Bij besluit van 2 april 2015 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan Rendac Son B.V. een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 verleend. Deze zaak gaat over het destructiebedrijf Rendac Son B.V. dat gevestigd is in Son en Breugel. Rendac heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van het bedrijf. Het college heeft de natuurvergunning op basis van intern salderen verleend. Daarvoor heeft het college vastgesteld dat de aangevraagde bedrijfssituatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is ontleend aan de natuurvergunning van 14 juni 2017. De rechtbank heeft de natuurvergunning vernietigd. De rechtbank heeft in haar uitspraak een nuancering aangebracht op de vaste rechtspraak van de Afdeling over intern salderen. Deze nuancering houdt kort gezegd in dat niet zonder meer met niet (meer) benutte emissieruimte intern gesaldeerd kan worden. Deze nuancering baseert de rechtbank op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

◇ hoger beroep

◇ natuurbescherming

Volledige tekst

202201311/1/R2.

Datum uitspraak: 18 december 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
2. Stichting Brabantse Milieufederatie, gevestigd te Tilburg, en anderen, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 21 januari 2022 in zaak nr. 20/3256 in het geding tussen:

BMF en anderen

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 2 april 2015 heeft het college aan Rendac Son B.V. een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 verleend (hierna: Nbw-vergunning).

Bij besluit van 14 juni 2017 heeft het college aan Rendac Son B.V. een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend.

Bij besluit van 9 oktober 2020 heeft het college aan Rendac Son B.V. een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming verleend (hierna: natuurvergunning).

Bij uitspraak van 21 januari 2022 heeft de rechtbank het door BMF en anderen tegen het besluit van 9 oktober 2020 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat bestreden besluit vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

BMF en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

BMF en anderen hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een zienswijze op het incidenteel hoger beroep ingediend.

BMF en anderen hebben een verzoek gedaan tot schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

De Afdeling heeft de Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) aangemerkt als partij in deze procedure.

De Afdeling heeft de zaak, samen met de zaak met zaaknummer 202200383/1/R2, op zitting behandeld op 7 februari 2024, waar het college, vertegenwoordigd door S. Jochems, S.A. Teerink, mr. A. Speekenbrink en J.B.H. Vos, bijgestaan door mr. S.J. van Winzum en mr. R.D. Reinders, advocaten te Den Haag, en BMF en anderen, vertegenwoordigd door J.G. Vollenbroek, bijgestaan door ir. A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandverlener te Gennep, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Rendac Son B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Samenvatting van de uitspraak

Kern van de zaak

1. De Afdeling zet in deze uitspraak een nieuw kader voor de beoordeling van de natuurvergunningplicht uiteen. Dat is nodig omdat de Afdeling in deze uitspraak haar rechtspraak wijzigt over intern salderen bij de beoordeling van de natuurvergunningplicht. Die wijziging komt er in de kern op neer dat intern salderen niet meer mag worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning nodig is. Intern salderen mag wel worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning kan worden verleend.

Waar gaat deze zaak over?

1.1. Deze zaak gaat over het destructiebedrijf Rendac Son B.V. dat gevestigd is in Son en Breugel. Rendac heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van het bedrijf. Het college heeft de natuurvergunning op basis van intern salderen verleend. Daarvoor heeft het college vastgesteld dat de aangevraagde bedrijfssituatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is ontleend aan de natuurvergunning van 14 juni 2017.

1.2. De rechtbank heeft de natuurvergunning vernietigd. De rechtbank heeft in haar uitspraak een nuancering aangebracht op de vaste rechtspraak van de Afdeling over intern salderen. Deze nuancering houdt kort gezegd in dat niet zonder meer met niet (meer) benutte emissieruimte intern gesaldeerd kan worden. Deze nuancering baseert de rechtbank op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dezelfde nuancering is door de rechtbank toegepast in de uitspraak over de Amercentrale. De Afdeling doet vandaag ook uitspraak in die zaak (ECLI:NL:RVS:2024:4909).

Oud beoordelingskader intern salderen

1.3. Vanaf 1 januari 2020 is een natuurvergunning nodig voor een project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Bij de beoordeling van de vraag of een project significante gevolgen kan hebben- de voortoets- mogen volgens vaste rechtspraak de gevolgen van het voorgenomen project worden gezien in relatie tot de gevolgen van de bestaande vergunde situatie. Dat wordt intern salderen met de referentiesituatie genoemd. Als de gevolgen van het voorgenomen project niet groter of anders zijn dan de gevolgen van de al vergunde situatie op dezelfde locatie, dan zijn significante gevolgen uitgesloten en is geen natuurvergunning nodig voor het voorgenomen project.

Nieuw beoordelingskader intern salderen

1.4. De Afdeling komt in deze uitspraak tot de conclusie dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen te wijzigen. Die wijziging houdt kort gezegd in dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. In de voortoets mag dus, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging. Dit betekent dat voortaan in de voortoets bij de beoordeling of significante gevolgen op voorhand zijn uitgesloten, de gevolgen van het project op zichzelf worden onderzocht. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig. Die zal dus vaker dan voorheen nodig zijn. Dit is uitgewerkt in 17-17.7.

1.5. Het voorgaande betekent niet dat de referentiesituatie geen enkele rol speelt bij de beoordeling van de gevolgen van een project. Intern salderen met de referentiesituatie mag als mitigerende maatregel betrokken worden in de passende beoordeling van de gevolgen van het project. Voor de wijze waarop de omvang van de referentiesituatie van intern salderen als mitigerende maatregel wordt bepaald en de voorwaarden waaronder intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor extern salderen. Dat is uitgewerkt in 18-21.4.

1.6. De uitspraak heeft tot gevolg dat de omvang van de referentiesituatie die voor intern salderen mag worden ingezet in bepaalde gevallen beperkter is dan voorheen. Verder heeft het bevoegd gezag als gevolg van de vergunningplicht die in veel gevallen zal ontstaan, de mogelijkheid om de omvang van de referentiesituatie die voor intern salderen mag worden ingezet verder te beperken, omdat het bij de vergunningverlening beleid kan voeren over de inzet van intern salderen als mitigerende maatregel. Op deze wijze kan de inzet van niet benutte vergunde ruimte verder worden beperkt of verplicht worden tot het afnemen van vergunde ruimte. Ter vergelijking verwijst de Afdeling naar het beleid dat provincies voeren over extern salderen.

1.7. De uitspraak heeft ook tot gevolg dat intern salderen alleen kan als voldaan is aan het additionaliteitsvereiste. Dat betekent dat intern salderen alleen als mitigerende maatregel kan worden ingezet als de wijziging of beëindiging van de bestaande vergunde situatie niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Dit dient steeds in het concrete geval bij de inzet van intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling beoordeeld en gemotiveerd te worden. De Afdeling wijst erop dat een in uitvoering zijnd plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden getroffen, behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste.

1.8. De Afdeling wijst erop dat de wijziging van de beoordeling van de vergunningplicht die in deze uitspraak is uiteengezet ook gevolgen heeft voor extern salderen met onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn. Dit is nader toegelicht onder 19.5.

Betekenis voor vergunning- en handhavingprocedures

1.9. Deze rechtspraakwijziging is direct van toepassing in lopende en toekomstige vergunning- en handhavingprocedures. De Afdeling realiseert zich dat deze wijziging van haar rechtspraak over intern salderen, die is ingegeven door rechtspraak van het Hof, gevolgen heeft voor activiteiten die zijn gestart op of na 1 januari 2020 en waarvan werd aangenomen dat deze, via het mechanisme van intern salderen, niet vergunningplichtig waren. Niet alleen betekent deze uitspraak dat voor deze activiteiten alsnog moet worden nagegaan of een natuurvergunning moet worden verkregen, ook is het

beoordelingskader voor deze, eventueel, benodigde natuurvergunning gewijzigd. Om die reden voorziet de Afdeling, voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 fysiek zijn gestart, die na die datum nog in uitvoering zijn of nog wordt geëxploiteerd én waarvan op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen mocht worden aangenomen dat geen natuurvergunning nodig was, in een overgangperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) waarin het bevoegd gezag niet handhavend kan optreden met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

De betekenis van de wijziging van de rechtspraak voor lopende natuurvergunning- en handavingsprocedures is uiteengezet in 22-25.

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

2. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een natuurvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 24 januari 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wet natuurbescherming, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

3. De relevante bepalingen en onderdelen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

4. Rendac Son B.V. (hierna: Rendac) is een destructiebedrijf aan de Kanaaldijk Noord 20-21 te Son en Breugel. Rendac verwerkt dierlijke restmaterialen en kadavers. Het verwerken vindt onder andere plaats in verbrandingsinstallaties. De eindproducten worden gebruikt voor de productie van energie, biogas en biobrandstof.

4.1. Het college heeft de natuurvergunning op 9 oktober 2020 verleend voor de aangevraagde wijziging, te weten de ombouw van stoomketel 30 naar stoomketel 70, de realisatie van een nieuwe biogasmotor en de wijziging van de bedrijfsuren van reeds aanwezige biogasmotoren. De natuurvergunning is verleend omdat de aangevraagde situatie ten opzichte van de referentiesituatie (met behulp van het mechanisme van intern salderen) niet leidt tot een toename van stikstofdepositie. De referentiesituatie is ontleend aan de vergunning van 14 juni 2017, waarbij toepassing is gegeven aan het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 en de daarbij behorende regelgeving die vanaf 1 juli 2015 van kracht was (hierna: PAS-vergunning). Onderdeel van de referentiesituatie zijn de, eerder vergunde, maar niet (meer) gerealiseerde, emissiebronnen "vetmotor" en "WKC-installatie".

Aangevallen uitspraak

Inwerkingtreding van de PAS-vergunning

5. De rechtbank stelt vast dat de passage onder onderdeel III van het besluit tot verlening van de PAS-vergunning zo moet worden gelezen dat zolang de activiteiten die mogelijk zijn op basis van de Nbw-vergunning worden voortgezet in afwachting van vervanging op basis van de PAS-vergunning, de Nbw-vergunning geldt als juridische basis. De rechtbank leest niet in deze passage dat de PAS-vergunning pas in werking treedt als alle daarin vergunde activiteiten daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Een dergelijke voorwaarde zou in strijd zijn met (het systeem van) de Wnb.

PAS-vergunning als referentiesituatie

6. De rechtbank leidt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:1603](#)) af dat een PAS-vergunning een referentiesituatie kan vormen, omdat de vergunning formele rechtskracht heeft.

Volgens de rechtbank volgt uit punt 85 van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 7 november 2018, [ECLI:EU:C:2018:882](#) (hierna: PAS-arrest) echter dat het niet zonder meer is toegestaan om terug te vallen op toestemmingen voor projecten die zijn verleend voor de referentiedatum, omdat deze toestemmingen nooit passend zijn beoordeeld. Dit geldt ook voor zelfstandige onderdelen van een project of activiteiten.

Als deze onderdelen of activiteiten wel al zijn gerealiseerd of worden uitgevoerd, veroorzaken zij gevolgen voor Natura 2000-gebieden voordat deze gebieden zijn aangewezen. Deze gevolgen worden geacht te zijn betrokken bij de aanwijzing van het gebied als Natura 2000-gebied. Indien deze zelfstandige onderdelen of activiteiten niet zijn gerealiseerd of niet worden uitgevoerd of zijn gestaakt, maar worden gestart of hervat na de aanwijzing van het Natura 2000-gebieden kunnen er alsnog significante effecten optreden die niet betrokken zijn bij de aanwijzing en waarmee geen rekening is gehouden bij het eventueel treffen van passende maatregelen. Ditzelfde geldt wanneer een onderdeel niet is gerealiseerd of een activiteit niet is uitgevoerd, maar er wel intern mee wordt gesaldeerd ten behoeve van een nieuw onderdeel of een nieuwe activiteit. In dat geval kunnen gevolgen gaan optreden voor Natura 2000-gebieden die niet zijn betrokken bij de aanwijzing van het gebied en die nooit passend zijn beoordeeld. Intern salderen is dan, aldus de rechtbank, alleen in overeenstemming met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl), indien is gegarandeerd dat de nieuwe activiteit die via interne saldering wordt toegestaan niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen.

Het bovenstaande is ook van toepassing bij activiteiten die nog niet zijn uitgevoerd dan wel inmiddels zijn gestaakt of onderdelen die nog niet zijn gerealiseerd terwijl deze onderdelen en activiteiten zijn vergund in een PAS-vergunning. In een PAS-vergunning zijn bepaalde onderdelen en activiteiten vergund zonder voorafgaande individuele passende beoordeling. Indien deze onderdelen niet zijn gerealiseerd of deze activiteiten niet zijn uitgevoerd, maar er wel mee intern wordt gesaldeerd ten behoeve van een nieuw project, kan niet worden uitgesloten dat het nieuwe project kan leiden tot significante effecten voor Natura 2000-gebieden, want er is nooit beoordeeld wat de gevolgen zijn van het niet gerealiseerde onderdeel of de niet uitgevoerde activiteit. Dat een PAS-vergunning formele rechtskracht heeft, doet niet af aan het bovenstaande. Het enkele feit dat een PAS-vergunning formele rechtskracht heeft, maakt niet zonder meer dat er geen significante gevolgen optreden als gevolg van nieuwe onderdelen en activiteiten die later worden vergund en die in de plaats komen van niet gerealiseerde of niet uitgevoerde en niet passend beoordeelde onderdelen of activiteiten van een PAS-vergunning. Een andere uitleg zou betekenen dat de fout in de PAS-vergunning- het ontbreken van een individuele passende beoordeling- wordt herhaald in daaropvolgende beoordelingen.

6.1. Volgens de rechtbank hanteerde het college ten tijde van het bestreden besluit de "Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant" van 13 december 2019 (hierna: de beleidsregel). In haar uitspraak van 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389, heeft de rechtbank al geoordeeld dat het verbod op intern salderen in artikel 2.6, eerste lid, van de beleidsregel een passende maatregel is in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Hrl. In artikel 2.6, vijfde lid, van de beleidsregel stond dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in een toestemming opgenomen stikstofemissies als de capaciteit aantoonbaar feitelijk was gerealiseerd. In het tiende lid waren een aantal uitzonderingen op dit uitgangspunt opgesomd. De rechtbank beschouwt artikel 2.6, vijfde lid, van de beleidsregels ook als een passende maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Hrl waarmee tegemoet werd gekomen aan hetgeen het Hof heeft overwogen onder 85 van het PAS-arrest. Het vervallen van de beleidsregels laat onverlet dat intern salderen aan dezelfde eisen moet blijven voldoen, tenzij het college kan onderbouwen dat het doel op een andere wijze kan worden bereikt.

6.2. Gelet op al het voorgaande komt de rechtbank in overweging 5.9 tot de volgende conclusies over intern salderen.

1. Als onderdelen of activiteiten in de referentiesituatie zijn gerealiseerd of worden uitgevoerd kan ermee worden intern gesaldeerd. Dit geldt ook voor onderdelen of activiteiten die zijn vergund in een PAS-vergunning. De gevolgen van gerealiseerde onderdelen en uitgevoerde activiteiten treden namelijk al op. De rechtbank betreft hier ook bij dat PAS-vergunningen formele rechtskracht hebben.

2. Als een activiteit niet (meer) wordt uitgevoerd, maar kan worden gestart dan wel hervat zonder een nieuwe omgevingsvergunning of natuurvergunning, kan hiermee worden intern gesaldeerd. Dit geldt ook voor onderdelen die niet zijn gerealiseerd, maar alsnog kunnen worden gerealiseerd zonder een nieuwe omgevingsvergunning of natuurvergunning. Dit heeft de rechtbank ook overwogen in de uitspraak van 8 december 2021 over de Amercentrale (ECLI:NL:RBOBR:2021:6389).

3. Als onderdelen niet zijn gerealiseerd of activiteiten niet (meer) worden uitgevoerd en er wel een nieuwe omgevingsvergunning of natuurvergunning nodig is om deze te realiseren of te hervatten, dan kan alleen met deze onderdelen of activiteiten intern worden gesaldeerd als de gevolgen daarvan eerder passend zijn beoordeeld.

4. Als onderdelen niet zijn gerealiseerd of activiteiten niet (meer) worden uitgevoerd en de activiteiten niet eerder passend zijn beoordeeld, omdat er niet eerder een natuurvergunning is verleend of als de onderdelen of activiteiten zijn vergund in een PAS-vergunning, kan er alleen intern mee worden gesaldeerd als het college voldoende onderbouwt dat dit niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen.

6.3. Dit betekent voor de natuurvergunning van Rendac het volgende:

Bij de verlening van de natuurvergunning is de PAS-vergunning uit 2017 als referentiesituatie gehanteerd. De rechtbank stelt vast dat de vetmotor en WKC-installatie onderdeel uitmaken van de PAS-vergunning, maar niet zijn gerealiseerd. Deze twee niet gerealiseerde onderdelen zijn in de natuurvergunning wel betrokken en ingezet ten behoeve van intern salderen. Het college heeft de afwijking op basis van artikel 2.6, tiende lid, van de beleidsregels niet gemotiveerd. Inmiddels zijn de beleidsregels ingetrokken, maar de rechtsgevolgen van het besluit kunnen niet in stand worden gelaten. Er is namelijk intern gesaldeerd met een PAS-vergunning met daarin niet gerealiseerde onderdelen, terwijl dat volgens de rechtbank niet zonder meer is toegestaan.

De niet gerealiseerde onderdelen zijn weliswaar ook al vergund in de Nbw-vergunning, maar de rechtbank kan niet vaststellen of de gevolgen van de vetmotor en WKC-installatie in de passende beoordeling die ten grondslag lag aan de Nbw-vergunning, zijn betrokken. Dit komt doordat de rechtbank niet kan uitsluiten dat de bovenstaande, niet gerealiseerde onderdelen al voor de referentiedatum waren vergund in een milieutoestemming en om die reden buiten beschouwing zijn gelaten in de passende beoordeling.

6.4. Onder deze omstandigheden is de rechtbank, gelet op het PAS-arrest, van oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Het college heeft namelijk niet onderbouwd dat het intern salderen met de vetmotor en de WKC-installatie, waarvan onduidelijk is of de gevolgen passend zijn beoordeeld, niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van de Hrl, aldus de rechtbank.

(Incidenteel) hoger beroepen

7. Het college komt niet op tegen de beslissing van de rechtbank om de natuurvergunning te vernietigen. Die is namelijk volgens het college niet meer nodig. Sinds 1 januari 2020 is immers geen natuurvergunning nodig indien op voorhand kan worden uitgesloten dat het project significante gevolgen voor de betreffende Natura 2000-gebieden heeft, zoals hier het geval is. Het college komt daarom wel op tegen de beslissing van de rechtbank om het college op te dragen alsnog een nieuw besluit te nemen, omdat volgens het college geen natuurvergunning meer nodig is en de rechtbank zelf in de zaak had moeten voorzien door de aangevraagde natuurvergunning alsnog te weigeren.

7.1. Voor zover het college betoogt dat de rechtbank zelf in de zaak had moeten voorzien, overweegt de Afdeling dat de rechtbank in de uitspraak heeft uitgelegd dat zij te weinig gegevens had om zelf te kunnen vaststellen of op voorhand uitgesloten is dat het project significante gevolgen heeft en dus of, ook na 1 januari 2020, een vergunning nodig was. Zij kon dus niet zelf in de zaak voorzien. In het enkele feit dat er sinds 1 januari 2020 geen vergunningplicht meer geldt voor projecten die geen significante effecten hebben, ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank zelf in de zaak had moeten voorzien door de aanvraag af te wijzen. In zoverre slaagt het betoog van het college niet.

8. Ook BMF en anderen komen niet op tegen de beslissing van de rechtbank om de natuurvergunning te vernietigen. Volgens BMF en anderen is het project namelijk wel vergunningplichtig omdat sprake is van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de Nbw-vergunning en is het project ten onrechte niet passend beoordeeld. Het incidenteel hoger beroep van BMF en anderen is gericht tegen de overwegingen van de rechtbank over de nuancering van de jurisprudentie over intern salderen en de overwegingen over onderdeel drie van het besluit tot verlening van de PAS-vergunning (hierna: onderdeel III van de PAS-vergunning).

9. Hieronder worden het hoger beroep van het college en het incidenteel hoger beroep van BMF en anderen tezamen besproken. Tussen partijen is in geschil 1) de betekenis van onderdeel III van de PAS-vergunning voor de inwerkingtreding van die vergunning en 2) de nuancering door de rechtbank op de rechtspraak van de Afdeling over de toepassing van intern salderen. Die onderwerpen zal de Afdeling hierna bespreken.

10. Volgens BMF en anderen moet de referentiesituatie niet aan de PAS-vergunning, maar aan de Nbw-vergunning worden ontleend, omdat in onderdeel III van de PAS-vergunning staat dat de Nbw-vergunning geldt totdat de wijziging van het beoogde project is gerealiseerd. Dat project is volgens BMF en anderen nooit volledig gerealiseerd, omdat de vergunde vetmotor en WKC-installatie niet (meer) zijn gerealiseerd. Nu het vergunde project niet is gerealiseerd, is de PAS-vergunning niet in werking getreden en geldt de Nbw-vergunning. Dat een dergelijke voorwaarde in strijd zou zijn met de Wnb, zoals overwogen door de rechtbank, is niet van belang nu de PAS-vergunning onherroepelijk is zodat ook deze voorwaarde formele rechtskracht heeft verkregen.

10.1. Het college heeft toegelicht dat onderdeel III van de PAS-vergunning is opgenomen om te regelen dat de Nbw-vergunning uit 2015 de juridische basis (en de grondslag voor handhaving) blijft voor het daarin vergunde project tot het moment waarop de wijzigingen, zoals vergund in de PAS-vergunning, zijn gerealiseerd. Dit onderdeel is opgenomen als een overgangsregeling ten behoeve van handhavingsmogelijkheden zolang de met de PAS-vergunning toegestane wijzigingen niet zijn gerealiseerd of uitgevoerd, aldus het college. Op de zitting heeft het college toegelicht dat dit een standaardvoorschrift is bij het verlenen van natuurvergunningen. In onderdeel III staat niet dat de PAS-vergunning pas in werking treedt na realisatie van het daarin vergunde project.

In de PAS-vergunning zijn de volgende wijzigingen vergund: de ombouw van stoomketel 30 naar stoomketel 70 en de realisatie van een nieuwe biogasmotor tezamen met de wijziging van de bedrijfsuren van de andere biogasmotoren. De vetmotor en WKC-installatie behoren niet tot deze wijzigingen. Dit zijn onderdelen van het project die ook al waren toegestaan in de Nbw-vergunning, aldus het college.

10.2. De Afdeling begrijpt onderdeel III van de PAS-vergunning zo dat is beoogd een overgangsrechtelijke bepaling op te nemen, zodat Rendac niet in overtreding is zolang de in de PAS-vergunning vergunde wijzigingen niet zijn gerealiseerd. Een dergelijke bepaling maakt niet, zoals betoogd door BMF en anderen, dat de PAS-vergunning niet in werking treedt zolang niet het gehele project is gerealiseerd. De bepaling is alleen bedoeld om ervoor te zorgen dat duidelijk is aan welke natuurtoestemming Rendac op enig moment moet voldoen.

Daarnaast is van belang dat in onderdeel III staat dat de Nbw-vergunning geldt zolang de wijziging van het beoogde project niet is gerealiseerd of uitgevoerd. Het college en Rendac hebben op zitting bevestigd dat alle vergunde wijzigingen zijn gerealiseerd voor 2020. Dit betekent dat het volledige project wordt gereguleerd door de PAS-vergunning. Dat de vetmotor en WKC-installatie niet (meer) zijn gerealiseerd, betekent niet dat de wijzigingen in het beoogde project niet zijn vergund. Deze activiteiten maken namelijk al deel uit van de met de Nbw-vergunning toegestane situatie.

Gelet op het bovenstaande slaagt het betoog van BMF en anderen, dat de PAS-vergunning niet in werking is getreden, niet.

Intern salderen

11. Partijen zijn verdeeld over de vraag of de referentiesituatie bij intern salderen steeds kan worden ontleend aan een in rechte onaantastbare toestemming die eerder is verleend en nog steeds geldt of dat er omstandigheden zijn waarin deze referentiesituatie aanpassing behoeft. Hieronder zal de Afdeling ingaan op de (incidenteel) hoger beroepsgronden die zien op deze vraag. Daarbij zal eerst het door de Afdeling tot deze uitspraak gehanteerde toetsingskader voor intern salderen uiteen worden gezet. Daarna zal de Afdeling aan de hand van de (incidenteel) hoger beroepsgronden bezien of dat toetsingskader wijziging behoeft.

Kader intern salderen van de Afdeling

12. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat- voor de vraag of de wijziging of uitbreiding van een project significante gevolgen kan hebben- een vergelijking mag worden gemaakt van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging of uitbreiding. In de referentiesituatie gaat het daarbij om de gevolgen van activiteiten die zijn toegestaan op dezelfde locatie als de aangevraagde activiteit en die door de aangevraagde activiteit zullen veranderen (waarvoor de aangevraagde activiteit rechtstreeks gevolgen heeft). Met andere woorden: het gaat om een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde

situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen. Deze vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd.

De referentiesituatie wordt ontleend aan de natuurvergunning voor het toegestane project op de locatie waar de beoogde activiteit is voorzien. De referentiesituatie wordt bij het ontbreken van een natuurvergunning ontleend aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Hrl van toepassing werd op het betrokken Natura 2000-gebied). Onder het verlenen van een milieutoestemming moet de vergunning of de melding op basis van de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet worden verstaan. Wanneer daarna een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen voor Natura 2000-gebieden dan de op de referentiedatum toegestane activiteit, geldt die latere toestemming als referentiesituatie.

Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd.

12.1. Als de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, dan is volgens de rechtspraak van de Afdeling op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging of uitbreiding significante gevolgen heeft. De positieve gevolgen van de wijziging of uitbreiding op de toegestane situatie zijn dan immers gelijk aan of groter dan de negatieve gevolgen van het reeds (natuur- of milieu-)vergunde project.

Onder het vergunningenregime dat tot 1 januari 2020 gold, betekende dit dat het project wel vergunningplichtig was, maar dat de vergunning op basis van een belangenafweging kon worden verleend (de zogenoemde verslechteringsvergunning op basis van artikel 6, tweede lid, van de Hrl). Tot 1 januari 2020 was er wel ruimte om bij de toestemming voor een wijziging of uitbreiding van een project toepassing te geven aan artikel 6, tweede lid, van de Hrl, bij de verlening van de zogenoemde verslechteringsvergunning. Hierdoor kon een bestuursorgaan ook bij vergunningverlening beleid voeren over onbenutte emissieruimte en op die manier de referentiesituatie wijzigen. Deze verslechteringsvergunning is door de wijziging van de Wnb met ingang van 1 januari 2020 echter vervallen.

Hoger beroepen

13. De Afdeling ziet in de aangevallen uitspraak en het daartegen gerichte incidenteel hoger beroep van BMF en anderen reden om het kader, zoals uiteengezet onder 12 en 12.1, te wijzigen. De Afdeling zal hieronder uiteenzetten waarom zij dit oordeelt. De Afdeling zal daarbij eerst ingaan op het betoog van het college over de wijze waarop de rechtbank invulling heeft gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Deze invulling komt er in de kern op neer dat de verplichting uit artikel 6, tweede lid, van de Hrl om passende maatregelen te treffen ook inhoudt dat er beperkingen worden gesteld aan de mogelijkheden om een onherroepelijke natuurtoestemming te benutten voor een wijziging of uitbreiding van een project. Daarna komt het betoog van BMF en anderen aan de orde dat er op neerkomt dat juist bij toepassing van artikel 6, derde lid, van de Hrl bij intern salderen een vergunningplicht ontstaat als de referentiesituatie wordt ontleend aan een situatie die niet of gebrekkig passend is beoordeeld en dat de rechtbank ten onrechte alleen is ingegaan op de toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

Hoger beroep college (artikel 6, tweede lid, van de Hrl)

14. Het college betoogt dat de op artikel 6, tweede lid, van de Hrl gebaseerde nuancering van de rechtbank van de jurisprudentie van de Afdeling over intern salderen onjuist is. Volgens het college is de huidige jurisprudentie van de Afdeling in overeenstemming met de Hrl. Volgens het college acht de rechtbank de volgende aspecten ten onrechte relevant voor het bepalen van de referentiesituatie: 1) of sprake is van niet (meer) benutte emissieruimte, 2) of een natuurvergunning of omgevingsvergunning voor bouwen of milieu nodig is om een activiteit weer te hervatten, 3) of niet (meer) benutte emissieruimte in het verleden passend is beoordeeld, 4) of het college voldoende kan onderbouwen dat het intern salderen met niet (meer) benutte emissieruimte, niet leidt tot een verstoring die significante effecten kan hebben. Ter onderbouwing van dit laatste punt betoogt het college dat het uitdrukkelijk de wens van de wetgever is geweest om de vergunningplicht in de Wnb vanaf 1 januari 2020 enkel te baseren op artikel 6, derde lid, van de Hrl. Het college verwijst naar de memorie van toelichting bij de Spoedwet Aanpak Stikstof (Kamerstukken II, 2019/20, 35347, nr. 3).

14.1. Naar aanleiding van dit standpunt van het college overweegt de Afdeling als volgt. Artikel 6, tweede lid, van de Hrl bevat een permanente verplichting voor lidstaten tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen (arrest van het Hof van 14 januari 2016, Grüne Liga, ECLI:EU:C:2016:10, punt 36 en 37). Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechting of verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten om te beoordelen welke maatregelen worden getroffen, maar er moeten maatregelen worden uitgevoerd als verslechtingen of verstoringen met significante gevolgen dreigen. De Afdeling leidt uit het Grüne Liga-arrest en het PAS-arrest af dat op een activiteit waarvoor, met toepassing van artikel 6, derde lid, van de Hrl toestemming is verleend, na de toestemmingverlening artikel 6, tweede lid, van de Hrl van toepassing is. Dit betekent dat ook bestaande projecten niet mogen leiden tot een verslechting of verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van de Hrl.

De door een lidstaat op grond van artikel 6, tweede lid, van de Hrl te treffen passende maatregelen kunnen inhouden dat het bevoegd gezag, na het afgeven van een vergunning voor een project met een beoordeling die niet voldeed aan de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Hrl, achteraf op grond van het tweede lid onderzoekt welke gevolgen de uitvoering van dat project heeft voor het Natura 2000-gebied in kwestie. Dit betekent dat het bevoegd gezag achteraf een nadere beoordeling voor een reeds toegestane activiteit kan uitvoeren. Een dergelijk onderzoek is echter alleen verplicht als dit onderzoek de enige passende maatregel is om te voorkomen dat de uitvoering van het betreffende project ertoe leidt dat er zich een verslechting voordoet of dat er storende factoren optreden die gelet op de doelstellingen van de Hrl een significant effect zouden kunnen hebben (vergelijk het arrest van het Hof van 10 november 2022, AquaPri, ECLI:EU:C:2022:864, punt 38 tot en met 42).

14.2. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, ziet de Afdeling, gelet op het bovenstaande geen verplichting om, ter invulling van artikel 6, tweede lid, van de Hrl, bij de beoordeling van een nieuwe activiteit steeds over te gaan tot een beoordeling van het reeds toegestane project dat de referentiesituatie vormt.

De wetgever heeft, met gebruikmaking van de door het Hof aangenomen beoordelingsmarge, invulling gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de Hrl via een aantal bepalingen in de Wnb (in het bijzonder de artikelen 2.2 t/m 2.6 en artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb). Onder punt 133 en verder van het PAS-arrest heeft het Hof overwogen dat met de in de Wnb opgenomen bepalingen voldoende invulling wordt gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Tot 1 januari 2020 was de verslechteringsvergunning ook een invulling van artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Ten tijde van het bestreden besluit bestond deze vergunningplicht niet meer. Het vervallen van deze vergunningplicht betekent echter niet dat er- bij wijze van passende maatregel- een (automatisch) beoordelingsmoment van de referentiesituatie ontstaat bij een wijziging of uitbreiding van een reeds toegestane activiteit. Evenmin ontstaat er dan een verplichting voor het bevoegd gezag om de referentiesituatie te beperken en zo de mogelijkheden voor intern salderen te beperken op grond van artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Een dergelijke verplichting volgt niet uit voornoemde wettelijke bevoegdheden en ook niet uit de rechtspraak van het Hof.

14.3. Het bovenstaande betekent dat de rechtbank ten onrechte aan artikel 6, tweede lid, van de Hrl heeft ontleend dat de toestemming die dient als referentiesituatie bij de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Hrl, moet worden bijgesteld bij een wijziging of uitbreiding van het project waarvoor het instrument van intern salderen wordt ingezet. Die toestemming wordt namelijk niet op basis van het tweede, maar op grond van het derde lid van artikel 6 van de Hrl gereguleerd. Dat betekent overigens niet dat deze toestemming via het treffen van passende maatregelen als bedoeld in het tweede lid van artikel 6 van de Hrl, niet zou kunnen worden beperkt. Daartoe zijn de hierboven genoemde bevoegdheden uit de Wnb beschikbaar. Vergelijkbare bevoegdheden zijn in de Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving opgenomen.

Het betoog van het college slaagt.

Incidenteel hoger beroep BMF en anderen (artikel 6, derde lid, van de Hrl)

15. BMF en anderen zijn met de rechtbank van oordeel dat de jurisprudentie van de Afdeling over intern salderen nuancering behoeft, maar kunnen zich niet vinden in de inhoud van de nuancering die de rechtbank heeft aangebracht en die de rechtbank heeft gebaseerd op artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

BMF en anderen menen dat een referentiesituatie slechts kan worden ontleend aan een natuurtoestemming die in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Hrl en waarbij het project dus passend is beoordeeld. Indien een natuurtoestemming ontbreekt of een natuurtoestemming niet in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Hrl, dan kan de referentiesituatie niet aan die natuurtoestemming worden ontleend, maar kan de referentiesituatie alleen worden ontleend aan een eerdere, wel passend beoordeelde natuurtoestemming of milieutoestemming met de minste gevolgen.

Voor een PAS-vergunning betekent het bovenstaande dat daar niet zonder meer mee kan worden intern gesaldeerd, omdat voor die vergunning vaststaat dat de passende beoordeling niet in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Hrl (zie PAS-uitspraken). Volgens BMF en anderen had dit moeten leiden tot het oordeel dat een PAS-vergunning gelijk moet worden gesteld aan een, na de referentiedatum verleende, milieutoestemming. Er zou dan alleen intern gesaldeerd kunnen worden met een PAS-vergunning als er geen (andere) natuurtoestemming is waaraan een correcte passende beoordeling ten grondslag ligt en als de PAS-vergunning de toestemming is met de minste gevolgen. Dat niet zonder meer intern kan worden gesaldeerd met een PAS-vergunning blijkt volgens BMF en anderen ook uit het arrest van het Hof van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, ECLI:EU:C:2010:10, van 12 april 2018, C-323/17, People over Wind en Sweetman, ECLI:EU:C:2018:244, van 29 juli 2019, Inter-Environment Wallonië ASBL, ECLI:EU:C:2019:622, punt 127 tot en met 132, en het AquaPri-arrest. Volgens BMF en anderen blijkt ook uit het AquaPri-arrest (punt 38) dat, als intern gesaldeerd wordt met een PAS-vergunning, alsnog (ex post) een passende beoordeling moet worden uitgevoerd. Het voort laten duren van de "fout" in de PAS-vergunning door er zonder meer mee te intern salderen, is volgens BMF in strijd met het beginsel van Unietrouw (artikel 4 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

Aan Rendac is in 2015 een Nbw-vergunning verleend die wel passend is beoordeeld. Dit betekent dat aan die vergunning de referentiesituatie had moeten worden ontleend. In de voorliggende zaak is echter intern gesaldeerd met de PAS-vergunning, die qua emissies en deposities ruimer is dan de Nbw-vergunning en waarin niet (meer) gerealiseerde onderdelen zijn betrokken. Dit zou in strijd moeten worden geacht met artikel 6, derde lid, van de Hrl, aldus BMF en anderen. De rechtbank heeft echter ten onrechte - op basis van haar nuancering - het intern salderen met een PAS-vergunning met latente ruimte in strijd geacht met het tweede lid van artikel 6 van de Hrl.

Het oordeel van de Afdeling: wijziging rechtspraak intern salderen

16. Zoals onder 12-12.1 is uiteengezet is het vaste rechtspraak van de Afdeling dat voor de vraag of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat (de wijziging van) een project significante gevolgen heeft, een vergelijking gemaakt mag worden van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging. In de Logtsebaan-uitspraak heeft de Afdeling deze rechtspraak bevestigd (uitspraak van 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#)). De Afdeling zag op dat moment in de rechtspraak van het Hof van Justitie geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de referentiesituatie niet in de voortoets betrokken mag worden. Dat staat in 17.9 van die uitspraak.

16.1. Na de Logtsebaan-uitspraak zijn er verschillende uitspraken door rechtbanken gedaan waarin nuanceringen zijn aangebracht in de rechtspraak over intern salderen. Het gaat dan onder meer, zoals in de aangevallen uitspraak, over het beperken van de inzet van onbenutte ruimte in vergunningen en over de inzet van een referentiesituatie die ontleend wordt aan een PAS-vergunning. De uitspraken van de rechtbanken zijn over deze onderwerpen niet eensluidend. Illustratief daarvoor zijn de uiteenlopende oordelen over de vraag of, en zo ja welke betekenis het AquaPri-arrest heeft voor intern en extern salderen met een onherroepelijke natuurvergunning waaraan geen toereikende passende beoordeling ten grondslag ligt, zoals een PAS-vergunning. Voorbeelden van die uitspraken zijn: rechtbank Limburg van 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:6175 en van 18 december 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:7356, rechtbank Noord-Nederland van 6 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4216, rechtbank Zeeland-West-Brabant van 30 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3583 en rechtbank Overijssel van 11 september 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:4752.

Verder zijn er na de Logtsebaan-uitspraak twee arresten van het Hof van Justitie over artikel 6, derde lid, van de Hrl verschenen. Het gaat dan om het arrest van 15 juni 2023, C-721/21, Eco-Advocacy, ECLI:EU:C:2023:477, waarin het Hof verduidelijkt wat in een voortoets mag worden betrokken en het AquaPri-arrest, dat gaat over de vraag onder welke omstandigheden een passende beoordeling is vereist voor de ongewijzigde voortzetting van een bestaande activiteit. Deze ontwikkelingen en het incidenteel hoger beroep van BMF en anderen zijn voor de Afdeling aanleiding om de rechtspraak over intern salderen opnieuw tegen het licht te houden.

16.2. De Afdeling komt in deze uitspraak tot de conclusie dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen zoals uiteengezet in de Logtsebaan-uitspraak te wijzigen. Die wijziging houdt kort gezegd in dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. In de voortoets mag dus, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging.

Het voorgaande betekent niet dat de referentiesituatie geen enkele rol speelt bij de beoordeling van de gevolgen van een project. Intern salderen met de referentiesituatie mag als mitigerende maatregel betrokken worden in de passende beoordeling van de gevolgen van het project. Dat kan als voldaan is aan de voorwaarden voor het betrekken van mitigerende maatregelen in een passende beoordeling. Hieronder zet de Afdeling haar motivering uiteen. Daarbij betreft de Afdeling de beroepsgronden die BMF en anderen naar voren hebben gebracht over intern salderen en de mate waarin en de wijze waarop een verleende natuur- en/of milieutoestemming kan worden betrokken.

Rol van intern salderen in de voortoets

17. In een voortoets wordt beoordeeld of op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat een project op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft. Van een project is in ieder geval sprake als op een locatie een geheel nieuwe activiteit wordt gerealiseerd. Voor de vraag wanneer de wijziging van een bestaande activiteit een project is, is het Stadt Papenburg-arrest en punt 35 van het AquaPri-arrest van belang. Daaruit volgt dat op het moment waarop, ten opzichte van het bestaande project waarvoor een natuurvergunning is verleend of voor de referentiedatum een milieutoestemming is verleend, geen sprake meer is van de voortzetting van één-en-hetzelfde-project, beoordeeld moet worden of de gewijzigde voortzetting van het bestaande project significante gevolgen kan hebben. De activiteit zoals die na de wijziging wordt voortgezet (inclusief de ongewijzigde onderdelen die worden gecontinueerd) is in dat geval een nieuw project, waarvan beoordeeld moet worden of het significante gevolgen kan hebben.

17.1. De vraag die in deze procedure in de kern voorligt, is de vraag op welke wijze de referentiesituatie betrokken kan worden bij de vaststelling of significante gevolgen van een project op voorhand kunnen worden uitgesloten. BMF en anderen betogen onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof dat de rechtspraak van de Afdeling op dat punt een verdergaande aanpassing behoeft dan uit de aangevallen uitspraak volgt.

17.2. Het instrument van intern salderen- dat is het inzetten van de referentiesituatie- wordt in de praktijk benut voor een veelheid aan situaties, die variëren van een beperkte aanpassing aan een bestaande vergunde situatie tot het realiseren van nieuwe activiteiten op de locatie of in de directe nabijheid van een al gerealiseerd project. In het overgrote deel van deze situaties zal- zoals reeds overwogen onder 17.7 en verder van de Logtsebaan-uitspraak- geen sprake zijn van voortzetting van één-en-hetzelfde project, maar van een nieuw project. In zo'n situatie moet dus worden beoordeeld of significant negatieve gevolgen van het nieuwe project op voorhand kunnen worden uitgesloten en doet zich dus de vraag voor welke rol natuurtoestemmingen en milieutoestemmingen, die zijn verleend voor de referentiedatum en sindsdien zijn gecontinueerd, bij zo'n beoordeling kunnen hebben.

17.3. Uit het door BMF en anderen aangevoerde arrest van het Hof van 12 april 2018, C-323/17, People over Wind en Sweetman, ECLI:EU:C:2018:244, punt 23 tot en met 40 blijkt dat maatregelen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van een project niet in aanmerking genomen mogen worden bij de vraag of een passende beoordeling moet worden verricht van de gevolgen van een plan of project. Het Hof heeft in het arrest van 15 juni 2023, C-721/21, Eco-Advocacy, ECLI:EU:C:2023:477 deze passage uit het door BMF en anderen genoemde arrest uit 2018 nader uitgewerkt en verduidelijkt. Uit dat arrest blijkt dat in de voorevaluatiefase (voortoets) enkel rekening mag worden gehouden met

onderdelen in het ontwerp van een project die daar inherent deel van uitmaken en die de schadelijke gevolgen van dat project beperken. Het Hof noemt dit standaardonderdelen die niet worden opgenomen ter beperking van de negatieve gevolgen, maar als standaardonderdeel verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort.

De Afdeling begrijpt hieruit dat, anders dan voorheen werd aangenomen, in de voortoets de gevolgen van een project op zichzelf, zonder het effect van mitigerende maatregelen en zonder vergelijking met de gevolgen die zijn toe te rekenen aan een eerder vergunde situatie, moeten worden beoordeeld. Dat betekent dat bij een voortoets van de gevolgen van een project geen rekening kan worden gehouden met de effecten van een project die al op basis van een natuurtoestemming of milieutoestemming die voorafgaand aan de referentiedatum is verleend en die sindsdien is gecontinueerd, mochten worden veroorzaakt.

In de voortoets mag wel rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van onderdelen in het ontwerp van een project die aangemerkt kunnen worden als standaardonderdelen in de betekenis die het Hof daaraan heeft gegeven in het Eco-Advocacy-arrest. Positieve gevolgen van wijzigingen aan de bestaande vergunde situatie die niet kunnen worden beschouwd als standaardonderdelen van het nieuwe project kunnen niet in de voortoets worden betrokken. De positieve gevolgen van wijzigingen van een bestaande, eerder vergunde situatie kunnen in de voortoets dan ook in de regel niet betrokken worden.

17.4. Het voorgaande betekent dat een beoordeling van de gevolgen van een project in de voortoets op de volgende wijze moet worden uitgevoerd.

17.5. Wanneer een project, dat beschikt over een natuurtoestemming of een milieutoestemming van voor de referentiedatum die nadien is gecontinueerd, niet langer als één-en-hetzelfde project wordt voortgezet, is sprake van een gewijzigd en daarmee van een nieuw project. Dat nieuwe project is het bestaande project zoals dat na de wijziging zal worden voortgezet. In de voortoets moeten de gevolgen van het gehele project na wijziging worden beoordeeld.

Voorbeeld: een bedrijf beschikt over een natuurvergunning voor een agrarisch bedrijf met drie stallen. Het bedrijf wil in twee stallen emissiebeperkende maatregelen treffen en een vierde stal bouwen. Het project omvat dan de realisatie van een vierde stal, het realiseren van wijzigingen aan twee bestaande stallen en de exploitatie van een agrarisch bedrijf in vier stallen. In de voortoets moeten de gevolgen van de bouwwerkzaamheden en de exploitatie van de vier stallen, zoals die na de voorgenomen wijziging zal plaatsvinden, worden beoordeeld.

17.6. Wanneer een geheel nieuwe activiteit wordt gerealiseerd op een locatie waar voor een andere activiteit een natuurtoestemming of milieutoestemming van voor de referentiedatum die nadien is gecontinueerd geldt, is eveneens sprake van een nieuw project. De gevolgen van de geheel nieuwe activiteit moeten in de voortoets worden beoordeeld.

Voorbeeld: op een locatie waar een industrieel bedrijf is gevestigd die over een natuurvergunning beschikt wordt een woningbouwproject gerealiseerd. De gevolgen van het woningbouwproject, als zijnde het nieuwe project, moeten in de voortoets worden beoordeeld.

17.7. De beoordeling van de gevolgen van het project moet voldoen aan de vereisten van artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb. Dat is nu artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet en artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze bepalingen zijn een implementatie van artikel 6, derde lid, van de Hrl. Dit betekent, gelet op wat is overwogen onder 17.3, dat dan eerst moet worden bezien of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het nieuw te realiseren project op zich zelf (inclusief standaardonderdelen in het ontwerp van het nieuwe project, maar zonder daarbij de vergunde situatie of andere mitigerende maatregelen te betrekken), of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden.

Indien significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten ontstaat, gelet op artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb/artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, een vergunningplicht. De aanvraag voor de vergunning heeft, gelet op wat in 17.5 staat, bij de wijziging van een bestaand vergund project, betrekking op het gehele project na wijziging, dus inclusief de ongewijzigde onderdelen van een project die worden voortgezet. Bij een geheel nieuw project ziet de aanvraag op dat nieuwe project. Voor het project zal, in overeenstemming met artikel 2.7, tweede lid en artikel 2.8 van de Wnb/artikel 5.1, eerste lid, onder e, en 16.53c van de Omgevingswet en artikel 8.74b van het Besluit

kwaliteit leefomgeving, dan een passende beoordeling moeten worden gemaakt waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Intern salderen in de passende beoordeling: welke toestemmingen?

18. In een passende beoordeling moet de zekerheid worden verkregen dat een project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, leidt zij uit de arresten Briels (HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330) en Sweetman (HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220), af dat in een passende beoordeling alle rechtstreekse met het project samenhangende gevolgen betrokken mogen worden (uitspraak van de Afdeling van 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4672](#), r.o. 9.9-9.11). De wijziging, beëindiging of continuering van onderdelen van een bestaande vergunde situatie of een combinatie daarvan, kunnen naar het oordeel van de Afdeling worden geduid als rechtstreekse met- de wijziging van- het project samenhangende gevolgen.

Intern salderen is een maatregel waarmee wordt beoogd de rechtstreekse gevolgen van een nieuw project te voorkomen of te verminderen door het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie. Intern salderen kan daarom, net als extern salderen, als een mitigerende maatregel worden aangemerkt (zie ter vergelijking over het aanmerken van extern salderen als mitigerende maatregel de uitspraak van de Afdeling 6 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:951](#), onder 69.1). De gevolgen die zijn toe te rekenen aan een bestaande vergunde situatie (de referentiesituatie) kunnen daarom- onder hierna nog te bespreken voorwaarden- in een passende beoordeling worden betrokken.

18.1. De referentiesituatie die in een passende beoordeling betrokken kan worden, wordt ontleend aan de natuurvergunning voor het toegestane project op de locatie waar de beoogde activiteit is voorzien. De referentiesituatie wordt bij het ontbreken van een natuurvergunning ontleend aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Hrl van toepassing werd op het betrokken Natura 2000-gebied). Onder het verlenen van een milieutoestemming moet de vergunning of de melding op basis van de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet worden verstaan. Wanneer daarna een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen voor Natura 2000-gebieden dan de op de referentiedatum toegestane activiteit, dan wordt de referentiesituatie ontleend aan die latere toestemming.

Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd.

18.2. Door BMF en anderen is aangevoerd dat toestemmingen die niet voldoen aan artikel 6, derde lid, van de Hrl, zoals PAS-vergunningen, niet zonder meer in een passende beoordeling voor een nieuw project kunnen worden betrokken. In zo'n geval zou een herbeoordeling moeten plaatsvinden.

18.3. De Afdeling komt tot het oordeel dat uit het Grüne Liga-arrest en het AquaPri-arrest niet volgt dat een eerder niet toereikend passend beoordeelde vergunning per definitie aan een herbeoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de Hrl hoeft te worden onderworpen.

Daartoe overweegt de Afdeling dat het Grüne Liga-arrest niet gaat over de hier voorliggende rechtsvraag. In dat arrest wordt de vraag besproken of en onder welke omstandigheden op grond van artikel 6, tweede lid, van de Hrl een verplichting bestaat om een nieuwe beoordeling te maken van een plan of project waarvoor toestemming is verleend zonder dat aan de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Hrl is voldaan. Dat arrest bespreekt niet de vraag of onder omstandigheden in het kader van de toestemming voor de gewijzigde voortzetting van een project of een geheel nieuw project, op grond van artikel 6, derde lid van de Hrl, een verplichting bestaat om de toestemming voor de bestaande onderdelen van het project die worden gewijzigd, beëindigd of gecontinueerd opnieuw te beoordelen.

18.4. In het AquaPri-arrest oordeelt het Hof in punt 47: "dat artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43 aldus moet worden uitgelegd dat de voortzetting, onder ongewijzigde voorwaarden, van de exploitatie van een installatie die reeds in de projectfase is vergund, in beginsel niet hoeft te worden onderworpen aan de in die bepaling neergelegde beoordelingsverplichting. Echter, ingeval de aan de afgifte van de vergunning in kwestie voorafgaande beoordeling enkel betrekking had op de gevolgen van het project afzonderlijk- zonder dat in aanmerking werd genomen dat dit project bestond naast andere projecten- en die vergunning de voortzetting van die exploitatie bovendien afhankelijk stelt van

de voorwaarde dat een nieuwe vergunning wordt verkregen waarin het nationale recht voorziet, moet aan de afgifte van deze nieuwe vergunning een nieuwe beoordeling voorafgaan die voldoet aan de vereisten van die bepaling".

18.5. De Afdeling volgt BMF en anderen niet waar zij stellen dat uit het AquaPri-arrest volgt dat artikel 6, derde lid, van de Hrl vereist dat een herbeoordeling plaatsvindt van een natuurvergunning die zonder toereikende passende beoordeling is verleend. Het Hof overweegt in het AquaPri-arrest juist dat in beginsel geen nieuwe beoordelingsverplichting bestaat. Een uitzondering hierop bestaat volgens het Hof slechts op het moment dat naar nationaal recht voor de ongewijzigde voortzetting van een eerder niet toereikend passend beoordeeld project een nieuwe vergunning is vereist. De situatie van een ongewijzigde voortzetting van een project is niet aan de orde in de gevallen als bedoeld in 17.5 en 17.6. Het gaat daar om de gewijzigde voortzetting van een project waardoor niet langer sprake is van voortzetting van één-en-hetzelfde project maar van een nieuw project dat op grond van artikel 6, derde lid, van de Hrl vergunningplichtig is.

Daarnaast gaat het om de vraag of in een passende beoordeling van de gevolgen van dat nieuwe project, de rechtstreekse gevolgen van de wijziging, beëindiging of continuering van onderdelen van een bestaande vergunde activiteit als mitigerende maatregel mogen worden betrokken. Het gaat daarbij om gevolgen die feitelijk kunnen worden veroorzaakt op basis van een onherroepelijke en voor onbepaalde tijd verleende toestemming. Het AquaPri-arrest gaat niet over de vraag of en onder welke voorwaarden een maatregel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling betrokken mag worden. Daarover gaat het PAS-arrest. Daaruit volgt onder meer dat een maatregel niet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als de maatregel nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Dit dient steeds in het concrete geval bij de inzet van intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling beoordeeld en gemotiveerd te worden (= additionaliteitsvereiste). Die toets verplicht niet tot een herbeoordeling van de onherroepelijke en voor onbepaalde tijd verleende toestemming waaraan de referentiesituatie wordt ontleend. Het voorgaande geldt evenzeer in gevallen waarin de vergunning voor de wijziging van een project zoals bedoeld onder 17.5 tevens ziet op de continuering van eerder vergunde onderdelen van een project. Daarbij wijst de Afdeling erop dat, zoals hierna onder 21 wordt toegelicht, het hiervoor genoemde additionaliteitsvereiste ook betrekking heeft op die onderdelen van het nieuwe project die bestaan uit de continuering van een bestaande vergunde situatie.

18.6. BMF en anderen wijzen er terecht op dat uit het AquaPri-arrest volgt dat als een vergunning is afgegeven voor een project na een beoordeling die niet voldeed aan artikel 6, derde lid, van de Hrl, die schending ongedaan moet worden gemaakt. Zoals de Afdeling overwoog in haar uitspraak van 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:625](#), onder 42.3, vergt dit een onderzoek dat op grond van artikel 6, tweede lid, van de Hrl moet worden verricht. Dat is hier, waar het gaat om de verlening van een vergunning voor een nieuw project, niet aan de orde.

18.7. Gelet op wat hiervoor in 18.3-18.6 is overwogen deelt de Afdeling het betoog van BMF en anderen, dat het ontlenen van een referentiesituatie aan een natuurvergunning die niet toereikend passend is beoordeeld, in strijd is met het Unierecht of het beginsel van Unietrouw, niet.

Intern salderen in de passende beoordeling: omvang van de referentiesituatie

19. Voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die bij intern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet en de voorwaarden die gelden voor het inzetten van intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling (zie hierna onder 20 en verder), wordt aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor extern salderen. Daarbij geldt wel als kanttekening dat de invulling van de voorwaarden om een natuurtoestemming of milieutoestemming voor intern salderen in te zetten, op onderdelen anders kan zijn dan bij extern salderen. De reden daarvoor is dat de kenmerken van intern en extern salderen op bepaalde punten verschillen. Bij extern salderen gaat het steeds om vergunningen voor activiteiten op een andere locatie dan de activiteit waarvoor de initiatiefnemer een natuurvergunning aanvraagt. Daardoor wordt er in de regel extern gesaldeerd met de vergunning van een derde. Bij intern salderen gaat het om een initiatief op de locatie waar ook de toestemming geldt die voor intern salderen wordt ingezet. Bij de gewijzigde voortzetting van een project gaat het dan veelal om de inzet van de eigen vergunning van de initiatiefnemer. Bij een geheel nieuw project kan dat ook aan de orde zijn, maar daar kan ook sprake zijn van de inzet van een vergunning van een derde.

19.1. Voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die bij intern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet, moet een onderscheid gemaakt worden tussen de referentiesituatie die ontleend wordt aan een natuurvergunning of een milieutoestemming (vergelijk de rechtspraak over extern salderen in de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:951](#), onder 73.1).

19.2. Bij intern salderen met een natuurvergunning mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie. Daarbij geldt niet de voorwaarde dat de vergunde activiteit feitelijk aanwezig is. Relevant is of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als het project alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend.

Als peilmoment voor de vraag of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan een natuurvergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn, kan bij intern salderen met de eigen natuurvergunning de aanvraag voor een natuurvergunning, maar ook een eerder objectief bepaalbaar moment worden genomen. Bij intern salderen met de natuurvergunning van een derde kan als peilmoment ook worden genomen de overeenkomst over de overname van de rechten of de intrekking van de natuurvergunning ten behoeve van het nieuw te realiseren project.

19.3. Bij intern salderen met een milieutoestemming mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan bestaande onderdelen van de vergunde activiteit in de referentiesituatie worden betrokken, voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en, voor zover deze structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen.

Als peilmoment voor de vraag of onderdelen van een milieutoestemming feitelijk zijn gerealiseerd, en voor zover die niet meer structureel in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen, kan bij intern salderen met de eigen milieutoestemming de aanvraag voor de natuurvergunning, maar ook een eerder objectief bepaalbaar moment worden genomen. Bij intern salderen met de milieutoestemming van een derde kan als peilmoment ook worden genomen de overeenkomst over de overname van de rechten of de intrekking van de milieutoestemming ten behoeve van het nieuw te realiseren project.

19.4. Het voorgaande betekent dat de mogelijkheden voor de inzet van een milieutoestemming voor intern salderen beperkter zijn dan voor deze rechtspraakwijziging. Zo is intern salderen met niet gerealiseerde onderdelen van een milieutoestemming niet meer mogelijk. Intern salderen met onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn, is, anders dan voorheen, beperkt tot die gevallen waarin de hervatting van de milieuvergunde activiteit zonder natuurvergunning kan. Door de wijziging van de beoordeling van de vergunningplicht die in deze uitspraak is uiteengezet, zal sneller dan voorheen sprake zijn van een natuurvergunningplicht, wat de mogelijkheden van intern salderen met onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn, naar verwachting beperkt. Zoals in 19.5 nog nader wordt toegelicht, heeft deze wijziging van de rechtspraak ook gevolgen voor de mogelijkheden om extern te salderen met onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn.

Wat niet verandert is dat onderdelen van de milieuvergunde activiteit die zijn gerealiseerd en in gebruik zijn dan wel niet structureel buiten gebruik zijn gesteld, in de referentiesituatie voor intern salderen kunnen worden betrokken, waarbij voor de daaraan toe te rekenen gevolgen de vergunde en niet de feitelijke situatie als uitgangspunt geldt. De onbenutte ruimte (het verschil tussen vergunde en feitelijk benutte ruimte) in onderdelen van een milieutoestemming die zijn gerealiseerd en worden gebruikt, mag dus in de referentiesituatie worden betrokken.

19.5. De Afdeling wijst er volledigheidshalve op dat de wijziging van de beoordeling van de vergunningplicht die in deze uitspraak is uiteengezet ook gevolgen heeft voor extern salderen met onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn. Aan de voorwaarde dat daarmee extern gesaldeerd kan worden als de hervatting van de milieuvergunde activiteit zonder natuurvergunning kon, werd voor deze rechtspraakwijziging veelal voldaan omdat de referentiesituatie in de voortoets en dus bij de vraag of een natuurvergunning nodig was, mocht worden betrokken. Dat kan als gevolg van deze uitspraak niet meer. Omdat voor de

hervatting van bedrijfsactiviteiten die structureel niet meer in gebruik zijn eerder dan voorheen een natuurvergunning nodig zal zijn, zijn de mogelijkheden van extern salderen op dit punt naar verwachting beperkter dan voorheen.

19.6. Naast wat hiervoor in 19.2 en 19.3 is weergegeven geldt het volgende. Tijdens de werking van het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS) is depositieruimte beschikbaar gesteld van zogenoemde stoppers. In de PAS-uitspraak staat dat extern salderen niet mogelijk is als de saldoafnames waarmee extern wordt gesaldeerd betrokken kunnen zijn in de stoppersruimte in het kader van het PAS, omdat dan dubbele inzet van stikstofdepositie niet is uitgesloten. Dit is, zo oordeelt de Afdeling nu, niet anders voor intern salderen, dat ook als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken. In de PAS-uitspraak heeft de Afdeling de criteria genoemd wanneer die dubbele inzet van stikstofdepositie is uitgesloten. Dat is het geval als intern (of extern) wordt gesaldeerd met een bedrijf dat (i) op 1 juli 2015 geen stikstofdepositie meer veroorzaakte of (ii) op 1 juli 2018 nog stikstofdepositie veroorzaakte, of (iii) binnen één kilometer afstand van een Natura 2000-gebied staat.

19.7. BMF en anderen hebben aangevoerd dat bij de passende beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de Hrl slechts de bestaande, vergunde onderdelen van een project kunnen worden betrokken als referentiesituatie, voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en nog in gebruik zijn. Niet of niet meer benutte ruimte kan volgens BMF en anderen niet zonder herbeoordeling in de passende beoordeling worden betrokken.

19.8. Zoals uit 19.3 en 19.4 volgt zijn de mogelijkheden voor intern salderen met een milieutoestemming beperkt tot bestaande onderdelen voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en die, voor zover structureel niet meer in gebruik, zonder nieuwe natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen. Een eerder verleende natuurtoestemming kan echter bij de beoordeling worden betrokken, ook indien niet alle activiteiten waarop die toestemming ziet zijn of nog worden uitgevoerd (zie 19.2).

De Afdeling is van oordeel dat uit artikel 6, derde lid, van de Hrl en uit de rechtspraak van het Hof daarover niet kan worden afgeleid dat in een passende beoordeling voor een nieuw project een herbeoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de Hrl moet plaatsvinden van niet of niet volledig benutte onderdelen van onherroepelijke en voor onbepaalde termijn verleende (milieu- of natuur)vergunningen die als referentiesituatie in een passende beoordeling worden betrokken. Zij verwijst daarvoor ook naar wat hiervoor onder 18.3-18.5 is overwogen.

19.9. De Afdeling onderkent dat dit oordeel tot gevolg kan hebben dat intern (of extern) salderen negatieve gevolgen heeft voor de natuur. Als de depositie die behoort bij vergunde activiteiten die al enige jaren niet meer worden uitgevoerd, kan worden ingezet om toestemming te geven voor nieuwe activiteiten, leidt dat immers tot een toename van stikstofdepositie. De Afdeling hecht er daarom aan om aan te geven dat de in deze uitspraak uiteengezette wijziging van rechtspraak tot gevolg heeft dat voor veel gevallen een natuurvergunningplicht zal ontstaan waar die er voorheen niet was. Dat geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om, net als bij extern salderen, na afweging van alle betrokken belangen waaronder het natuurbelang en het belang van initiatiefnemers, in het kader van de vergunningverlening beleid te voeren over wat in de referentiesituatie voor intern salderen mag worden betrokken. Daarbij kan gedacht worden aan het beperken van de inzet van niet of niet meer benutte ruimte in natuurvergunningen of milieutoestemmingen of het in bepaalde situaties afkomen van een deel van de positieve effecten door de wijziging of beëindiging van een bestaande vergunde situatie.

Rol van intern salderen in de passende beoordeling: mitigerende maatregelen

20. Uit het voorgaande volgt dat intern salderen als mitigerende maatregel mag worden betrokken in een passende beoordeling. Dat betekent dat in de passende beoordeling van de gevolgen van een project rekening mag worden gehouden met een referentiesituatie die ontleend is aan een natuurvergunning of milieutoestemming. Dat mag mits voldaan is aan de in de rechtspraak ontwikkelde voorwaarden voor het betrekken van een mitigerende maatregel in de passende beoordeling. De Afdeling verwijst hiervoor naar de PAS-uitspraak (uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), overweging 18 e.v.).

20.1. Een belangrijke voorwaarde voor het mogen betrekken van de voordelen van mitigerende maatregelen in een passende beoordeling is dat die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De Afdeling wijst er daarbij op dat de wijziging, beëindiging en continuering van de vergunde

situatie bij wijze van mitigerende maatregel in de regel zal kunnen worden beschouwd als een beschermingsmaatregel die functioneel is verbonden aan de uitvoering van een nieuw project en niet als een beschermingsmaatregel waarvan de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort. Dat betekent dat deze (functioneel verbonden) mitigerende maatregel in de regel nog niet getroffen hoeft te zijn ten tijde van de passende beoordeling, maar dat de verwachte voordelen van deze maatregel wel dienen vast te staan ten tijde van de passende beoordeling.

20.2. Verder dient gewaarborgd te zijn dat de maatregelen zijn geëffectueerd voordat de gevolgen van het beoogde project waarvoor de maatregelen worden ingezet, zich zullen voordoen. Verzekerd moet zijn dat de wijziging of beëindiging van de bestaande vergunde situatie is gerealiseerd en niet meer kan worden hervat en dat de daarmee gepaard gaande positieve effecten op Natura 2000-gebieden zijn gerealiseerd voordat de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen. Verder dient gewaarborgd te zijn dat de natuurvergunning of milieutoestemming waaraan de referentiesituatie wordt ontleend, uitsluitend kan worden ingezet voor het beoogde project. Dubbele inzet van de referentiesituatie, bijvoorbeeld ook ten behoeve van extern salderen, moet worden voorkomen (vergelijk ook de rechtspraak over extern salderen zoals weergegeven in de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:951](#), onder 77-78.2).

20.3. Bij de wijze waarop aan de hiervoor in 20.1 en 20.2 genoemde voorwaarden voor intern salderen kan worden voldaan is het volgende van belang. Bij intern salderen worden vergunningen ingezet die gelden voor de locatie waarop de aangevraagde activiteit zal worden gerealiseerd. Bij de vergunning voor de gewijzigde voortzetting van een bestaand project zoals bedoeld in 17.5, zal in de regel intern gesaldeerd worden met de eigen natuurvergunning of milieutoestemming. De nieuwe natuurvergunning heeft betrekking op het gehele project na wijziging. Die nieuwe vergunning vormt de nieuwe referentiesituatie voor de locatie waarop de vergunning betrekking heeft. Aan de in 20.1 en 20.2 genoemde voorwaarden zal dan in de regel voldaan kunnen worden door het stellen van voorschriften aan de te verlenen natuurvergunning, waarin verzekerd is dat de benodigde wijzigingen van de bestaande situatie en het daarmee gepaard gaande positieve effect op Natura 2000-gebieden gerealiseerd zijn op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich in de aanleg- en/of gebruiksfase zullen voordoen. Om hervatting van activiteiten of dubbele inzet van de referentiesituatie te voorkomen, moet verzekerd zijn dat de referentievergunningen (natuur en milieu) niet meer kunnen worden benut voor de onderdelen van het bestaande project die niet langer voortgezet worden.

Het voorgaande geldt ook voor de natuurvergunning voor een geheel nieuw project als bedoeld in 17.6 waarbij de gehele eigen natuurvergunning of milieutoestemming als referentiesituatie wordt ingezet. Wordt in zo'n geval een deel van de eigen natuurvergunning of milieutoestemming ingezet, dan is niet uitgesloten dat ter voorkoming van dubbele inzet van de referentiesituatie, het ook nodig is dat bestuursrechtelijk is verzekerd dat de natuurvergunning of milieutoestemming daadwerkelijk is of zal worden gewijzigd ten behoeve van het nieuwe project. Dat wijzigingsbesluit hoeft nog niet geëffectueerd te zijn ten tijde van de passende beoordeling (20.1), maar wel op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen. Een borging dat de benodigde wijzigingsbesluiten zijn genomen op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen, kan worden opgenomen in de natuurvergunning voor het beoogde project.

Bij een natuurvergunning voor een geheel nieuw project als bedoeld in 17.6 is het ook mogelijk dat de initiatiefnemer intern saldeert met (onderdelen van) een natuurvergunning of milieutoestemming van een derde. Dan geldt ter waarborg van de daadwerkelijke beëindiging van activiteiten en het voorkomen van dubbele inzet ook het volgende. Ten tijde van de passende beoordeling dient er ten minste een overeenkomst te zijn tussen de initiatiefnemer van het beoogde project en de derde over de overname van (onderdelen van) de natuurvergunning of milieutoestemming die voor intern salderen wordt ingezet (20.1). Wordt in zo'n geval een deel van de natuurvergunning of milieutoestemming van een derde ingezet, dan is niet uitgesloten dat ter voorkoming van dubbele inzet van de referentiesituatie, het ook nodig is dat bestuursrechtelijk is verzekerd dat de natuurvergunning of milieutoestemming daadwerkelijk is of zal worden gewijzigd ten behoeve van het nieuwe project. Dat wijzigingsbesluit hoeft nog niet geëffectueerd te zijn ten tijde van de passende beoordeling (20.1), maar wel op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen. Een borging dat de benodigde wijzigingsbesluiten zijn genomen op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen, kan worden opgenomen in de natuurvergunning voor het beoogde project.

20.4. Wat in 20.3 staat moet worden gezien als een richtlijn voor de wijze waarop aan de voorwaarden zou kunnen worden voldaan. Intern salderen komt in veel verschillende vormen voor. Bij de beantwoording van de vraag of in een concreet geval voldaan is aan de voorwaarden uit 20.1 en 20.2, is van belang waarvoor, door wie en met welke toestemming intern wordt gesaldeerd. Het bevoegd gezag zal daarom per geval moeten bezien welke waarborgen nodig en passend zijn en op welke wijze deze bestuursrechtelijk kunnen worden verzekerd. Behalve door het stellen van voorschriften aan de natuurvergunning en de wijziging van de referentievergunningen kan dat in een voorkomend geval mogelijk ook door het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Rol van intern salderen in de passende beoordeling: additionaliteitsvereiste

21. Onder 18 is uiteengezet dat de Afdeling intern salderen aanmerkt als mitigerende maatregel. Intern salderen wordt ingezet om de gevolgen van het beoogde project te mitigeren door wijziging of beëindiging van onderdelen van de bestaande vergunde situatie. Bij de gewijzigde voortzetting van een project maakt ook de continuering van onderdelen van de bestaande vergunde situatie deel uit van de mitigerende maatregel.

Uit overweging 13-13.8 van de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS) volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook kan worden ingezet als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel niet zonder meer kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling van de gevolgen van een project. Het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie is een maatregel die ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel. Intern salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste. Dat additionaliteitsvereiste geldt voor de inzet van de gehele referentiesituatie die als mitigerende maatregel wordt ingezet. Bij de gewijzigde voortzetting van een project geldt dat vereiste dus niet alleen voor de wijziging of beëindiging van onderdelen van de bestaande vergunde situatie, maar ook voor de continuering van onderdelen van de bestaande vergunde situatie.

21.1. In 13.5 tot en met 13.7 van de PAS-uitspraak is uiteengezet wat het additionaliteitsvereiste inhoudt. Daaruit volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook als instandhoudings- of passende maatregel zou kunnen worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als de maatregel "niet nodig is krachtens artikel 6, eerste of tweede lid, van de Hrl". De Afdeling licht hieronder toe wanneer dat het geval is.

21.2. Artikel 6, eerste lid, van de Hrl verplicht tot het daadwerkelijk treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Het zijn (positieve) maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de instandhoudingsdoelen die voor elke soort of habitatype in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen. Hoewel uit artikel 6, eerste lid, van de Hrl een resultaatsverplichting voortvloeit, is het aan de lidstaten te bepalen op welke wijze, en, voor zover de bepaling verplicht tot herstel, in welk tempo, hieraan uitvoering wordt gegeven.

De Afdeling leidt hieruit af (1) dat een maatregel die voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden ingezet, als het behoud van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied is gewaarborgd door het treffen van instandhoudingsmaatregelen; en (2) dat een maatregel die zou kunnen worden ingezet voor het herstel van de gunstige staat van instandhouding als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden ingezet als verzekerd is dat het realiseren van de herstel- en verbeterdoelstelling mogelijk blijft.

Het voorgaande brengt mee dat in de natuurvergunning voor een project waaraan een passende beoordeling ten grondslag ligt waarin intern salderen als mitigerende maatregel is betrokken, gemotiveerd moet worden dat het behoud van de staat van instandhouding door het treffen van instandhoudingsmaatregelen is gewaarborgd, dan wel dat het herstel van de staat van instandhouding mogelijk blijft. Deze motiveringsplicht geldt ook voor de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling. Als voorbeeld verwijst de Afdeling naar overweging 48 e.v. van haar uitspraak van 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:625](#) (GOL) en naar haar uitspraak van 2 oktober

2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3981](#) (ViA15). In deze uitspraken is het additionaliteitsvereiste toegepast voor extern salderen in gevallen waarin die maatregel ook als instandhoudingsmaatregel kon worden ingezet.

21.3. Zoals ook beschreven onder 14.1, verplicht artikel 6, tweede lid, van de Hrl tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen. Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechting of significante verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als significante gevolgen dreigen.

De Afdeling leidt hieruit af dat een maatregel die als passende maatregel zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om een dreigende verslechting en verstoring met significante gevolgen voor soorten en habitattypen te voorkomen.

Het voorgaande brengt mee dat het college, die beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn, bij het besluit op de aanvraag voor een natuurvergunning voor een project dat gevolgen kan hebben voor natuurwaarden waarvoor passende maatregelen moeten worden getroffen en waarvan de gevolgen worden gemitigeerd door intern salderen, moet beoordelen of de wijziging of beëindiging van een vergunde activiteit als passende maatregel moet worden ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als het college in zo'n geval beslist dat intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken, dan moet het college bij de verlening van de natuurvergunning motiveren op welke wijze het invulling geeft aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. De Afdeling verwijst hiervoor naar de Logtsebaan-uitspraak (uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#)). Deze motiveringsplicht geldt ook voor de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling.

21.4. Het onder 21.2 en 21.3 gestelde brengt ook mee dat in de passende beoordeling van een project waarin intern salderen als mitigerende maatregel wordt betrokken, de gegevens moeten worden opgenomen op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste.

De Afdeling wijst er tot slot op dat een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl gemotiveerd worden getroffen, behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste. Daarvoor is wel van belang dat het gaat om een plan, programma of pakket van maatregelen dat in uitvoering is en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#) (Logtsebaan), onder 7.3 en van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS), onder 28.2.

Wat betekent het bovenstaande?

22. Deze uitspraak betekent dat de Afdeling in het vervolg de vergunningplicht die was opgenomen in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en sinds 1 januari 2024 is opgenomen in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, uitlegt op de wijze zoals beschreven in deze uitspraak. Dat betekent dat bij de wijziging van een bestaand project waardoor niet langer sprake is van de voortzetting van één- en-hetzelfde project of de realisering van een geheel nieuw project, eerst moet worden gezien of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het nieuwe project op zich zelf (inclusief standaardonderdelen in het ontwerp van het nieuwe project, maar zonder daarbij mitigerende maatregelen, waaronder intern salderen, te betrekken), of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Indien significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, ontstaat, gelet op artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb/artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, een vergunningplicht en zal een passende beoordeling moeten worden gemaakt waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke

kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. De gevolgen die zijn toe te rekenen aan een bestaande vergunde situatie kunnen- onder voorwaarden- als mitigerende maatregel in de passende beoordeling worden betrokken.

Betekenis van de uitspraak voor natuurvergunningprocedures

23. De wijziging van de rechtspraak over intern salderen is direct van toepassing in lopende natuurvergunningprocedures en dus ook in toekomstige natuurvergunningprocedures.

23.1. Dit betekent dat het bevoegd gezag het nieuwe beoordelingskader moet toepassen bij een (alsnog) te nemen besluit op een aanvraag voor een natuurvergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, een aan een Wabo-omgevingsvergunning aangehaakte aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, gelezen in samenhang met artikel 2.2aa, aanhef en onder a, van het Besluit omgevingsrecht, of een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet.

De Afdeling zal in al lopende (hoger)beroepsprocedures tegen natuurvergunningen de naar voren gebrachte beroepsgronden beoordelen in het licht van het nieuwe beoordelingskader.

Betekenis van de uitspraak voor handavingsprocedures

24. Het in deze uitspraak uiteengezette kader voor de beoordeling van de vergunningplicht is direct van toepassing in lopende en dus ook in toekomstige handavingsprocedures. Dit betekent dat in een handavingsprocedure moet worden beoordeeld of de activiteit die feitelijk plaatsvindt nog kan worden aangemerkt als één-en-hetzelfde project ten opzichte van de geldende natuurvergunning of milieutoestemming die gold op de referentiedatum. Als niet langer sprake is van één-en-hetzelfde project ten opzichte van de geldende natuurvergunning of milieutoestemming die gold op de referentiedatum, dan moet op basis van het in deze uitspraak uiteengezette kader worden beoordeeld of een natuurvergunning nodig is voor het nieuwe project. Als de uitkomst daarvan is dat de activiteit zonder vereiste natuurvergunning wordt verricht dan is het college bevoegd om daartegen handhavend op te treden. Gedurende een overgangsperiode van vijf jaar heeft het college die bevoegdheid niet voor de categorie van gevallen die onder 24.3 wordt beschreven. De Afdeling licht dat als volgt toe.

Overgangsperiode handhaving voor bepaalde activiteiten

24.1. De Afdeling realiseert zich dat de wijziging van haar rechtspraak over intern salderen- die is ingegeven door rechtspraak van het Hof-gevolgen heeft voor activiteiten die zijn gestart op of na 1 januari 2020 en waarvan werd aangenomen dat deze, via het mechanisme van intern salderen, niet vergunningplichtig waren. Niet alleen betekent deze uitspraak dat voor deze activiteiten alsnog moet worden nagegaan of een natuurvergunning moet worden verkregen, ook is het beoordelingskader voor deze, eventueel, benodigde natuurvergunning, gewijzigd. Om die reden wordt voor bepaalde activiteiten voorzien in een overgangsperiode waarbinnen niet handhavend kan worden opgetreden met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. De overgangsperiode wordt hieronder uiteengezet. Hierdoor wordt enerzijds recht gedaan aan de belangen van degene die op grond van de voorheen geldende rechtspraak veronderstelden dat geen natuurvergunning nodig was voor hun activiteiten en anderzijds aan de uit de Hrl volgende verplichtingen ter bescherming van de natuur.

24.2. Zoals in 12-12.1 is uiteengezet kende de Wnb tot 1 januari 2020 de zogenoemde verslechteringsvergunning. Op 1 januari 2020 wijzigde de natuurvergunningplicht, waardoor de verslechteringsvergunning verviel. Dat betekende, gelet op het destijds toegepaste kader voor de beoordeling van de vergunningplicht, dat niet langer een vergunning nodig was voor de wijziging van een project als die wijziging met intern salderen geen grotere of andere gevolgen voor een Natura 2000-gebied had. Het vervallen van de vergunningplicht betekende niet dat initiatiefnemers ervan uit konden gaan dat hun activiteit zonder meer was toegestaan. Als de beperking of beëindiging van een activiteit nodig was als passende maatregel om verslechteringen of significante verstoringen van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied te voorkomen, dan kon het bevoegd gezag dat bewerkstelligen door toepassing te geven aan de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid die tot 1 januari 2024 was opgenomen in artikel 2.4 van de Wnb en na die datum met het instrumentarium uit de Omgevingswet.

24.3. De onmiddellijke werking van de wijziging van de rechtspraak over intern salderen betekent dat activiteiten die op of na 1 januari 2020 fysiek zijn gestart en waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen natuurvergunning nodig was, alsnog vergunningplichtig zijn, als de activiteit na deze uitspraak nog in uitvoering is of nog wordt geëxploiteerd en significante gevolgen daarvan niet op grond van objectieve gegevens op voorhand zijn uitgesloten. Omdat het verrichten van een activiteit zonder benodigde natuurvergunning in strijd is met artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, zou het bevoegd gezag na deze uitspraak met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom kunnen optreden tegen de voortzetting van de activiteit zonder natuurvergunning (zie ook onder 24).

24.4. De Afdeling ziet uit oogpunt van rechtszekerheid aanleiding om voor initiatiefnemers van activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was, een overgangsperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) te bepalen waarin het bevoegd gezag niet met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom kan optreden tegen de voortzetting van die activiteit zonder natuurvergunning. Deze overgangsperiode loopt voor al de hiervoor bedoelde activiteiten tot 1 januari 2030. De initiatiefnemer kan in deze periode onderzoeken of voor de voortzetting van de activiteit een natuurvergunning nodig is. Als dat zo is, dan kan de initiatiefnemer de overgangsperiode gebruiken om een aanvraag voor een natuurvergunning te doen. Hij kan er uiteraard ook voor kiezen om zijn activiteit zodanig aan te passen dat geen natuurvergunning nodig is.

Het voorgaande betekent niet dat het bevoegd gezag in de overgangsperiode in het geheel niet kan optreden tegen de voortzetting van deze activiteiten. Het bevoegd gezag kan als de beperking of beëindiging van een activiteit nodig is als passende maatregel om verslechtingen of significante verstoringen van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied te voorkomen, de instrumenten die de Omgevingswet daarvoor kent, zoals de specifieke zorgplicht en het stellen van maatwerkvoorschriften, voor deze activiteiten inzetten. Op dit punt verandert er dus niets voor initiatiefnemers van activiteiten die fysiek zijn gestart in de periode 1 januari 2020 tot 1 januari 2025 en waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was.

24.5. De Afdeling is van oordeel dat met de overgangsperiode waarin niet handhavend kan worden opgetreden recht wordt gedaan aan initiatiefnemers die op basis van de rechtspraak van de Afdeling veronderstelden dat voor hun activiteit geen natuurvergunning nodig was en hun handelen daarop hebben afgestemd. De Afdeling acht de overgangsperiode waarin niet handhavend kan worden opgetreden ook in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 van de Hrl gerechtvaardigd. Daarbij is van belang dat artikel 6, tweede en derde lid, hetzelfde beschermingsniveau nastreven en het bevoegd gezag de activiteit kan beperken of beëindigen als dat als passende maatregel nodig is. Gedurende de overgangsperiode waarin niet handhavend kan worden opgetreden wordt dus geen afbreuk gedaan aan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor het nakomen van de verplichtingen die uit artikel 6, tweede lid, van de Hrl voortvloeien.

24.6. Voor initiatiefnemers die voor of na 1 januari 2020 een aanvraag voor een natuurvergunning voor een activiteit hebben gedaan, waarop het bevoegd gezag na 1 januari 2020 maar voor de datum van deze uitspraak op basis van intern salderen heeft beslist dat een natuurvergunning niet nodig is (positieve weigering), geldt het voorgaande ook. Dat betekent dat deze activiteiten alsnog vergunningplichtig zijn als de activiteit na deze uitspraak nog in uitvoering is of nog wordt geëxploiteerd en significante gevolgen daarvan niet op grond van objectieve gegevens zijn uitgesloten. Als de initiatiefnemer de activiteit fysiek is gestart in de periode 1 januari 2020 en 1 januari 2025, dan kan het bevoegd gezag ook ten aanzien van deze activiteiten gedurende een overgangsperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) niet met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom optreden. Het beperken of beëindigen van deze activiteiten als dat nodig is als passende maatregel is gedurende de overgangsperiode wel mogelijk.

Beoordeling aanhaakplicht in lopende procedures

25. Als een initiatiefnemer bij zijn aanvraag voor een Wabo-omgevingsvergunning ook de Wabo-omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit heeft aangevraagd (aangehaakt), dan geldt wat hiervoor onder 23 en 23.1 staat.

25.1. Voor de beoordeling van de aanhaakverplichting als bedoeld in artikel 2.2aa, aanhef en onder a, van het Besluit omgevingsrecht, in de gevallen waarin de initiatiefnemer de Wabo-omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit niet heeft aangehaakt bij zijn Wabo-omgevingsvergunning voor een of meer andere activiteiten, geldt het volgende.

Bij een beslissing op de aanvraag voor een Wabo-omgevingsvergunning, of bij de beoordeling in (hoger) beroep van een betoog dat de Wabo-omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit ten onrechte niet is aangehaakt bij de aanvraag voor een Wabo-omgevingsvergunning wordt beoordeeld of ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning (dat is altijd voor 1 januari 2024) op grond van de voor deze uitspraak geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was voor de activiteit waarop de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning ziet. Als de uitkomst van die beoordeling is dat op grond van de voorheen geldende rechtspraak geen natuurvergunning nodig was, dan bestond er ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning geen procedurele verplichting om de Wabo-omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit aan te haken bij de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning. De Afdeling acht deze beoordelingswijze niet in strijd met artikel 6 van de Hrl, omdat die bepaling niet verplicht tot de gelijktijdige aanvraag van verschillende vergunningen voor dezelfde activiteit.

De beoordeling van de aanhaakplicht ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning staat los van de vraag of de initiatiefnemer voor zijn voorgenomen of inmiddels in uitvoering genomen of gerealiseerd project alsnog een natuurvergunning nodig heeft. Dat dient de initiatiefnemer op basis van het kader voor de beoordeling van de natuurvergunningplicht zoals in deze uitspraak uiteengezet, te bezien.

Wat betekent het bovenstaande voor Rendac?

26. Rendac heeft een vergunning aangevraagd voor de wijziging van een bestaand project, waarvoor eerder een natuurvergunning is verleend. Het college heeft de vergunning voor de wijziging van het project verleend, waarbij het de referentiesituatie heeft betrokken in de voortoets. De rechtbank heeft dat besluit terecht vernietigd. De Afdeling ziet echter in wat het college en BMF en anderen naar voren hebben gebracht aanleiding voor het oordeel dat de motivering die de rechtbank aan haar uitspraak ten grondslag legt niet kan worden gevolgd.

Voor Rendac betekent dit dat het college als gevolg van deze uitspraak zal moeten beoordelen of het gehele project na wijziging, dat wil zeggen na de ombouw van stoomketel 30 naar stoomketel 70, de realisatie van een nieuwe biogasmotor en de wijziging van de bedrijfsuren van reeds aanwezige biogasmotoren, significante gevolgen kan hebben. Bij die beoordeling mag rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van onderdelen in het ontwerp van het project die aangemerkt kunnen worden als standaardonderdelen in de betekenis die het Hof daaraan heeft gegeven in het Eco-Advocacy-arrest. De positieve gevolgen van mitigerende maatregelen, waaronder de vergelijking met de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de eerder vergunde situatie- de referentiesituatie- mogen in de voortoets niet worden betrokken.

Als op grond van die beoordeling niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het project na wijziging significante gevolgen heeft, dan is het gehele project na wijziging vergunningplichtig en dient een passende beoordeling te worden gemaakt. In de passende beoordeling mag het college de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de eerder vergunde situatie, de referentiesituatie, als mitigerende maatregel betrekken. Daarvoor gelden de voorwaarden die in deze uitspraak zijn uiteengezet. Daaruit kan worden afgeleid dat, anders dan BMF en anderen in deze procedure naar voren hebben gebracht, een referentiesituatie kan worden ontleend aan een PAS-vergunning. Voor de omvang van de in te zetten referentiesituatie, die volgens BMF en anderen beperkt moet worden tot feitelijk gerealiseerde onderdelen van een activiteit, verwijst de Afdeling naar wat onder 19.2 is overwogen over het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die ontleend wordt aan een natuurvergunning.

Conclusie (incidenteel) hoger beroepen

27. Gelet op wat onder 14.3 is overwogen slaagt het betoog van het college dat de rechtbank ten onrechte aan artikel 6, tweede lid, van de Hrl heeft ontleend dat de toestemming die dient als referentiesituatie bij de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Hrl, moet worden bijgesteld bij een wijziging of uitbreiding van het project waarvoor intern salderen wordt ingezet. Zoals uiteengezet vanaf overweging 16 ziet de Afdeling onder meer naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep van BMF

en anderen aanleiding om het kader voor intern salderen te wijzigen. Hun betoog dat de rechtbank verdergaande voorwaarden aan intern salderen in een voortoets had moeten stellen slaagt daarom. Het hoger beroep van het college en het incidenteel hoger beroep van BMF en anderen zijn gegrond. De overige beroepsgronden die door het college en BMF en anderen naar voren zijn gebracht hoeven in deze uitspraak geen bespreking.

Zelf voorzien

28. Het college heeft de Afdeling verzocht om zelf voorziend de aanvraag voor een natuurvergunning van Rendac van 24 januari 2020 af te wijzen. Volgens het college heeft de aangevraagde wijziging/uitbreiding ten opzichte van de referentiesituatie, geen significante effecten en is daarom geen natuurvergunning nodig. Gelet op wat hiervoor onder 26 is overwogen ziet de Afdeling daar geen mogelijkheid toe.

Conclusie uitspraak rechtbank

29. Het incidenteel hoger beroep van BMF en anderen richt zich alleen tegen de overwegingen van de rechtbank. Het hoger beroep van het college richt zich tegen de overwegingen van de rechtbank en tegen alleen onderdeel III (derde gedachtestreepje) van de beslissing van de rechtbank. Dit is de opdracht van de rechtbank aan het college om binnen zes maanden na de uitspraak een nieuw besluit te nemen op de aanvraag van Rendac. Nu geen van de partijen zich richt tegen de beslissing van de rechtbank om het bestreden besluit, de natuurvergunning van 9 oktober 2020, te vernietigen, blijft dat besluit vernietigd. Dit betekent dat er een aanvraag van Rendac ligt van 24 januari 2020 waarop door het college moet worden beslist. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht de opdracht gegeven om een nieuw besluit te nemen op de aanvraag.

De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, dient te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust.

Hoe nu verder?

30. Het college dient met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling en de uitspraak van de rechtbank, voor zover deze niet of tevergeefs is aangevochten, een nieuw besluit te nemen.

Zoals onder 2 van deze uitspraak is weergegeven, is op dat besluit het recht van toepassing zoals dat onmiddellijk voor 1 januari 2024 gold. Dat zijn in dit geval de relevante bepalingen over de verlening van een natuurvergunning uit de Wnb, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming (hierna: Rnb). Daarbij geldt dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 2.1 van de Rnb, de versie van AERIUS-Calculator moet worden gebruikt die op grond van artikel 1.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling in samenhang gelezen met bijlage II bij de Omgevingsregeling, geldt op het moment van het nemen van het nieuwe besluit (vergelijk de uitspraak van 4 september 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3356](#)).

30.1. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

Proceskosten en griffierecht

31. Het college moet de proceskosten van BMF en anderen vergoeden.

31.1. Nu het hoger beroep van het college gegrond is, hoeft zij geen griffierecht te betalen. Het college heeft echter het griffierecht al voldaan. Het college krijgt het geheven griffierecht terug.

Verzoek om schadevergoeding overschrijding redelijke termijn

32. BMF en anderen hebben bij brief van 10 april 2024 verzocht om vergoeding van schade in verband met overschrijding van de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

32.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#), is de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het EVRM, overschreden, als de duur van de totale procedure te lang is. In zaken die uit twee rechterlijke instanties bestaan, zonder voorafgaande bezwaarfase is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vier jaar redelijk. Die termijn vangt aan op het moment van ontvangst van het beroepsschrift door de rechtbank.

De vraag of de redelijke termijn is overschreden, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. In dit geval is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor verlenging of verkorting van deze termijn.

32.2. De rechtbank heeft het pro forma beroepschrift van BMF en anderen ontvangen op 19 november 2020 en heeft uitspraak gedaan op 21 januari 2022. De totale procedure heeft geduurd van 19 november 2020 tot 18 december 2024. Dit is vier jaar en één maand. De overschrijding van de redelijke termijn is in dit geval geheel toe te rekenen aan de Afdeling.

32.3. Uitgaande van een forfaitair tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, zal de Afdeling de Staat der Nederlanden veroordelen tot betaling van € 500,00 aan BMF en anderen als vergoeding van de geleden immateriële schade, te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarbij zij opgemerkt dat BMF samen met drie andere milieuorganisaties procedeert. De vier organisaties hebben ieder voor zich recht op 25% van het bedrag van de schadevergoeding (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1411).

Proceskosten en griffierecht

33. De Staat moet de proceskosten van het verzoek vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het incidenteel hoger beroep van de Stichting Brabantse Milieufederatie en anderen gegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant gegrond;
- III. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;
- IV. draagt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- V. bepaalt dat tegen het door het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant te nemen besluit slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;
- VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van de bij Stichting Brabantse Milieufederatie en anderen voor het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.225,70, voor € 2.187,50 toe te rekenen aan een door een derde verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn verplichting heeft voldaan;
- VII. bepaalt dat de griffier van de Raad van State het door het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant betaalde griffierecht ten bedrage van € 548,00 voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt;
- VIII. veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan Stichting Brabantse Milieufederatie en anderen te betalen een vergoeding voor immateriële schade van € 500,00, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- IX. veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij Stichting Brabantse Milieufederatie en anderen in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 437,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, mr. J.J.W.P. van Gastel, en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J. Pistoor, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

Bijlage: relevante bepalingen

Habitatrichtlijn

Artikel 6

1. De Lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lidstaten 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.
3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.
4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Wet natuurbescherming

Artikel 2.2

"1. Gedeputeerde staten dragen ervoor zorg dat in hun provincie instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onderdelen b, c en d, en 4, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden.

2. Gedeputeerde staten dragen ervoor zorg dat in hun provincie passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden."

Artikel 2.4

1. Gedeputeerde staten leggen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om:

- a. informatie over de handeling te verstrekken;
- b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen;
- c. de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften uit te voeren, of
- d. de handeling niet uit te voeren of te staken.

2. Ingeval in het belang van de bescherming van een Natura 2000-gebied een onverwijld tenuitvoerlegging van een besluit als bedoeld in het eerste lid noodzakelijk is, kunnen gedeputeerde staten het besluit bekendmaken door mondelinge mededeling aan degene die de handeling verricht of het voornemen daartoe heeft. Gedeputeerde staten stellen het besluit zo spoedig mogelijk alsnog op schrift en zenden dit toe of reiken dit uit aan de belanghebbenden.

3. Provinciale staten stellen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, ten aanzien van categorieën van handelingen bij verordening regels, houdende verplichtingen als bedoeld in het eerste lid. Ten aanzien van deze handelingen geven gedeputeerde staten geen toepassing aan het eerste lid.

4. Het is verboden te handelen in strijd met een verplichting als bedoeld in het eerste of derde lid.

Artikel 2.7

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8.

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren 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.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

4. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op projecten ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat dat besluit uitsluitend wordt vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8.

Artikel 5.4, eerste en tweede lid

1. Een bij of krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd indien:

- a. de houder van een vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd handelt met de hem verleende vergunning, onderscheidenlijk ontheffing of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen;
- b. de gegevens op grond waarvan de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat, waren de juiste gegevens bekend geweest, een andere beslissing zou zijn genomen;
- c. de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, of
- d. de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zouden hebben bestaan.

2. Een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, wordt in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Omgevingswet- en verwante regelgeving

Artikel 5.1, eerste lid en onder e, van de Omgevingswet

1. "Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

[...]

e. een Natura 2000-activiteit,"

Bijlage bij artikel 1.1

A. Begrippen

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

[...]

Natura 2000-activiteit: 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;

Artikel 16.53c van de Omgevingswet

"1. Voor een plan of een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn maakt het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, de aanvrager van de betrokken omgevingsvergunning, of het bevoegd gezag voor het projectbesluit een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van die richtlijn, van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, als:

- a. het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan of project, of
- b. het plan deel uitmaakt van een ander plan,

mits voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project."

Artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving

"Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 16.53c, eerste lid, van de wet, de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

2. In afwijking van het eerste lid kan, ondanks het feit dat uit de passende beoordeling de vereiste zekerheid niet is verkregen, de omgevingsvergunning worden verleend, als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. er zijn geen alternatieve oplossingen;
- b. het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard; en
- c. de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

3. Als het project significante gevolgen kan hebben voor een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort in een Natura 2000-gebied, geldt, in afwijking van het tweede lid, onder b, de voorwaarde dat het project nodig is vanwege:

- a. argumenten die verband houden met de gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten; of
- b. andere dwingende redenen van groot openbaar belang, als de procedure van artikel 10.6d van het Omgevingsbesluit is toegepast."

Artikel 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving

"Tenzij in artikel 11.4 anders is bepaald, zijn gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht het bevoegd gezag:

- a. dat een maatwerkvoorschrift kan stellen; of
- b. dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen."

Onderdeel III van het besluit tot verlening van een natuurvergunning van de PAS-vergunning

Aanhef en onderdeel III van de PAS-vergunning luiden:

"Gelet op de bepalingen van de Wet natuurbescherming besluiten wij: [...]

III. Dat de Wet natuurbeschermingsvergunning van 2 april 2015 (C2140505/4133) geldt voor het daarin vergunde project totdat de wijziging van het beoogde project in deze vergunning is gerealiseerd dan wel uitgevoerd."

Uitspraak 202200383/1/R2

ECLI:

ECLI:NL:RVS:2024:4909

Datum uitspraak:

18 december 2024

Inhoudsindicatie:

Bij besluit van 11 april 2011 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant voor de Amercentrale een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 verleend voor de functiewijziging van de elektriciteitscentrale Amercentrale, gelegen aan de Amerweg 1 in Geertruidenberg. Deze zaak gaat over de elektriciteitscentrale Amercentrale van RWE, die gevestigd is in Geertruidenberg. De zaak gaat over drie besluiten: het besluit waarbij een verzoek om handhavend op te treden tegen de Amercentrale van MOB en Leefmilieu is afgewezen, het besluit waarbij de natuurvergunning uit 2019 is verleend, en het besluit waarbij een verzoek om intrekking van de natuurvergunning uit 2011 is afgewezen. MOB en Leefmilieu hebben het college verzocht om handhavend op te treden tegen de Amercentrale. Verder heeft RWE een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van het bedrijf. Het college heeft de natuurvergunning op basis van intern salderen verleend. Daarvoor heeft het college vastgesteld dat de aangevraagde bedrijfssituatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie.

◇ hoger beroep

◇ natuurbescherming

Volledige tekst

202200383/1/R2.

Datum uitspraak: 18 december 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. RWE Generation NL B.V., gevestigd te Geertruidenberg (hierna: RWE),
 2. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
 3. Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Vereniging Leefmilieu, beide gevestigd te Nijmegen, (hierna: MOB en Leefmilieu)
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 8 december 2021 in zaak nrs. 19/2229, 20/342, 20/923 in het geding tussen:

MOB en Leefmilieu

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2011 heeft het college voor de Amercentrale een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor de functiewijziging van de elektriciteitscentrale Amercentrale, gelegen aan de Amerweg 1 in Geertruidenberg (hierna: natuurvergunning uit 2011).

Bij besluit van 12 februari 2019 heeft het college het verzoek van MOB en Leefmilieu om handhavend op te treden tegen RWE afgewezen.

Bij besluit van 18 juli 2019 heeft het college het tegen het besluit van 12 februari 2019 gemaakte bezwaar gegrond verklaard. Het college heeft de motivering van het besluit van 12 februari 2019 aangevuld en heeft het verzoek om handhaving opnieuw afgewezen.

Bij besluit van 4 december 2019 heeft het college het verzoek van MOB en Leefmilieu om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken afgewezen.

Bij besluit van 19 december 2019 heeft het college een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor het uitbreiden/wijzigen van een energiecentrale gelegen aan de Amerweg 1 in Geertruidenberg (hierna: natuurvergunning uit 2019).

Tegen het besluit van 4 december 2019 heeft MOB bezwaar gemaakt en op grond van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) het college verzocht in te stemmen met het rechtstreeks beroep bij de rechtbank.

Het college heeft ingestemd met rechtstreeks beroep en heeft het bezwaarschrift doorgezonden aan de rechtbank.

De rechtbank heeft de beroepen van MOB en Leefmilieu tegen de besluiten van 18 juli 2019, 4 december 2019 en 19 december 2019 samen behandeld.

Bij uitspraak van 8 december 2021 heeft de rechtbank het door MOB en Leefmilieu tegen het besluit van 18 juli 2019 ingestelde beroep ongegrond verklaard en de ingestelde beroepen tegen de besluiten van 4 december 2019 en 19 december 2019 gegrond verklaard. De rechtbank heeft de bestreden besluiten van 4 december 2019 en 19 december 2019 vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit op de aanvraag van RWE te nemen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak hebben RWE en het college hoger beroep ingesteld.

MOB en Leefmilieu hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

MOB en Leefmilieu hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

RWE en het college hebben een zienswijze op het incidenteel hoger beroep ingediend.

Het college, RWE en MOB en Leefmilieu hebben nadere stukken ingediend.

MOB en Leefmilieu hebben een verzoek gedaan tot schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

De Afdeling heeft de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (hierna: de Staat) aangemerkt als partij in deze procedure.

De Afdeling heeft de zaak, samen met de zaak met zaaknummer 202201311/1/R2, op de zitting behandeld op 6 en 7 februari 2024, waar RWE, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. J.J. Peelen en mr. D. Kist, advocaten in Amsterdam, het college, vertegenwoordigd door ing. S. Jochems, S.A. Teerink en mr. A. Speekenbrink, bijgestaan door mr. S.J. van Winzum en mr. R.D. Reinders, advocaten in Den Haag, en MOB en Leefmilieu, vertegenwoordigd door drs. J.G. Vollenbroek, bijgestaan door ir. A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandverlener in Gennep, zijn verschenen.

Overwegingen

Samenvatting van de uitspraak

Waar gaat deze zaak over?

1. Deze zaak gaat over de elektriciteitscentrale Amercentrale van RWE, die gevestigd is in Geertruidenberg. De zaak gaat over drie besluiten: het besluit waarbij een verzoek om handhavend op te treden tegen de Amercentrale van MOB en Leefmilieu is afgewezen, het besluit waarbij de natuurvergunning uit 2019 is verleend, en het besluit waarbij een verzoek om intrekking van de natuurvergunning uit 2011 is afgewezen.

Weigering om handhavend op te treden

1.1. MOB en Leefmilieu hebben het college verzocht om handhavend op te treden tegen de Amercentrale. De Afdeling stelt in dat kader vast dat de emissie van de stoffen SO₂, HCl en HF onderdeel uitmaakte van het in 2011 vergunde project. De Amercentrale handelde door deze stoffen uit te stoten dus niet in strijd met de natuurvergunning uit 2011 of met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. De Afdeling komt in deze uitspraak daarom tot het oordeel dat de rechtbank het beroep tegen de weigering om handhavend op te treden tegen de Amercentrale terecht ongegrond heeft verklaard.

Verlening van de natuurvergunning uit 2019

1.2. Verder heeft RWE een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van het bedrijf. Het college heeft de natuurvergunning op basis van intern salderen verleend. Daarvoor heeft het college vastgesteld dat de aangevraagde bedrijfssituatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is ontleend aan de natuurvergunning uit 2011.

1.3. De rechtbank heeft de vergunning vernietigd. De rechtbank heeft in haar uitspraak een nuancering aangebracht op de vaste rechtspraak van de Afdeling over intern salderen. Deze nuancering houdt kort gezegd in dat niet zonder meer met niet (meer) benutte emissieruimte intern gesaldeerd kan worden. Deze nuancering baseert de rechtbank op artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Dezelfde nuancering is door de rechtbank toegepast in de uitspraak over Rendac Son B.V. (hierna: Rendac). De Afdeling doet vandaag ook uitspraak in die zaak ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)).

Nieuw beoordelingskader intern salderen

1.4. In de uitspraak van vandaag in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) komt de Afdeling tot de conclusie dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen te wijzigen. Die wijziging houdt kort gezegd in dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. In de voortoets mag dus, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig. Dit is uitgewerkt in 17-17.7 van de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)).

1.5. Het voorgaande betekent niet dat de referentiesituatie geen enkele rol speelt bij de beoordeling van de gevolgen van een project. Intern salderen met de referentiesituatie mag als mitigerende maatregel betrokken worden in de passende beoordeling van de gevolgen van het project. Voor de wijze waarop de omvang van de referentiesituatie van intern salderen als mitigerende maatregel wordt bepaald en de voorwaarden waaronder intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor extern salderen. Dat is uitgewerkt in 18-21.4 van de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)).

Conclusie voor de natuurvergunning uit 2019

1.6. Weliswaar volgt de Afdeling niet de motivering die de rechtbank aan haar uitspraak ten grondslag legt, maar naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank de natuurvergunning uit 2019 wel terecht vernietigd. Het college heeft bij de verlening van deze natuurvergunning voor de wijziging van het project namelijk de referentiesituatie betrokken in de voortoets. Dat is, zo volgt uit de uitspraak in de zaak over Rendac, ook in deze zaak niet meer juist.

Weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken

1.7. Voorts hebben MOB en Leefmilieu het college verzocht om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken. Hierover overweegt de Afdeling dat het college in het kader van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. De Afdeling komt dus tot het oordeel dat de rechtbank het besluit waarbij het college het verzoek van MOB en Leefmilieu om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken heeft afgewezen, terecht heeft vernietigd.

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

Handhaving

2. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om handhaving van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om handhaving van de Wnb is gedaan op 17 december 2018. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Intrekkingsverzoek

3. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om een natuurvergunning in te trekken is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om de natuurvergunning in te trekken is gedaan op 17 september 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Natuurvergunning

4. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een natuurvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 30 januari 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

5. De relevante bepalingen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

6. De Amercentrale is een biomassa- en steenkoolcentrale die elektriciteit en warmte produceert. De Amercentrale ligt aan de Amerweg 1 in de gemeente Geertruidenberg, aan het begin van de rivier de Amer.

6.1. In 1979 is het Amercentralecomplex, waaronder eenheid AC-8 (hierna: AC-8), vergund. Vervolgens is op 3 mei 1988 een vergunning op grond van de Hinderwet, de Wet luchtverontreinigingen en de Wet geluidhinder verleend voor het uitbreiden van de Amercentrale met een kolengestookte warmtekrachteenheid AC-9 (hierna: AC-9). Daarna is onder meer op 9 juli 2002 een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) verleend. Op 17 februari 2006 is een melding ingevolge artikel 8.19 van de Wm gedaan voor het plaatsen van een SCR DeNOx-installatie bij AC-9 (hierna: de melding uit 2006). Vervolgens is op 28 september 2007 een vergunning op grond van artikel 8.23 van de Wm verleend.

6.2. Op 11 april 2011 is de eerste natuurvergunning voor de Amercentrale verleend. Deze natuurvergunning is verleend voor het verhogen van de hoeveelheid biomassa en het verlagen van de hoeveelheid kolen die verstoekt zal worden in AC-9. Om deze functiewijziging mogelijk te maken zijn

een aantal nieuwe installaties vergund: een losinstallatie, gesloten transportbanden, separate maalinstallaties en biomassa dagsilo's bij AC-9 en een extra biomassa dagsilo bij AC-8. De functiewijziging leidt tot ongeveer 250 extra scheepvaartbewegingen per jaar.

6.3. Vervolgens is op 12 december 2017 op grond van artikel 2.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) aan RWE een omgevingsvergunning voor het veranderen van de inrichting en het in werking hebben van de inrichting na de verandering verleend (hierna: de revisievergunning uit 2017). AC-8 maakt geen onderdeel meer uit van deze revisievergunning.

6.4. Op 19 december 2019 is de natuurvergunning uit 2019 verleend. Deze natuurvergunning is verleend voor het wijzigen/uitbreiden van het project. De wijzigingen betreffen:

- het uit bedrijf nemen van AC-8 per 1 januari 2016,
- het plaatsen van een nieuw ketelhuis met daarin vier aardgas-gestookte warmwaterketels die als back-up dienen voor de warmtelevering vanuit AC-9,
- het in 2011 vergunde hamermolengebouw is niet gerealiseerd en zal niet meer worden gerealiseerd, de in 2011 vergunde opslagsilo zal alsnog worden gerealiseerd,
- volledige transitie naar biomassa,
- het plaatsen van zonnepanelen op de voormalige koelwatervijver in 2019.

Aangevallen uitspraak

Beroep tegen de weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken

7. Voordat de rechtbank het beroep heeft besproken, is zij om te beoordelen of er sprake was van procesbelang nagegaan of MOB en Leefmilieu met de intrekking van de natuurvergunning uit 2011 nog steeds konden bereiken dat de activiteiten van RWE gestaakt zouden moeten worden. Per 1 januari 2020 bestaat immers alleen nog een vergunningplicht voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben. De vergunningplicht voor projecten die enige maar geen significante gevolgen kunnen hebben, de zogenoemde verslechteringsvergunning, is komen te vervallen (zie overweging 17.1 van de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (hierna: Logtsebaan-uitspraak)). In overweging 17.3 van die uitspraak is ook overwogen dat de intrekking van een verslechteringsvergunning die voor 1 januari 2020 is verleend niet als passende maatregel kan worden geduid in de zin van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, omdat met de intrekking van een vergunning voor een project dat niet langer vergunningplichtig is, niet kan worden bewerkstelligd dat de activiteit wordt beëindigd.

7.1. Gelet op het bovenstaande heeft de rechtbank eerst gezien of de natuurvergunning uit 2011 een verslechteringsvergunning is. Volgens de rechtbank bestond de referentiesituatie voor de natuurvergunning uit 2011 uit de Amercentrale zoals deze in werking was op basis van de revisievergunning uit 2002 en de melding uit 2006. Verder heeft de rechtbank vastgesteld dat het scheepvaartverkeer als gevolg van het in 2011 vergunde project toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie. Omdat significante gevolgen vanwege verstoring door de toename van scheepvaartverkeer niet op voorhand konden worden uitgesloten, is een passende beoordeling opgesteld. Om die reden zou ook onder het huidige recht voor dit project op basis van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb een vergunning zijn vereist. Daarnaast merkt de rechtbank op dat de stikstofemissie vanwege dit extra scheepvaartverkeer niet is beoordeeld en dat dus niet is vast komen te staan of sprake is geweest van een eventuele toename van de stikstofemissie vanwege dit extra scheepvaartverkeer. De rechtbank sluit niet uit dat ook voor de toename van stikstofdepositie vanwege het extra scheepvaartverkeer een vergunning op basis van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb nodig is. De rechtbank komt tot de conclusie dat de natuurvergunning uit 2011 niet op basis van intern salderen is verleend, dat geen sprake is van een verslechteringsvergunning en dat intrekking daarvan dus als passende maatregel kan worden beschouwd.

Vervolgens heeft de rechtbank geoordeeld dat het college in strijd met artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb onvoldoende heeft gemotiveerd of het al dan niet gedeeltelijk intrekken van de natuurvergunning voor zover deze betrekking had op AC-8 noodzakelijk was vanwege artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl). Het intrekken van niet (meer) gerealiseerde vergunde ruimte in oude natuurvergunningen kan volgens de rechtbank bijdragen aan het voorkomen van de dreigende achteruitgang van de natuurwaarden. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat in artikel 2.6 van de

Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant van 13 december 2019 (hierna: de Beleidsregel) voorwaarden werden gesteld aan intern salderen. De rechtbank beschouwt deze beperkingen als een passende maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Het netto-effect van toepassing van artikel 2.6, eerste lid, van de Beleidsregel is hetzelfde als het intrekken van de toestemming voor een activiteit op basis van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb.

Wat betreft artikel 5.4, eerste lid, onder d, van de Wnb, overweegt de rechtbank dat het college ten onrechte niet heeft beoordeeld of het vervallen van de milieutoestemming voor AC-8 in 2017 een omstandigheid was die aanleiding zou kunnen geven om de natuurvergunning uit 2011 op grond van artikel 5.4, eerste lid, onder d, van de Wnb al dan niet gedeeltelijk in te trekken.

7.2. Verder is de natuurvergunning uit 2011 volgens de rechtbank niet in strijd met de wet zoals bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb verleend. De natuurvergunning uit 2011 is immers verleend voor het project Amercentrale zoals omschreven in de vergunning en daaraan heeft een passende beoordeling ten grondslag gelegen. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel achteraf dat de passende beoordeling voor de natuurvergunning uit 2011 onvolledig is geweest. Het college was dus niet bevoegd om de natuurvergunning uit 2011 op grond van artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb in te trekken, zo heeft de rechtbank overwogen.

Beroep tegen de weigering om te handhaven op basis van de Wnb

8. In overweging 7.2 van de uitspraak van de rechtbank is geoordeeld dat er geen aanwijzingen zijn dat de Amercentrale in strijd met de geldende Nbw-vergunning uit 2011 in bedrijf is. Volgens de rechtbank is er dan ook geen sprake van strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb waardoor het beroep tegen het besluit op bezwaar, waarin het verzoek om handhaving is afgewezen, ongegrond is.

Beroep tegen de natuurvergunning uit 2019

9. De rechtbank is van oordeel dat het college de natuurvergunning uit 2011 terecht heeft beschouwd als referentiesituatie voor het verlenen van de natuurvergunning in 2019. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de natuurvergunning uit 2011 alle emissies omvat van het project Amercentrale in 2011. Anders dan MOB en Leefmilieu, is de rechtbank van oordeel dat de omgevingsvergunning uit 2017 niet de referentiesituatie is. De natuurvergunning in 2011 was niet vervallen of geëxpireerd, zodat aan deze vergunning de referentiesituatie moet worden ontleend. Dat MOB en Leefmilieu graag zouden zien dat een natuurvergunning wordt beperkt indien later een omgevingsvergunning wordt verleend met minder gevolgen, is niet iets dat de rechtbank kan bewerkstellingen. Dit zal de wetgever zelf moeten veranderen in de Wnb.

9.1. Nadat de rechtbank heeft vastgesteld dat de referentiesituatie kan worden ontleend aan de natuurvergunning uit 2011, gaat zij in op de Beleidsregel. Volgens de rechtbank gold deze Beleidsregel ten tijde van het bestreden besluit en heeft het college niet aangegeven of het de Beleidsregel buiten toepassing laat of afwijkt van artikel 2.6 van de Beleidsregel.

9.2. In artikel 2.6, eerste lid, van de Beleidsregel is bepaald dat de stikstofemissie van een activiteit alleen ten behoeve van intern salderen mag worden ingezet als er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en deze activiteit onafgebroken aanwezig is geweest of kan worden hervat zonder natuurvergunning of een omgevingsvergunning, onderdeel bouwen. De rechtbank sluit niet uit dat ten behoeve van het opnieuw in gebruik nemen van AC-8 zou moeten worden gebouwd. Ook stelt de rechtbank vast dat AC-8 sinds 2015 niet meer in werking is en dat de daarvoor noodzakelijke omgevingsvergunning milieu is vervallen met het verlenen van de revisievergunning in 2017. Dit acht de rechtbank relevant, want zij ziet niet in waarom een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen het hervatten met een omgevingsvergunning voor bouwen enerzijds en met een omgevingsvergunning voor het uitbreiden van de inrichting anderzijds. Het college heeft volgens de rechtbank niet inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van de omstandigheid dat de emissie van AC-8 op basis van artikel 2.6, eerste lid, van de Beleidsregel niet mocht worden ingezet ten behoeve van de verlening van de Wnb-vergunning.

Op grond van artikel 2.6, derde lid, van de Beleidsregel is relevant of het noodzakelijk is om de natuurvergunning waarmee intern wordt gesaldeerd al dan niet gedeeltelijk in te trekken of te wijzigen in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Gelet hierop had het college het verzoek om intrekking moeten betrekken bij zijn besluit op de aanvraag voor de natuurvergunning.

Omdat de noodzaak voor intrekking nog moet worden onderzocht, kan het intern salderen met de stikstofemissies voor AC-8 in strijd zijn met artikel 2.6, derde lid, van de Beleidsregel, aldus de rechtbank.

9.3. Daarnaast zoekt de rechtbank aansluiting bij overweging 85 van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 7 november 2018, PAS, EU:C:2018:882, (hierna: PAS-arrest). De rechtbank constateert dat in dit geval AC-8 in bedrijf is genomen voordat de beschermingsregeling van de Hrl van toepassing werd op het betrokken Natura 2000-gebied, wat betekent dat de gevolgen van de emissies van AC-8 nooit passend zijn beoordeeld. Volgens de rechtbank mag het betrekken van deze emissies bij vergunningverlening alleen als is gegarandeerd dat deze emissies niet leiden tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat AC-8 niet meer in werking was en ook niet meer in werking mocht zijn. Verder benadrukt de rechtbank dat de Amercentrale invloed heeft op bijna alle Natura 2000-gebieden. Het zonder meer verlenen van een vergunning is onder deze omstandigheden in strijd met artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

9.4. Daarna brengt de rechtbank een nuancering aan op de rechtspraak van de Afdeling over intern salderen: indien het gaat om niet (meer) benutte emissieruimte vanwege een activiteit die in het verleden weliswaar is vergund, maar niet passend is beoordeeld, en waarbij voor het hervatten van die activiteit een nadere vergunning op basis van de Wnb of de Wabo is vereist, mag volgens de rechtbank hiermee slechts worden gesaldeerd als verweerder inzichtelijk maakt met welke andere passende maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. Anders zou, als gevolg van de wetswijziging per 1 januari 2020, tot in de lengte der dagen kunnen worden gesaldeerd met niet passend beoordeelde emissieruimte uit het verleden. Dat verdraagt zich volgens de rechtbank niet met artikel 6, tweede lid, van de Hrl en wringt bovendien met overweging 85 van het PAS-arrest.

9.5. Voorts is in de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de natuurvergunning uit 2019 volstaan met een vergelijking van de actuele emissies van zwaveldioxide (SO₂), koolmonoxide (CO), waterstofchloride (HCl) en waterstoffluoride (HF) met de emissies in de referentiesituatie van de natuurvergunning uit 2011, waarin ook de overige emissies van AC-8 zijn betrokken. Dit is naar het oordeel van de rechtbank in strijd met (de strekking van) artikel 2.6 van de Beleidsregel en artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

9.6. Afsluitend gaat de rechtbank in op het betoog van MOB en Leefmilieu dat het verlenen van de natuurvergunning uit 2019 in strijd is met de uitspraak van de Hoge Raad van 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006. Volgens de rechtbank levert de Amercentrale een substantiële bijdrage aan de totale CO₂-emissie van Nederland. Een stijging van de zeespiegel, als gevolg van de opwarming van de aarde door onder andere CO₂, zal gevolgen hebben voor Nederlandse Natura 2000-gebieden. Dat geldt ook voor het Natura 2000-gebied Biesbosch dat nagenoeg op zeeniveau ligt. Gelet hierop kan de rechtbank niet op voorhand uitsluiten dat de CO₂-emissie van de Amercentrale voor de Biesbosch significante gevolgen kan hebben dan wel dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in de Biesbosch kunnen verslechteren. In dat geval is de vergunning verleend in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb zoals dat gold in 2019.

Daarnaast is het de rechtbank niet duidelijk of sprake zal zijn van een toename in CO₂-emissies in het aangevraagde project als de CO₂-emissie van AC-8 buiten beschouwing wordt gelaten. Ook dit is in strijd met (de strekking van) artikel 2.6 van de Beleidsregel en artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Conclusie

10. De rechtbank heeft de weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken en het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2019 vernietigd. Het besluit op bezwaar, waarin de bezwaren van MOB en Leefmilieu tegen de weigering om handhavend optreden ongegrond zijn verklaard, is in stand gelaten.

10.1. De rechtbank ziet geen aanleiding om zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank draagt het college op om een nieuw besluit te nemen op de aanvraag voor de natuurvergunning.

Omdat het college alsnog moet beslissen op het verzoek om intrekking, bestaat de mogelijkheid dat de natuurtoestemming voor AC-8 gedeeltelijk wordt ingetrokken. Als de toestemming voor AC-8 wordt ingetrokken of niet mag worden betrokken bij de vergunningverlening resteert de vraag of het aangevraagde project voorziet in een toename ten opzichte van de revisievergunning uit 2017. De rechtbank is er niet in geslaagd om dit zelf vast te stellen.

Mocht er sprake zijn van een toename van emissies ten opzichte van de revisievergunning uit 2017, dan is volgens de rechtbank 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 Hrl als het college inzichtelijk maakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. Omdat de Amercentrale invloed heeft op heel veel Natura 2000-gebieden kan de rechtbank dit niet zelf vaststellen.

(Incidenteel) hoger beroepen

Intrekking hoger beroepsgronden

11. Op de zitting heeft het college de hoger beroepsgrond over het buiten het geding treden door de rechtbank met betrekking tot CO₂-emissies ingetrokken.

Volgorde van bespreking

12. De Afdeling zal hieronder de (incidenteel) hoger beroepsgronden per bestreden besluit bespreken. Eerst zal het besluit waarin is geweigerd om handhavend op te treden worden behandeld, daarna zal het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2019 aan bod komen en als laatste zal de afwijzing van het verzoek tot intrekking van de natuurvergunning uit 2011 worden behandeld.

Handhavingsverzoek

13. MOB en Leefmilieu betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er geen aanwijzingen zijn dat de Amercentrale in strijd handelde met de natuurvergunning uit 2011 en daarom het handhavingsverzoek kon worden afgewezen. Zij stellen dat de natuurvergunning uit 2011 geen betrekking had op de emissies van SO₂, HCl en HF. Dit blijkt volgens hen uit punt 2.1 van de passende beoordeling "Increase Biomass AC-9, Amercentrale" van 8 december 2010 uitgevoerd door ecogroen advies, behorende bij de aanvraag voor de natuurvergunning uit 2011 (hierna: passende beoordeling). Daarin staat dat SO₂ en NO_x in de ongereinigde rookgassen zitten en dat de ruwe rookgassen van SO₂ worden gereinigd. Dit betekent volgens MOB en Leefmilieu dat volgens de vergunning geen SO₂ meer uit de schoorsteen komt. Dit wordt ook bevestigd door figuur 6.4, waarin alleen de vergunde en actuele NO_x-emissies zijn weergegeven. SO₂, HCl en HF worden echter wel geëmitteerd door de Amercentrale. Dit is een overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, aldus MOB en Leefmilieu.

13.1. Het college stelt zich op het standpunt dat een natuurvergunning wordt verleend voor een project, en niet voor emissies. Volgens het college is in de natuurvergunning uit 2011 het hele project Amercentrale vergund en dus ook alle daaruit voortkomende emissies, voor zover die niet door de aan de vergunning verbonden voorschriften zijn beperkt. Het project voorziet dus in activiteiten die de bovenstaande stoffen emitteren.

RWE heeft op de zitting toegelicht dat zowel bij kolenstook als bij biomassa SO₂, HCl en HF kunnen vrijkomen, ook al zijn er een DeNO_x-installatie en rookgasontzwavelingsinstallatie aanwezig. Deze installaties zijn de best beschikbare technieken, maar toch gelden er volgens de wet nog emissiegrenswaarden voor SO₂, HCl en HF. Hieruit blijkt al dat er, ondanks de rookgasreiniging, nog emissies van SO₂, HCl en HF kunnen optreden.

13.2. In de passende beoordeling staat dat het op dat moment bestaande project bestaat uit twee kolengestookte eenheden AC-8 en AC-9. Aan de AC-9 is een houtvergasser gekoppeld. Daarnaast is hulpketel 91 aanwezig om warmte te leveren bij het buiten bedrijf zijn van AC-8 en AC-9. Ook zijn er twee gasturbines AC-20 en AC-21 aanwezig.

De Amercentrale veroorzaakt volgens de passende beoordeling emissies naar de lucht in de vorm van rookgassen die voornamelijk zijn verontreinigd met NO_x, SO₂ en vliegias. Deze rookgassen worden als volgt gereinigd: in het elektrostatische vliegiasfilter worden de kleine stofdeeltjes inclusief zware metalen afgevoerd en afgevangen. Deze vrijwel stofvrije rookgassen worden door middel van de

rookgasventilator afgevoerd naar de rookgasontzwavelingsinstallatie. Daarin worden de rookgassen van SO₂ gereinigd en via de schoorsteen geëmitteerd. Op de AC-9 is tevens een DeNO_x-installatie aanwezig die de stikstofoxiden in de rookgassen omzet in stikstof en water met behulp van ammoniak.

De in 2011 aangevraagde wijziging ziet op het verhogen van de hoeveelheid biomassa en het verlagen van de hoeveelheid kolen die worden verstoekt in AC-9. De emissies naar lucht en water van AC-9 en de totale Amercentrale die al waren toegestaan veranderen niet door de wijziging, zo blijkt uit de passende beoordeling.

In paragraaf 6.6 van de passende beoordeling staat dat de verzurende en vermestende stoffen NO_x en SO₂ via atmosferische depositie kunnen leiden tot verschillende effecten, zoals verzuring en vermesting, en dat deze effecten van toepassing zijn op de beschermde habitattypen, habitatrichtlijnsoorten en vogelrichtlijnsoorten. Daarna wordt ingegaan op de kritische depositiewaarden voor de hoeveelheid verzurende en vermestende depositie op verschillende vegetatietypen. De conclusie is dat vooral stikstofbeschikbaarheid het kritische depositieniveau bepaalt en dat voor de Amercentrale, bij de vraag of de verzurende en vermestende emissie leidt tot significant negatieve effecten, stikstofdepositie (NO_x) de bepalende factor is. Om deze reden worden daarna alleen de NO_x-emissies weergegeven.

13.3. Anders dan MOB en Leefmilieu, volgt naar het oordeel van de Afdeling uit het bovenstaande, met name uit hetgeen staat in paragraaf 6.6 van de passende beoordeling, niet dat het in 2011 vergunde project alleen NO_x emitteerde en geen SO₂, HCl en HF. In de passende beoordeling leest de Afdeling alleen dat NO_x de bepalende stof was om de vraag te beantwoorden of het project significante effecten heeft. De Afdeling leest in paragraaf 6.6 van de passende beoordeling evenmin dat SO₂, HCl en HF door middel van de DeNO_x-installatie en rookgasontzwavelingsinstallatie volledig uit de rookgassen worden verwijderd. Er staat enkel dat de rookgassen worden gereinigd. Niet uit te sluiten is dat in dat proces niet alle SO₂, HCl en HF uit de rookgassen wordt gereinigd. Hierdoor kan het project ook SO₂, HCl en HF emitteren. Dit betekent dat deze emissies onderdeel uitmaken van het in 2011 vergunde project. Nu de emissie van deze stoffen deel uitmaakt van het vergunde project, handelt de Amercentrale door deze stoffen te emitteren niet in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb dan wel de natuurvergunning uit 2011. De rechtbank is terecht tot deze conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

13.4. De rechtbank heeft het beroep tegen de weigering een besluit tot handhaving te nemen dus terecht ongegrond verklaard.

Besluit tot verlening natuurvergunning uit 2019

14. De vraag die partijen in dit kader in de kern verdeeld houdt is of de natuurvergunning uit 2019 terecht met toepassing van intern salderen is verleend.

15. Om die vraag te beantwoorden wordt hieronder eerst het door de Afdeling tot deze uitspraak gehanteerde toetsingskader voor intern salderen uiteengezet (16). Daarna zal de Afdeling eerst de incidenteel hoger beroepsgrond van MOB en Leefmilieu over deze nuancering bespreken (17-18). Daarna gaat de Afdeling in op de andere (incidenteel) hoger beroepsgronden over de natuurvergunning uit 2019 (19-23).

Kader intern salderen van de Afdeling

16. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat- voor de vraag of de wijziging of uitbreiding van een project significante gevolgen kan hebben- een vergelijking mag worden gemaakt van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging of uitbreiding. In de referentiesituatie gaat het daarbij om de gevolgen van activiteiten die zijn toegestaan op dezelfde locatie als de aangevraagde activiteit en die door de aangevraagde activiteit zullen veranderen (waarvoor de aangevraagde activiteit rechtstreeks gevolgen heeft). Met andere woorden: het gaat om een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen. Deze vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd.

De referentiesituatie wordt ontleend aan de natuurvergunning voor het toegestane project op de locatie waar de beoogde activiteit is voorzien. De referentiesituatie wordt bij het ontbreken van een natuurvergunning ontleend aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Hrl van toepassing werd op het betrokken Natura 2000-gebied). Onder het verlenen van een milieutoestemming moet de vergunning of de melding op basis van de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet worden verstaan. Wanneer daarna een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen voor Natura 2000-gebieden dan de op de referentiedatum toegestane activiteit, geldt die latere toestemming als referentiesituatie.

Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd.

16.1. Als de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, dan is volgens de rechtspraak van de Afdeling op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging of uitbreiding significante gevolgen heeft. De positieve gevolgen van de wijziging of uitbreiding op de toegestane situatie zijn dan immers gelijk aan of groter dan de negatieve gevolgen van het reeds (natuur- of milieu-)vergunde project.

Onder het vergunningenregime tot 1 januari 2020 betekende dit dat het project wel vergunningplichtig was, maar dat de vergunning op basis van een belangenafweging kon worden verleend (de zogenoemde verslechteringsvergunning op basis van artikel 6, tweede lid, van de Hrl). Tot 1 januari 2020 was er wel ruimte om bij de toestemming voor een wijziging of uitbreiding van een project toepassing te geven aan artikel 6, tweede lid, van de Hrl bij de verlening van de zogenoemde verslechteringsvergunning. Hierdoor kon een bestuursorgaan ook bij vergunningverlening beleid voeren over onbenutte emissieruimte en op die manier de referentiesituatie wijzigen. Deze verslechteringsvergunning is door de wijziging van de Wet natuurbescherming met ingang van 1 januari 2020 echter vervallen.

(Incidenteel) hoger beroepen

Incidenteel hoger beroep MOB en Leefmilieu (artikel 6, derde lid, van de Hrl)

- Betoog

17. MOB en Leefmilieu zijn met de rechtbank van oordeel dat de jurisprudentie van de Afdeling over intern salderen nuancering behoeft, maar kunnen zich niet vinden in de inhoud van de nuancering die de rechtbank heeft aangebracht en die de rechtbank heeft gebaseerd op artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

MOB en Leefmilieu menen dat een referentiesituatie slechts kan worden ontleend aan een natuurtoestemming die in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Hrl en waarbij het project dus passend is beoordeeld. Indien een natuurtoestemming ontbreekt of een natuurtoestemming niet in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Hrl, dan kan de referentiesituatie niet aan die natuurtoestemming worden ontleend, maar kan de referentiesituatie alleen worden ontleend aan een eerdere, wel correct passend beoordeelde natuurtoestemming of milieutoestemming met de minste gevolgen.

Voor de natuurvergunning uit 2011 betekent het bovenstaande dat daar niet zonder meer mee kan worden intern gesaldeerd, omdat de gevolgen van stikstofdepositie van het in 2011 vergunde project nooit passend zijn beoordeeld. Volgens MOB en Leefmilieu had dit moeten leiden tot het oordeel dat de natuurvergunning uit 2011 gelijk moet worden gesteld aan een, na de referentiedatum verleende, milieutoestemming. Er zou dan alleen intern gesaldeerd kunnen worden met die natuurvergunning als er geen (andere) natuurtoestemming is waaraan een correcte passende beoordeling ten grondslag ligt en als deze natuurvergunning de toestemming is met de minste gevolgen. Dat niet zonder meer intern kan worden gesaldeerd met een natuurvergunning in welk kader de gevolgen van stikstofdepositie niet passend zijn beoordeeld, blijkt volgens MOB en Leefmilieu ook uit de arresten van het Hof van 14 januari 2010, C-226/08, Stadt Papenburg, ECLI:EU:C:2010:10, van 29 juli 2019, C-411/17, Inter-Environment Wallonië ASBL, ECLI:EU:C:2019:622, punt 130 tot en met 132, en van 10 november 2022, C-278/21, AquaPri, ECLI:EU:C:2022:864, punt 38 tot en met 43.

Aan RWE is in 2017 een revisievergunning verleend, op grond waarvan de AC-8 niet meer in werking mag zijn. Dit betekent dat aan die vergunning de referentiesituatie had moeten worden ontleend. In de voorliggende zaak is echter intern gesaldeerd met de natuurvergunning uit 2011, die qua emissies en

deposities ruimer is dan de revisievergunning uit 2017. Dit zou in strijd moeten worden geacht met artikel 6, derde lid, van de Hrl, aldus MOB en Leefmilieu. De rechtbank heeft echter ten onrechte- op basis van haar nuancerings- het intern salderen met een natuurvergunning die niet passend is beoordeeld wat betreft stikstofdepositie met latente ruimte in strijd geacht met het tweede lid van artikel 6 van de Hrl.

- Het oordeel van de Afdeling: wijziging rechtspraak intern salderen

17.1. Zoals onder 16 en 16.1 is uiteengezet is het vaste rechtspraak van de Afdeling dat voor de vraag of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat (de wijziging van) een project significante gevolgen heeft, een vergelijking gemaakt mag worden van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging. In de Logtsebaan-uitspraak heeft de Afdeling deze rechtspraak bevestigd.

17.2. Zoals weergegeven in 16.2 van de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) komt de Afdeling tot de conclusie dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen zoals uiteengezet in de Logtsebaan-uitspraak te wijzigen. Die wijziging houdt kort gezegd in dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. In de voortoets mag dus, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging.

Het voorgaande betekent niet dat de referentiesituatie geen enkele rol speelt bij de beoordeling van de gevolgen van een project. De referentiesituatie mag als mitigerende maatregel betrokken worden in de passende beoordeling van de gevolgen van het project. Dat kan als voldaan zijn aan de voorwaarden voor het betrekken van mitigerende maatregelen in een passende beoordeling. Onder 17-21.4 van de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) heeft de Afdeling haar motivering uiteengezet.

17.3. In 22-25.1 van de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) is beschreven wat deze wijziging van de rechtspraak betekent voor natuurvergunningprocedures, de natuurvergunningplicht voor bepaalde activiteiten, voor handhavingprocedures en voor de beoordeling van de aanhaakplicht in lopende procedures.

17.4. Omdat de Afdeling in de onderhavige uitspraak dus tot hetzelfde oordeel komt als in de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) slaagt het betoog van MOB en Leefmilieu.

-Wat betekent de wijziging van de rechtspraak voor RWE?

17.5. RWE heeft een vergunning aangevraagd voor de wijziging van een bestaand project, waarvoor eerder een natuurvergunning is verleend. Het college heeft de vergunning voor de wijziging van het project verleend, waarbij het de referentiesituatie heeft betrokken in de voortoets. De rechtbank heeft dat besluit terecht vernietigd. De Afdeling ziet echter in wat MOB en Leefmilieu naar voren hebben gebracht aanleiding voor het oordeel dat de motivering die de rechtbank aan haar uitspraak ten grondslag legt niet kan worden gevolgd.

Voor RWE betekent dit dat het college als gevolg van deze uitspraak zal moeten beoordelen of het gehele project na wijziging, dat wil zeggen na het plaatsen van een nieuw ketelhuis met daarin vier aardgas gestookte warmwaterketels die als back-up dienen voor de warmtelevering vanuit AC-9, de realisatie van de in 2011 vergunde opslagsilo, de volledige transitie naar biomassa, het plaatsen van zonnepanelen op de voormalige koelwatervijver in 2019, en zonder AC-8 en het hamermolengebouw, die in 2011 nog waren vergund, significante gevolgen kan hebben. Bij die beoordeling mag rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van onderdelen van het project die aangemerkt kunnen worden als standaardonderdelen in de betekenis die het Hof daaraan heeft gegeven in het arrest van 15 juni 2023, C-721/21, Eco-Advocacy, [ECLI:EU:C:2023:477](#). De positieve gevolgen van mitigerende maatregelen, waaronder de vergelijking met de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de eerder vergunde situatie- de referentiesituatie- mogen in de voortoets niet worden betrokken.

Als op grond van die beoordeling niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het project na wijziging significante gevolgen heeft, dan is het gehele project na wijziging vergunningplichtig en dient een passende beoordeling te worden gemaakt. In de passende beoordeling mag het college de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de eerder vergunde situatie, de referentiesituatie, als mitigerende maatregel betrekken. Daarvoor gelden de voorwaarden die in de

uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) zijn uiteengezet. Daaruit kan worden afgeleid dat, anders dan MOB en Leefmilieu in deze procedure naar voren hebben gebracht, een referentiesituatie kan worden ontleend aan een natuurvergunning waarvan vaststaat dat de passende beoordeling die daaraan ten grondslag ligt niet deugdelijk is. Voor de omvang van de in te zetten referentiesituatie, die volgens MOB en Leefmilieu beperkt moet worden tot feitelijk gerealiseerde onderdelen van een activiteit, verwijst de Afdeling naar wat onder 19.2 van de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) is overwogen over het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die ontleend wordt aan een natuurvergunning.

17.6. Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot het oordeel dat de motivering die de rechtbank aan haar uitspraak ten grondslag legt niet kan worden gevolgd, maar is de Afdeling wel van oordeel dat de rechtbank het beroep tegen de natuurvergunning uit 2019 terecht gegrond heeft verklaard.

Hoger beroep college (artikel 6, tweede lid, van de Hrl)

18. Omdat de rechtbank het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2019 alleen al naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep van MOB en Leefmilieu terecht heeft vernietigd, komt de Afdeling niet meer toe aan de bespreking van de hoger beroepsgronden van RWE en het college over de nuancering van de jurisprudentie van de Afdeling over intern salderen op basis van artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

Beleidsregel

19. Partijen verschillen verder van mening over het antwoord op de vraag of de natuurvergunning uit 2019 in overeenstemming is met artikel 2.6 van de Beleidsregel, die tot 1 januari 2020 in aanvulling op het geschetste kader onder 16 en 16.1 voor de verlening van natuurvergunningen gold. Ook op deze hoger beroepsgronden gaat de Afdeling niet meer in omdat de rechtbank het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2019 alleen al naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep van MOB en Leefmilieu terecht heeft vernietigd. Daarbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat de Beleidsregel inmiddels is ingetrokken.

Omvang van de referentiesituatie

20. Voorts hebben partijen (incidenteel) hoger beroepsgronden naar voren gebracht over de wijze waarop het college de omvang van de referentiesituatie die aan de natuurvergunning uit 2011 is ontleend, heeft vastgesteld. Omdat in het nieuw te nemen besluit de referentiesituatie die aan deze vergunning is ontleend- onder de in de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) beschreven voorwaarden- wel als mitigerende maatregel in de passende beoordeling zou kunnen worden betrokken en de opgeworpen vragen in dit verband nog van belang kunnen zijn, zal de Afdeling op deze gronden ingaan. Voor het antwoord op de vraag of de natuurvergunning uit 2011 als mitigerende maatregel kan worden betrokken in de passende beoordeling is in dit geval ook relevant of deze vergunning met toepassing van artikel 5.4 Wnb kon of moest worden ingetrokken naar aanleiding van het verzoek van MOB en Leefmilieu. De hoger beroepsgronden die hierop zien, worden onder 24 en verder van deze uitspraak besproken.

- Ammoniakemissies

21. MOB en Leefmilieu betogen dat de rechtbank ten onrechte ammoniakemissies heeft toegerekend aan het in de natuurvergunning uit 2011 vergunde project. De in 2011 vergunde activiteiten hadden volgens hen namelijk geen ammoniakemissies tot gevolg omdat die geen ammoniak konden uitstoten vanwege het type rookgasreiniging. Op de zitting hebben MOB en Leefmilieu er in dit verband nog op gewezen dat uit de elektronische Milieujaarverslagen (hierna: e-MJV's) van de Amercentrale blijkt dat er nooit ammoniak gedetecteerd is geweest. De ammoniakemissies zijn dus ten onrechte betrokken in de referentiesituatie voor de natuurvergunning uit 2019, aldus MOB en Leefmilieu.

21.1. RWE en het college stellen zich daarentegen op het standpunt dat ammoniakemissies wel degelijk deel uitmaakten van het in 2011 vergunde project. Het college licht toe dat ammoniak werd toegevoegd aan de afgassen van de elektriciteitsseenheden. Ammoniak reageert in de DeNOx-installatie met de NOx in de rookgassen tot stikstof en water. Hierdoor wordt NOx-emissie volgens het college sterk verminderd. Een klein deel van de toegevoegde ammoniak reageert echter niet en die veroorzaakt ammoniakemissie naar de lucht. Deze ammoniakemissieconcentratie in de rookgassen is laag, maar vanwege de hoge debieten gaat het toch om aanzienlijke hoeveelheden per jaar, zo stelt het college.

Overigens volgt uit de worst case depositieberekening van 15 september 2020 dat, ook als er geen ammoniakemissie in de referentiesituatie was, de ammoniakemissie in de beoogde situatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie, aldus RWE en het college.

21.2. De Afdeling stelt voorop dat een natuurvergunning wordt verleend voor een project. Omdat bij de beoordeling van een natuurvergunning alle gevolgen van een project moeten worden betrokken, heeft een natuurvergunning voor een project ook betrekking op de gevolgen van dat project (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1332](#)).

Zoals op de zitting is toegelicht, omvatte het project Amercentrale zoals vergund in 2011 ook activiteiten waarvoor ammoniak nodig was. Dat uit de e-MJV's niet volgt dat feitelijk ammoniak werd geëmitteerd, is dit in dit verband niet relevant. Zoals onder 19.2 van de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) is overwogen, mogen bij intern salderen met een natuurvergunning de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie, en geldt daarbij niet de voorwaarde dat de vergunde activiteit feitelijk aanwezig is. Relevant is of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als het project alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend.

Gelet hierop heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat de natuurvergunning uit 2011 betrekking heeft op alle emissies van de Amercentrale, dus ook de stikstofemissies en ammoniakemissies.

Het betoog slaagt niet.

- SO₂-, HCl- en HF-emissies

22. RWE betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat in de passende beoordeling voor de natuurvergunning uit 2019 de SO₂-, HCl- en HF-emissies van AC-8 zijn betrokken. Daartoe voert zij aan dat in de natuurvergunning uit 2011 de effecten van alle activiteiten van de Amercentrale zijn meegenomen en dus ook de activiteiten die SO₂, HCl en HF uitstoten en tot zwavel- en fluoridedepositie leiden. Deze uitstoot behoort volgens RWE tot de referentiesituatie. Daarnaast volgt uit het rapport "Evaluatie emissie zware metalen en verzurende stoffen Amercentrale" van 17 september 2020, uitgevoerd door Buro Bakker, dat de emissies van SO₂, HCl en HF van de Amercentrale geen effecten op Natura 2000-gebieden hebben. Ten slotte is van belang dat de emissies die waren toegestaan op grond van de natuurvergunning uit 2019 lager zijn dan de emissies die zijn vergund in de natuurvergunning uit 2011 en de revisievergunning uit 2017, aldus RWE.

22.1. MOB en Leefmilieu stellen zich op het standpunt dat significante effecten als gevolg van de depositie van SO₂, HCl en HF niet kunnen worden uitgesloten omdat de uitstoot van SO₂, HCl en HF niet in de natuurvergunning uit 2011 is vergund. De Afdeling begrijpt dit zo dat zij menen dat de uitstoot van deze stoffen geen onderdeel uitmaakt van de referentiesituatie.

22.2. Gelet op wat onder 13.2 en 13.3 is overwogen, heeft de natuurvergunning uit 2011 voor het project Amercentrale ook betrekking op de emissie van SO₂, HCl en HF. Zoals onder 19.2 van de uitspraak in de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)) is overwogen, mogen bij intern salderen met een natuurvergunning de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie, en geldt daarbij niet de voorwaarde dat de vergunde activiteit feitelijk aanwezig is. Relevant is of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als het project alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend. Dit betekent dat de rechtbank in zoverre ten onrechte heeft overwogen dat de SO₂-, HCl- en HF-emissies van AC-8 ten onrechte in de passende beoordeling voor de natuurvergunning uit 2019 zijn betrokken.

Het betoog slaagt.

- CO₂-emissies

23. RWE en het college betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de natuurvergunning uit 2019 niet had mogen worden verleend vanwege CO₂-emissies vanuit de Amercentrale.

23.1. MOB en Leefmilieu voeren aan dat CO₂-emissies tot schade aan Natura 2000-gebieden kunnen leiden. Dit aspect had volgens hen dus in de passende beoordeling moeten worden meegenomen.

23.2. In het licht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is relevant of een project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De omstandigheid dat de uitstoot van CO₂ vanuit de Amercentrale invloed kan hebben op klimaatverandering, waardoor de zeespiegel stijgt en de kans op overstroming van het Natura 2000-gebied Biesbosch groter wordt omdat dat gebied ongeveer op zeeniveau ligt, zoals de rechtbank heeft overwogen, is een te ver verwijderd verband om te kunnen concluderen dat dit project vanwege de uitstoot van CO₂ kan leiden tot significante gevolgen voor dat gebied. De conclusie dat de natuurvergunning uit 2019 ook in zoverre ten onrechte is verleend omdat niet duidelijk is of het daarin vergunde project leidt tot een toename van CO₂-emissies ten opzichte van de referentiesituatie, heeft de rechtbank dus alleen al om deze reden niet mogen trekken.

Het betoog slaagt.

Intrekkingsverzoek natuurvergunning 2011

24. De Afdeling zal hieronder eerst het toetsingskader voor de beoordeling van het verzoek om intrekking van de natuurvergunning uiteenzetten en daarna de hoger beroepsgronden behandelen. Allereerst wordt het intrekkingsverzoek op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb behandeld.

Wettelijk kader intrekkingsverzoek

25. Op grond van artikel 5.4, eerste lid, kan een natuurvergunning worden ingetrokken of gewijzigd als (c) de vergunning in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, of (d) de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning is verleend zouden hebben bestaan.

Een natuurvergunning wordt op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

25.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de Logtsebaan-uitspraak, volgt uit artikel 5.4, eerste lid, dat het college bevoegd is een natuurvergunning in te trekken als één van de daar genoemde omstandigheden zich voordoet. Het gebruik van die discretionaire bevoegdheid dient te geschieden na afweging van de betrokken belangen. Tot die belangen behoort in het licht van de formele rechtskracht van het besluit tot vergunningverlening mede het belang van de rechtszekerheid voor de vergunninghouder. Vergelijk overweging 4 van de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ8407](#).

Zoals uiteengezet in overweging 6.5 van de Logtsebaan-uitspraak moeten het eerste en tweede lid van artikel 5.4 in samenhang worden gelezen. Als de c- of d-grond uit het eerste lid van toepassing is én uit de herbeoordeling van de vergunde activiteit volgt dat deze activiteit, anders dan ten tijde van de vergunningverlening werd verondersteld, leidt tot een (dreigende) verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden, dan is ook artikel 5.4, tweede lid, van belang. Het college kan dan niet volstaan met een afweging van de belangen, maar moet tevens beoordelen of de intrekking of wijziging van de vergunning nodig is om verslechtingen of significante verstoringen te voorkomen. Het college komt dan toe aan een beoordeling op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb.

25.2. Uit de woorden "in elk geval" in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb leidt de Afdeling verder af dat de toepassing daarvan niet is beperkt tot die gevallen waarin de gronden uit het eerste lid zich voordoen en uit de herbeoordeling van de vergunde activiteit volgt dat anders dan ten tijde van de vergunningverlening werd verondersteld, de vergunde activiteit leidt tot (een dreigende) verslechtering of significante verstoring van de natuurwaarden. Artikel 5.4, tweede lid, bevat een zelfstandige grond voor intrekking of wijziging van de natuurvergunning, namelijk de dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen van een soort of habitatype waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Als de intrekking of wijziging van een natuurvergunning kan bijdragen aan het voorkomen van de dreigende achteruitgang van de natuurwaarden, dan kan dat een passende maatregel zijn. De Afdeling is dan ook van oordeel dat in deze bepaling besloten ligt dat een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is als sprake is van een- dreigende- verslechtering of verstoring met significante gevolgen van een habitatype of soort waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden.

25.3. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen (vergelijk HvJ EU 14 januari 2016, Grüne Liga, ECLI:EU:C:2016:10). Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechting of verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als verslechtingen of verstoringen met significante gevolgen dreigen.

25.4. Omdat het college beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen met significante gevolgen voor natuurwaarden te voorkomen, zal het als die omstandigheden zich voordoen, moeten beslissen of de intrekking of wijziging van de natuurvergunning als passende maatregel wordt ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als de intrekking of wijziging van de natuurvergunning de enige passende maatregel is om de dreigende achteruitgang van natuurwaarden te voorkomen, dan moet het college de natuurvergunning intrekken of wijzigen.

Het college zal in het besluit op een verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning inzichtelijk dienen te maken op welke wijze het invulling heeft gegeven aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Als het college de intrekking of wijziging van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten terwijl dat wel zou kunnen, dan dient het college inzichtelijk te maken dat de intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen onderdeel hoeft uit te maken van de maatregelen of het pakket van maatregelen dat wel wordt getroffen. Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.

25.5. In het geval waarin de toepassing van artikel 5.4, tweede lid, ziet op een natuurvergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op (zwaar) overbelaste natuurwaarden die onder druk staan en dreigen te verslechteren, dan is het volgende van belang.

De te hoge stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van (veel) verschillende activiteiten afkomstig van verschillende bronnen. Daar waar een beperking van de hoge stikstofbelasting nodig is om de verslechting van natuurwaarden te voorkomen, zijn passende maatregelen nodig die onder meer gericht zijn op de daling van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied. De intrekking of wijziging van natuurvergunningen voor activiteiten die bijdragen aan die verslechting is een passende maatregel, maar zal in de regel niet de enige mogelijke passende maatregel zijn ter beperking van de stikstofdepositie. Het college kan, als het niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest terwijl dat wel zou kunnen, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op de daling van stikstofdepositie en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig, dan kan het college daar naar verwijzen. Vergelijk 28.2 van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:1603](#)). Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.

Artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb

Is de natuurvergunning 2011 een verslechteringsvergunning?

26. Voorafgaand aan de beoordeling van het besluit tot weigering van de intrekking van de natuurvergunning in het licht van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, is de rechtbank allereerst nagegaan of daarbij nog steeds procesbelang bestond. De rechtbank heeft uit de Logtsebaan-uitspraak namelijk afgeleid dat als de natuurvergunning uit 2011 een verslechteringsvergunning is, intrekking daarvan geen passende maatregel meer kan zijn als bedoeld in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb.

De Afdeling ziet geen aanleiding meer om in te gaan op de hoger beroepsgronden die hierover zijn aangevoerd. Door de rechtspraakwijziging zoals uiteengezet in de uitspraak over de zaak over Rendac ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)), kan de intrekking van de natuurvergunning uit 2011 namelijk als passende maatregel worden ingezet. Dat betekent dat in dit geval niet meer relevant is of de natuurvergunning uit 2011 een verslechteringsvergunning is of niet.

Is sprake van een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied, waarop de vergunde activiteit effecten heeft?

27. Het college betoogt dat de intrekking in dit geval niet als passende maatregel moest worden ingezet omdat hier geen sprake is van een verslechtering of significante verstoring. De vergunde activiteit werd namelijk op de referentiedatum al ondernomen en de emissie van die activiteit is sindsdien alleen maar afgenomen.

27.1. MOB en Leefmilieu stellen zich op het standpunt dat sprake is van een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen voor de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden waarop de vergunde activiteit betrekking heeft.

27.2. Zoals de Afdeling onder 25.2 heeft overwogen, is op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig als sprake is van een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen van een habitatype of soort waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden.

De omstandigheid dat de vergunde activiteit al op de referentiedatum werd ondernomen en dat de emissie daarvan sindsdien alleen maar is afgenomen, zoals het college stelt, is dan ook niet relevant voor de beantwoording van de vraag of de intrekking grond op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb van toepassing is.

27.3. Uit de gebiedsanalyse voor het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen volgt dat voor twee habitattypen sprake is van een negatieve trend van de kwaliteit. Het gaat om de habitattypen Zwakgebufferde vennen (H3130) en Blauwgraslanden (H6410). Daarnaast volgt uit de gebiedsanalyse dat in het gebied sprake is van matige tot sterke overschrijding van de kritische depositiewaarde. Uit de gebiedsanalyse kan worden afgeleid dat passende maatregelen nodig zijn om verslechtering van de kwaliteit van enkele habitattypen door de sterke overbelasting van stikstofdepositie te voorkomen. Het gaat daarbij zowel om maatregelen die gericht zijn op een afname van de stikstofbelasting als om natuurmaatregelen in het gebied. Met het maatregelenpakket dat in de gebiedsanalyse is beoordeeld wordt beoogd de achteruitgang van alle stikstofgevoelige habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden van soorten tegen te gaan.

27.4. Gelet hierop staat vast dat in ieder geval in het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen passende maatregelen nodig zijn om verslechtering van habitattypen te voorkomen. Uit de AERIUS-berekening die aan de natuurvergunning uit 2019 ten grondslag is gelegd, blijkt dat het in 2011 vergunde project leidt tot stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitattypen in dit Natura 2000-gebied waarvoor passende maatregelen moeten worden genomen. Op andere Natura 2000-gebieden leidt het in 2011 vergunde project eveneens tot stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitattypen. Mogelijkerwijs zijn ook ten behoeve van deze Natura 2000-gebieden passende maatregelen noodzakelijk.

Dit betekent dat het college moest onderbouwen waarom intrekking van de natuurvergunning uit 2019 desalniettemin niet hoefde te worden ingezet als passende maatregel.

Het betoog van het college slaagt niet.

Onderbouwing college om intrekking niet in te zetten als passende maatregel

28. RWE en het college betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de weigering om de natuurvergunning uit 2011 op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb in te trekken beter had moeten onderbouwen. Het college begrijpt het oordeel van de rechtbank zo dat de intrekking van een natuurvergunning met latente emissieruimte steeds als passende maatregel moet worden ingezet.

RWE en het college wijzen er in dit verband op dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college beoordelingsruimte toekomt bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. De omstandigheid dat een natuurvergunning gedeeltelijk niet wordt gebruikt, kan daarom hooguit een rol spelen bij de invulling van die beoordelingsruimte, namelijk bij de beoordeling of intrekking van de natuurvergunning een passende maatregel is die nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, zo stellen zij.

Daarnaast voeren RWE en het college aan dat de rechtbank ook niet heeft onderkend dat ten tijde van het nemen van het weigeringsbesluit de vergunde onbenutte ruimte uit de natuurvergunning uit 2011 op korte termijn zou worden ingeperkt door de natuurvergunning uit 2019. Deze natuurvergunning laat volgens RWE en het college niet alleen minder emissie toe dan de natuurvergunning uit 2011, maar óók dan de revisievergunning uit 2017. Zij verwijzen hiervoor naar de Aerius-berekening van 14 december 2021. RWE en het college stellen dat intrekking van de natuurvergunning uit 2011 om die reden geen enkele toegevoegde waarde zou hebben. De omstandigheid dat op korte termijn een nieuwe natuurvergunning zou worden verleend is dan ook terecht betrokken bij de weigering van het intrekkingsverzoek, zo stellen het college en RWE.

Verder is een gebiedsgerichte aanpak volgens het college en RWE de meest aangewezen weg om te bezien welke maatregelen moeten worden gekozen om de staat van instandhouding te verbeteren. Het college heeft daartoe de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (hierna: BOS) vastgesteld, dat in aanvulling op de landelijke reductieaanpak 22 extra maatregelen ter reductie van stikstofdepositie bevat. In bijlage A bij de BOS is een overzicht van de maatregelen opgenomen en in bijlage B bij de BOS is per maatregel aangegeven wat in 2030 het verwachte effect is, zo stelt het college. Er wordt onder meer ingezet op de reductie van ammoniakemissie uit stallen door in de Interim Omgevingsverordening (hierna: IOV) regels op te stellen voor veehouders die na 25 mei 2010 een stal hebben gebouwd, willen bouwen of willen renoveren. De IOV schrijft voor dat veehouders bij uitbreiding of renovatie de best beschikbare staltechnieken moeten toepassen en dat vanaf 2020 ook verouderde stalsystemen worden aangepast die niet voldoen. Volgens het college zorgen deze maatregelen al voor een behoorlijke reductie. Het college wijst er nog op dat de BOS naast stikstofreductie het sterker maken van de natuur en het mogelijk maken van economische en maatschappelijke ontwikkelingen als dat de natuur niet extra belast tot doel heeft.

28.1. MOB en Leefmilieu stellen zich op het standpunt dat het oordeel van de rechtbank niet betekent dat intrekking van latente emissieruimte steeds als passende maatregel moet worden ingezet. De rechtbank oordeelt namelijk dat het college zich had moeten afvragen of de latente ruimte ingetrokken had moeten worden. In het onderhavige geval is het besluit tot weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken onvoldoende gemotiveerd omdat niet inzichtelijk is gemaakt met welk alternatief passend maatregelenpakket het college de noodzakelijke daling van stikstofdepositie denkt te bereiken, zo stellen MOB en Leefmilieu.

Voor zover RWE en het college erop wijzen dat de natuurvergunning uit 2019 die kort op de weigering van het verzoek tot intrekking zou worden verleend minder stikstofdepositie toestaat dan de revisievergunning uit 2017, brengen MOB en Leefmilieu daartegen in dat intrekking van de natuurvergunning uit 2011 tot gevolg zou hebben dat de stikstofdepositie van RWE volledig verdwijnt. Dit betekent dat de natuurvergunning uit 2019 niet zonder passende beoordeling zou kunnen worden verleend. Datzelfde geldt voor het gedeeltelijk intrekken tot een niveau van stikstofdepositie dat lager is dan vergund in de natuurvergunning van 2019.

Verder stellen MOB en Leefmilieu dat niet inzichtelijk is gemaakt met welke maatregelen binnen een afzienbare termijn uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden en wanneer verwacht wordt dat deze maatregelen effectief zijn. Het volstaat in dit verband niet om te verwijzen naar een maatregelenpakket dat uiteindelijk een daling van stikstofdepositie bewerkstelligt. De Wet stikstofreductie en natuurverbetering is nog in uitvoering en leidt niet tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie. Daarnaast moet er volgens MOB en Leefmilieu ernstig over worden getwijfeld of de stalaanpassingen zoals voorgeschreven in de IOV tot de gewenste emissiereducties leiden. Los hiervan blijkt nergens uit dat toepassing van de maatregelen uit de IOV leiden tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn. Verder is het ambitieniveau van de BOS niet hoog genoeg. MOB en Leefmilieu concluderen dat onvoldoende passende maatregelen worden getroffen. Zij verwijzen ter onderbouwing van hun standpunt naar verschillende stukken.

28.2. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat de weigering om de natuurvergunning uit 2011, al dan niet gedeeltelijk, in te trekken gelet op artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 6, tweede lid, van de Hrl, onvoldoende is gemotiveerd. Hierbij is van belang dat het college onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn.

De verwijzing in het besluit tot weigering van de intrekking van de natuurvergunning uit 2011, naar een gebiedsgerichte aanpak om stikstofreductie te bewerkstelligen die nog in voorbereiding is, volstaat daartoe niet. Overigens is ook met de verwijzing door het college in zijn schriftelijke uiteenzetting en op de zitting naar de BOS, die is vastgesteld op 15 december 2022 en dus dateert van na het besluit tot weigering van die intrekking van de natuurvergunning uit 2011 ook onvoldoende onderbouwing gegeven van de stelling dat de intrekking van die vergunning als passende maatregel niet nodig is. Daarmee is immers niet duidelijk gemaakt dat voor de Natura 2000-gebieden die hier aan de orde zijn de vereiste daling van de stikstofbelasting als gevolg van de maatregelen uit de BOS zal worden bewerkstelligd.

Voor zover het college en RWE erop wijzen dat de vergunde onbenutte ruimte uit de natuurvergunning uit 2011 op korte termijn zou worden ingeperkt door de natuurvergunning uit 2019, acht de Afdeling het volgende van belang. Daargelaten dat de natuurvergunning uit 2019 ten tijde van het besluit tot weigering van de intrekking van de natuurvergunning uit 2011 nog niet was verleend, doet die omstandigheid er niet aan af dat het college gelet op het bovenstaande, in ieder geval wat betreft het gedeelte van de natuurvergunning uit 2011 dat niet door de natuurvergunning uit 2019 is ingeperkt, onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn.

28.3. Anders dan het college en RWE betogen, heeft de rechtbank wel degelijk onderkend dat het college beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de te treffen nodige passende maatregelen. De rechtbank oordeelt immers dat het college onvoldoende heeft onderbouwd of het (gedeeltelijk) intrekken van de natuurvergunning uit 2011 ten behoeve van AC-8 noodzakelijk was vanwege artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Dit oordeel staat er niet aan in de weg dat het college er alsnog voor zou kunnen kiezen om de natuurvergunning uit 2011 niet geheel of gedeeltelijk in te trekken. Daaruit volgt, anders dan het college in dit verband nog veronderstelt, niet dat de intrekking van een natuurvergunning met latente emissieruimte steeds als passende maatregel moet worden ingezet.

28.4. De rechtbank heeft het besluit tot weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken alleen al om deze reden terecht vernietigd.

Het betoog slaagt niet.

29. Op basis van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb is het college verplicht om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken als dat de enige maatregel is ter beperking van stikstofdepositie. Ongeacht of artikel 5.4, eerste lid, onder c of onder d, van de Wnb er in samenhang met het tweede lid toe kan leiden dat moet worden bezien of intrekking van de natuurvergunning de enige passende maatregel is die tot stikstofreductie leidt, is het college daar in dit geval alleen al op grond van het tweede lid toe verplicht. Onder deze omstandigheden kan artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb er alleen nog maar toe leiden dat die vergunning, na afweging van de betrokken belangen, kan worden ingetrokken. Gelet hierop komt de Afdeling niet meer toe aan de (incidenteel) hoger beroepsgronden over artikel 5.4, eerste lid, onder c en onder d, van de Wnb.

Beleidsregel

30. RWE betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de beperkingen die in artikel 2.6 van de Beleidsregel aan intern salderen zijn gesteld moeten worden aangemerkt als passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Het college merkt in dit verband op dat de rechtbank een relatie legt tussen de intrekking en de beslissing op de nieuwe vergunningaanvraag. Het college stelt zelf ook deze relatie te hebben gelegd, maar dan door te constateren dat de verlening van een nieuwe vergunning aanstaande was, en dat intrekking daarom niet nodig was.

30.1. MOB en Leefmilieu stellen zich op het standpunt dat het college de voorwaarden die in artikel 2.6 van de Beleidsregel aan intern salderen zijn gesteld wel terecht als passende maatregel heeft aangemerkt.

30.2. Gelet op artikel 2.2 van de Beleidsregel is artikel 2.6 daarvan alleen van toepassing op de beoordeling van aanvragen om een natuurvergunning waarbij gebruik is gemaakt van intern of extern salderen. Die bepaling geldt dus niet bij de beoordeling van een aanvraag om een natuurvergunning in te trekken, zoals hier aan de orde. Dit betekent dat het college bij de beoordeling van het intrekkingverzoek alleen al om deze reden geen rekening hoeft te houden met artikel 2.6 van de Beleidsregel.

Gelet hierop heeft de rechtbank bij haar oordeel dat het college de weigering om de natuurvergunning uit 2011 al dan niet gedeeltelijk in te trekken onvoldoende heeft gemotiveerd, ten onrechte de Beleidsregel betrokken.

Het betoog slaagt.

Definitieve geschilbeslechting door de rechtbank

31. Ten slotte betogen RWE en het college dat de rechtbank ten onrechte niet zelf in de zaak heeft voorzien dan wel de rechtsgevolgen van de natuurvergunning uit 2019 in stand heeft gelaten. Zij voeren hiertoe aan dat door de wijziging van wet- en regelgeving, waaronder de Beleidsregel, de rechtmatigheidstoets ex nunc heel anders zou uitvallen. Op basis van de Beleidsregel die gold toen de rechtbank uitspraak deed zou er geen enkel beletsel zijn voor interne saldering.

31.1. In overweging 16.1 van de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank uitgelegd dat zij niet zelf in de zaak voorziet, omdat nog onduidelijk is of de natuurvergunning uit 2011 al dan niet gedeeltelijk wordt ingetrokken op basis van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. Hierdoor kan zij niet zelf in de zaak voorzien. Alleen al om deze reden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank zelf in de zaak had moeten voorzien door de aanvraag af te wijzen. In zoverre slaagt het betoog van RWE en het college niet.

Verzoek inschakelen STAB

32. MOB en Leefmilieu hebben verzocht om inschakeling van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB). Zo kunnen vooral de inputgegevens van de verschillende AERIUS-berekeningen worden geëvalueerd. Daarbij moet volgens hen met name worden bezien of de emissies van NO_x en NH₃ in de referentiesituatie juist zijn. Ook dient de STAB de NO_x-emissies van scheepsvaartbewegingen te verifiëren. Verder vragen MOB en Leefmilieu om een technisch oordeel van de STAB over de toename van stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden, zowel voor de vergunde NO_x-emissie als voor de feitelijke toename van stikstofdepositie.

32.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het vragen van een deskundigenbericht aan de STAB, omdat voor het beoordelen van de incidenteel hoger beroepsgronden van MOB en Leefmilieu de bovenstaande technische aspecten niet relevant zijn. Deze hoger beroepsgronden zien op de juridische houdbaarheid van het kader voor intern salderen. Hiervoor is geen aanvullende technische kennis nodig.

Verzoek om vergoeding van schade wegens overschrijden redelijke termijn

33. MOB en Leefmilieu hebben bij brief van 10 april 2024 verzocht om vergoeding van schade in verband met overschrijding van de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

33.1. De Afdeling komt tot de conclusie dat het bovenstaande verzoek moet worden toegewezen en geeft hierna aan hoe zij tot dat oordeel komt en tot welke schadevergoeding dat leidt.

33.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#), is de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het EVRM, overschreden, als de duur van de totale procedure te lang is. Voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan, is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vier jaar redelijk. Die termijn vangt aan op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door het bestuursorgaan. Hierbij mag de behandeling van het bezwaar hoogstens een half jaar duren, de behandeling van het beroep hoogstens anderhalf jaar duren en de behandeling van het hoger beroep hoogstens twee jaar duren.

33.3. In dit geval is sprake van drie zaken die in hoofdzaak betrekking hebben op hetzelfde onderwerp en die door zowel de rechtbank als de Afdeling gezamenlijk behandeld zijn in een uitspraak. Voor de beoordeling of sprake is van het overschrijden van de redelijke termijn, hanteert de Afdeling het besluit en de bijbehorende procedure die het langste heeft geduurd.

Het college heeft het bezwaarschrift van MOB en Leefmilieu tegen het besluit strekkende het afwijzen van het verzoek om handhavend op te treden ontvangen op 18 februari 2019. Vanaf de ontvangst van het bezwaar tot aan de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024 zijn in totaal vijf jaar en tien maanden verstreken. Dat is een overschrijding van één jaar en tien maanden.

33.4. De vraag of de redelijke termijn is overschreden, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. In dit geval is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor verlenging of verkorting van deze termijn.

33.5. De behandeling van het bezwaarschrift heeft van 18 februari 2019 tot en met 18 juli 2019 geduurd. Dat betekent dat de redelijke behandelingsduur voor de bezwaarfase niet is overschreden. De behandeling van het beroep door de rechtbank heeft van 28 augustus 2019 tot en met 8 december 2021 in beslag genomen. Dat betekent dat de rechtbank de redelijke termijn van anderhalf jaar met negen maanden en tien dagen heeft overschreden, dat is afgerond tien maanden. De redelijke termijn van twee jaar bij de Afdeling is, gerekend vanaf de ontvangst van de hoger beroepschriften van RWE en het college, met elf maanden overschreden. De overschrijding van de redelijke termijn moet worden toegerekend aan de rechtbank en de Afdeling, omdat zij beide in meer of mindere mate verantwoordelijk zijn voor de overschrijding van de redelijke termijn.

33.6. Het voorgaande betekent dat de overschrijding van de redelijke termijn voor 10 maanden moet worden toegerekend aan de rechtbank en voor 11 maanden aan de Afdeling. Uitgaande van een forfaitair tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, bedraagt het aan MOB en Leefmilieu toe te kennen bedrag € 2.000,00.

Omdat de overschrijding van de redelijke termijn aan de rechtbank en de Afdeling is toe te rekenen, wordt de vergoeding van de schade uitgesproken ten laste van de Staat der Nederlanden, die de schade als gevolg van de overschrijding van de redelijke termijn door de rechtbank en de Afdeling moet betalen (10/21 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid voor de rechtbank en 11/21 te voldoende door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de Afdeling). De Afdeling zal de Staat veroordelen tot een schadevergoeding van in totaal € 2.000,00 (de minister van Justitie en Veiligheid tot een bedrag van € 952,38 en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot een bedrag van € 1.047,62. Daarbij zij opgemerkt dat MOB en Leefmilieu samen procederen. De twee organisaties hebben ieder voor zich recht op 50% van het bedrag van de schadevergoeding (vergelijk ABRvS 3 april 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1411](#)).

Conclusie

34. De hoger beroepen van RWE en het college zijn gegrond. Het incidenteel hoger beroep van MOB en Leefmilieu is gegrond.

Hoe nu verder?

35. Het college dient, met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling en de uitspraak van de rechtbank, voor zover deze niet of tevergeefs is aangevochten, een nieuw besluit te nemen op:

- het verzoek tot intrekking van de natuurvergunning uit 2011, en
- de aanvraag om een natuurvergunning van RWE.

Wat betreft het verzoek tot intrekking van de natuurvergunning uit 2011 hecht de Afdeling eraan erop te wijzen dat het verzoek betrekking heeft op de volledige natuurvergunning uit 2011, niet alleen op het gedeelte van de natuurvergunning uit 2011 dat betrekking heeft op AC-8.

Bij het beslissen op een aanvraag voor een natuurvergunning moet altijd gebruik worden gemaakt van de beste wetenschappelijke kennis. Dit betekent dat, aanvullend op hetgeen uiteengezet is onder 4 over het overgangsrecht, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 4 september 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3356](#), bij het beslissen op een aanvraag die dateert van vóór 1 januari 2024,

de versie van AERIUS-calculator moet worden gebruikt die op grond van artikel 1.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling in samenhang gelezen met bijlage II bij de Omgevingsregeling, geldt ten tijde van het nieuwe besluit.

36. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de nieuwe besluiten alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

Proceskosten en griffierecht

Proceskosten

37. Het college moet de proceskosten van RWE en van MOB en Leefmilieu vergoeden.

38. Omdat het college het griffierecht al heeft voldaan wordt van hem niet alsnog op grond van artikel 8:109, tweede lid, van de Awb griffierecht geheven.

Proceskosten verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn

39. De minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten samen de proceskosten vergoeden voor het verzoek om schadevergoeding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van RWE Generation NL B.V en het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Vereniging Leefmilieu gegrond;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak;

IV. draagt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit op het verzoek om intrekking en een nieuw besluit op de aanvraag te nemen en deze op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. bepaalt dat tegen de door het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant te nemen besluiten slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij RWE Generation NL B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.062,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Vereniging Leefmilieu in verband met de behandeling van het incidenteel hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.711,45, waarvan € 2.625,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. als Vereniging Leefmilieu te betalen een vergoeding voor immateriële schade van € 2.000,00 (€ 952,38 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en € 1.047,62 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de vereniging Leefmilieu in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 437,50 (€ 218,75 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en € 218,75 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat der Nederlanden aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, mr. J.J.W.P. van Gastel, en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.E.H.J. Vollaers, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Vollaers
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2024

880

Bijlage: relevante bepalingen

Habitatrichtlijn

Artikel 6

1. De Lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lidstaten 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.
3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.
4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Wet natuurbescherming

De hieronder weergegeven bepalingen waren van toepassing op de besluiten van 18 juli 2019, 4 december 2019 en 19 december 2019. Na de wetswijziging van 1 januari 2020 zijn deze bepalingen, met uitzondering van artikel 2.7, niet anders komen te luiden.

Artikel 2.7, zoals dit luidde tot 1 januari 2020

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.
2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.
3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan:
 - a. artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid, wanneer de vergunning betrekking heeft op een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, of
 - b. artikel 2.8, negende lid, wanneer zij betrekking heeft op andere handelingen dan projecten als bedoeld in onderdeel a.
4. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op projecten en andere handelingen ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat dat besluit uitsluitend wordt vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8.

Artikel 2.7, zoals dit luidde vanaf 1 januari 2020

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8.
2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren 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.
3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.
4. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op projecten ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat dat besluit uitsluitend wordt vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8.

Artikel 5.4, eerste en tweede lid

1. Een bij of krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd indien:
 - a. de houder van een vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd handelt met de hem verleende vergunning, onderscheidenlijk ontheffing of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen;
 - b. de gegevens op grond waarvan de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat, waren de juiste gegevens bekend geweest, een andere beslissing zou zijn genomen;
 - c. de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, of
 - d. de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zouden hebben bestaan.
2. Een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, wordt in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Artikel 2.2

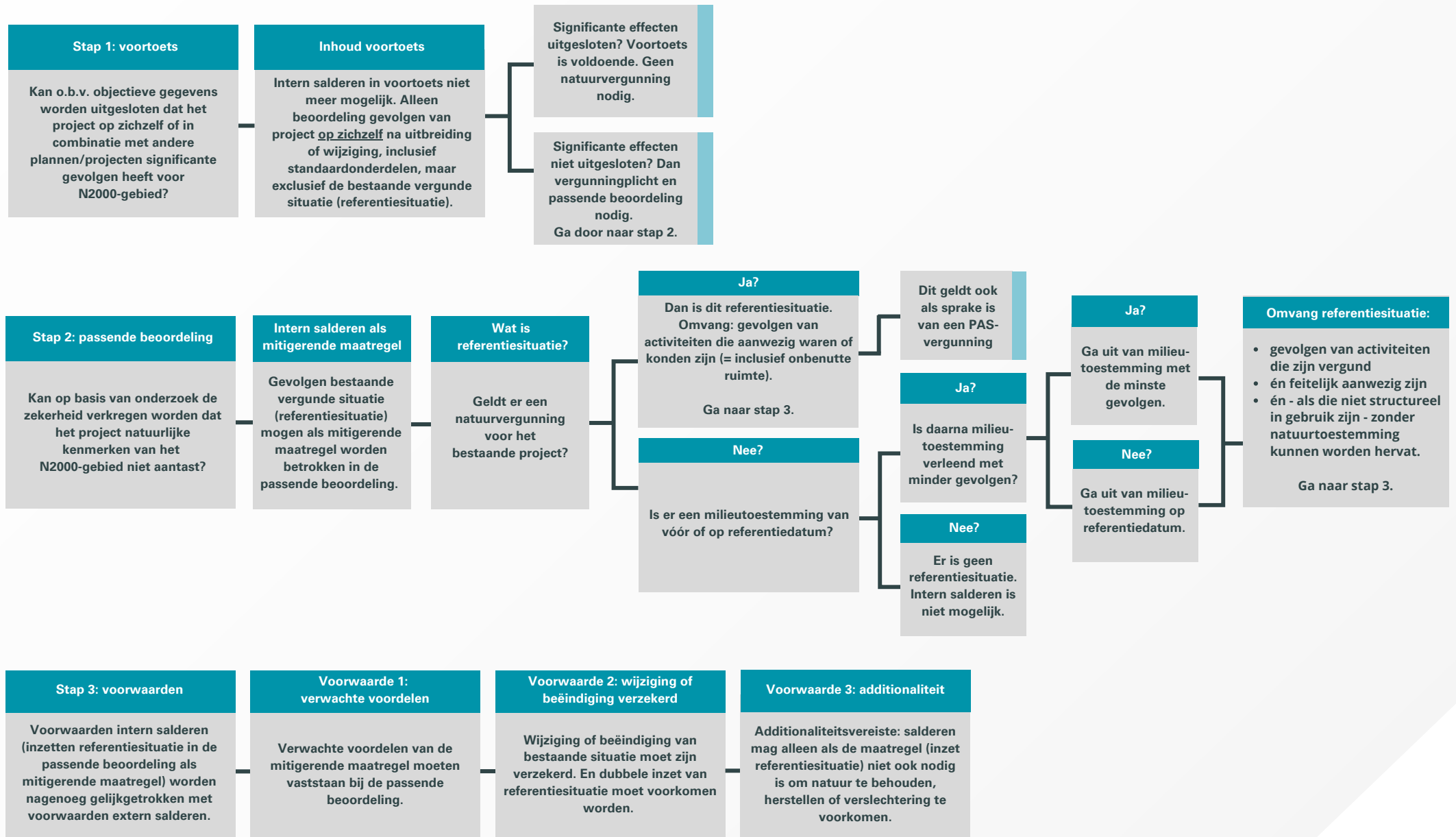
Gedeputeerde Staten hanteren deze beleidsregels bij het beoordelen van een aanvraag om een natuurvergunning waarbij gebruik is gemaakt van intern of extern salderen voor projecten die een effect kunnen hebben op N-depositie op relevante hexagonen in Natura 2000-gebieden.

Artikel 2.6, eerste en derde lid

1. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning of omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, is vereist.

[...]

3. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor intern salderen uitsluitend de N-emissie van de activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.



Datum 20 december 2024
Portefeuillehouder
Inlichtingen bij [REDACTED]
Telefoon [REDACTED]
Onderwerp Uitspraken Amercentrale en Rendac

Inleiding

In de uitspraken Amercentrale en Rendac van 18 december heeft de Afdeling een nieuwe beleidslijn vastgesteld over intern salderen. De uitspraken leiden tot minder mogelijkheden voor nieuwe activiteiten en de legalisatie van bestaande activiteiten. Ook leiden ze tot grote onzekerheid bij ondernemers die nu alsnog een vergunning moeten aanvragen voor hun activiteiten. Hoewel de precieze gevolgen nog niet in beeld zijn, volgen hieronder de belangrijkste elementen uit de uitspraak en de belangrijkste consequenties. Duidelijk is in ieder geval dat een geborgd generiek pakket aan maatregelen die zorgen voor een zekere daling van de stikstofuitstoot nog urgenter wordt.

De uitspraken

- **Intern salderen wordt vergunningplichtig**; intern salderen kan niet meer meegenomen worden in de toets of een project vergunningplichtig is (de voortoets). Als een project significante gevolgen kan hebben voor de natuur, moet een vergunning worden aangevraagd met een passende beoordeling.
- **Bij intern salderen ook toets aan additionaliteit**; in de passende beoordeling is salderen mogelijk, maar moet worden getoetst aan additionaliteit. Het bevoegd gezag moet toetsen of de ruimte uit de bestaande vergunning nodig is als passende maatregel voor de natuur en kan pas daarna worden gebruikt voor intern salderen.
- **Natuurvergunning vs. milieuvergunning**; salderen met natuurvergunningen mag nog steeds met de vergunde ruimte. Salderen met milieuvergunningen wordt ingeperkt tot wat vergund én feitelijk aanwezig is. Latente ruimte mag dan niet worden gebruikt.
- **Gevolgen voor extern salderen**; De inperking van inzet van latente ruimte voor bedrijven met een milieuvergunning geldt ook bij extern salderen.
- **Kader geldt direct en ook 'terugwerkende kracht'**; in alle gevallen waarbij sinds 1 januari 2020 intern is gesaldeerd, dient alsnog een vergunning te worden aangevraagd.
- **Overgangstermijn tot 1 januari 2030**; tot 1 januari kan niet worden gehandhaafd op het ontbreken van een vergunning als gevolg van intern salderen. Het is wel mogelijk om maatwerkvoorschriften op te leggen.

Praktische gevolgen (Algemeen)

- Voor activiteiten die vanaf 1 januari 2020 zijn uitgevoerd met intern salderen, moet alsnog een natuurvergunning worden aangevraagd. Dit gaat naar verwachting om duizenden gevallen. De situaties waar een positieve weigering is aangevraagd zijn bekend, maar vanwege het ontbreken van een vergunningplicht tot nu toe, zijn veel situaties niet bekend.
- Intern salderen is beperkter mogelijk; dit heeft mogelijk gevolgen voor bijvoorbeeld
 - o agrariërs die met innovatie nog konden uitbreiden of binnen referentie konden komen, maar ook voor de verschoning met nieuwe innovaties

- o industrie die wijzigingen in de activiteiten aanvragen vanwege verschoning vanuit het klimaatakkoord of vanuit de energieopgave
- o bouw en infra met depositie in de gebruiksfase, waar in het verleden werd gesaldeerd met activiteiten die door het project werden beëindigd

Praktische gevolgen (PAS-melders)

- De maatwerkaanpak wordt beperkt; legalisatie van PAS-melders via innovatie wordt vergunningplichtig en bij toets op additionaliteit zal dat vaak niet meer mogelijk zijn.
- Legalisatie door terug te gaan naar de referentie blijft mogelijk.
- PAS-melders die gelegaliseerd zijn middels intern salderen moeten alsnog een vergunning aanvragen.
- Druk op handhaving van PAS-melders neemt toe vanwege minder perspectief op legalisatie. Zonder perspectief op legalisatie is afzien van handhaving vaak niet mogelijk.
- Subsidie vanuit de RPMP2 voor innovatie die de meeste provincies komende maanden zouden vaststellen moeten mogelijk worden aangepast of uitgesteld.

Wat kan er nog wel

- Activiteiten op basis van voortoets zonder significante gevolgen, zoals bijvoorbeeld bij Porthos het geval was; vooral bij kleine en tijdelijke activiteiten of bij gebieden waar de staat van de natuur goed is
- Activiteiten met mogelijk significante gevolgen op grond van een passende beoordeling, met aantonen van additionaliteit, zoals bijvoorbeeld bij de ViA15 is gebeurd. Voor het aantonen van additionaliteit moet er een maatregelenpakket in uitvoering zijn, waarmee verslechtering van de natuur wordt voorkomen en de doelstellingen binnen bereik blijven.
- Vergunningverlening via de ADC-toets, voor situaties met een 'dwingend openbaar belang'.

ECLI:NL:RBDHA:2025:578

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	22-01-2025
Datum publicatie	22-01-2025
Zaaknummer	C/09/651046 / HA ZA 23-641
Rechtsgebieden	Verbintenissenrecht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	1. Samenvatting 1.1. In deze procedure vordert Greenpeace dat de rechtbank voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door onvoldoende maatregelen te nemen om de stikstofneerslag op de Nederlandse Natura 2000-gebieden onder de kritische depositie waarden (KDW) te brengen. Ook handelt de Staat volgens Greenpeace onrechtmatig door het wettelijke stikstofdoel van 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de toepasselijke KDW-en in 2025 niet met zekerheid te halen en het door de Commissie Remkes geadviseerde en in het Coalitieakkoord 2021 opgenomen stikstofdoel voor 2030 van 74% onder de toepasselijke KDW-en, althans het wettelijk stikstofdoel van 50% in 2030, niet met zekerheid te halen. Greenpeace vordert ook dat de rechtbank de Staat beveelt om in 2025 en 2030 bepaalde percentages van de Natura 2000-gebieden, in het bijzonder in de gebieden die er het slechtste aan toe zijn onder de KDW te brengen op straffe van een dwangsom. 1.2. De Staat voert verweer. De Staat meent dat het aan de wetgever en niet aan de rechter is om te bepalen welke maatregelen er nodig zijn. Daarbij wijst de Staat er op dat er al veel maatregelen zijn genomen om de stikstofdepositie terug te dringen, en dat er nieuwe maatregelen in de maak zijn. 1.3. De rechtbank komt kort gezegd tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor eind 2025 niet en voor eind 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen. Op grond van de Habitatrichtlijn, die in de Nederlandse wetgeving is overgenomen, is de Staat verplicht te voorkomen dat de natuur in de Natura 2000-gebieden verslechtert en moet hij zorgen dat die natuur herstelt en in een goede staat komt te verkeren. De Staat heeft onvoldoende maatregelen genomen om de (dreigende) verslechtering tegen te gaan en om de wettelijke stikstofdoelen te halen. 1.4. De rechtbank wijst de gevorderde verklaring voor recht daarom gedeeltelijk toe. De rechtbank beveelt de Staat zich aan het wettelijk stikstofdoel voor 2030 te houden, wat betekent dat de Staat 50% van het oppervlakte van de stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de KDW moet brengen. Daarbij moet de Staat, anders dan de Staat tot nu gedaan heeft, voorrang geven aan de meest kwetsbare natuur. Haalt de Staat dit doel niet, dan moet de Staat een dwangsom van 10 miljoen euro betalen. De rechtbank oordeelt dat de Staat dit vonnis direct moet uitvoeren, ook in aanloop naar de beslissing in een eventueel hoger beroep.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Sdu Nieuws Ondernemingsrechtpraktijk 2025/23

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

zaaknummer / rolnummer: C/09/651046 / HA ZA 23-641

Vonnis van 22 januari 2025

in de zaak van

STICHTING GREENPEACE NEDERLAND,

gevestigd te Amsterdam,

eiseres,

advocaten: mr. B.N. Kloostra en mr. A. Vossenbergh te Amsterdam,

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN,

zetelende te Den Haag,

gedaagde,

advocaten: mr. E.H.P. Brans en mr. R.D. Reinders te Den Haag,

en de zich aan de zijde van de Staat der Nederlanden gevoegd hebbende partij

STICHTING STIKSTOF CLAIM,

gevestigd te Lelystad,

advocaten: mr. R.P. van den Broek en mr. I. Gerritsen te Utrecht.

Partijen zullen hierna respectievelijk Greenpeace, de Staat en SSC worden genoemd.

1 Samenvatting

- 1.1. In deze procedure vordert Greenpeace dat de rechtbank voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door onvoldoende maatregelen te nemen om de stikstofneerslag op de Nederlandse Natura 2000-gebieden onder de kritische depositie waarden (KDW) te brengen. Ook handelt de Staat volgens Greenpeace onrechtmatig door het wettelijke stikstofdoel van 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de toepasselijke KDW-en in 2025 niet met zekerheid te halen en het

door de Commissie Remkes geadviseerde en in het Coalitieakkoord 2021 opgenomen stikstofdoel voor 2030 van 74% onder de toepasselijke KDW-en, althans het wettelijk stikstofdoel van 50% in 2030, niet met zekerheid te halen. Greenpeace vordert ook dat de rechtbank de Staat beveelt om in 2025 en 2030 bepaalde percentages van de Natura 2000-gebieden, in het bijzonder in de gebieden die er het slechtste aan toe zijn onder de KDW te brengen op straffe van een dwangsom.

- 1.2. De Staat voert verweer. De Staat meent dat het aan de wetgever en niet aan de rechter is om te bepalen welke maatregelen er nodig zijn. Daarbij wijst de Staat er op dat er al veel maatregelen zijn genomen om de stikstofdepositie terug te dringen, en dat er nieuwe maatregelen in de maak zijn.
- 1.3. De rechtbank komt kort gezegd tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor eind 2025 niet en voor eind 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen. Op grond van de Habitatrichtlijn, die in de Nederlandse wetgeving is overgenomen, is de Staat verplicht te voorkomen dat de natuur in de Natura 2000-gebieden verslechtert en moet hij zorgen dat die natuur herstelt en in een goede staat komt te verkeren. De Staat heeft onvoldoende maatregelen genomen om de (dreigende) verslechtering tegen te gaan en om de wettelijke stikstofdoelen te halen.
- 1.4. De rechtbank wijst de gevorderde verklaring voor recht daarom gedeeltelijk toe. De rechtbank beveelt de Staat zich aan het wettelijk stikstofdoel voor 2030 te houden, wat betekent dat de Staat 50% van het oppervlakte van de stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de KDW moet brengen. Daarbij moet de Staat, anders dan de Staat tot nu gedaan heeft, voorrang geven aan de meest kwetsbare natuur. Haalt de Staat dit doel niet, dan moet de Staat een dwangsom van 10 miljoen euro betalen. De rechtbank oordeelt dat de Staat dit vonnis direct moet uitvoeren, ook in aanloop naar de beslissing in een eventueel hoger beroep.

2 De procedure

2.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 12 juli 2023 met 40 bijlagen (producties genoemd);
- de conclusie tot voeging in aanhangig geding van de zijde van SSC met drie producties;
- de conclusie van antwoord in het voegingsincident van de zijde van Greenpeace met twee producties;
- de conclusie van antwoord in incident tot voeging van de zijde van de Staat;
- het tussenvonnis van 27 december 2023¹ waarin het SSC is toegestaan zich in de hoofdzaak aan de zijde van de Staat te voegen;
- de conclusie van antwoord in de hoofdzaak van de Staat van 7 februari 2024 met 46 producties;
- de conclusie van antwoord in de hoofdzaak van SSC van 14 februari 2024 met 13 producties;
- het tussenvonnis van 13 maart 2024² waarin onder meer is geoordeeld dat Greenpeace ontvankelijk is in haar (collectieve) vordering en een mondelinge behandeling is bevolen;
- de akte houdende nadere specificering vorderingen van de zijde van Greenpeace;
- de akte inbrengen producties ten behoeve van de mondelinge behandeling van de zijde van Greenpeace met producties 41 tot en met 81;
- de tweede akte inbrengen aanvullende producties ten behoeve van de mondelinge behandeling van de zijde van Greenpeace met producties 82 tot en met 96;
- de derde akte inbrengen aanvullende producties ten behoeve van de mondelinge behandeling van de zijde van Greenpeace met producties 97 tot en met 104;
- de vierde akte inbrengen aanvullende producties ten behoeve van de mondelinge behandeling van de zijde van Greenpeace met producties 105 tot en met 107;
- de akte houdende overlegging producties 47 tot en met 53 van de zijde van de Staat;
- de akte houdende overlegging producties 54 tot en met 69 van de zijde van de Staat;
- de akte houdende overlegging producties 70 en 71 van de zijde van de Staat;
- de akte overlegging productie 72 van de zijde van de Staat;
- de sheets van de PowerPointpresentatie van het RIVM;
- de sheets van de PowerPointpresentatie van Greenpeace;

2.2. Op 12 november 2024 heeft een mondelinge behandeling plaatsgevonden, die tevens te volgen was via een livestreamverbinding. Tijdens de mondelinge behandeling hebben het RIVM en de advocaten van Greenpeace een PowerPointpresentatie gegeven, waarvan de sheets zijn overgelegd. De advocaten van partijen en de voorzitter van SSC hebben het woord gevoerd aan de hand van spreek aantekeningen, die zijn overgelegd. De griffier heeft van de zitting aantekeningen gemaakt die zich in het griffiedossier bevinden. Van die aantekeningen zal een proces-verbaal worden opgemaakt.

2.3. Ten slotte is vonnis bepaald op heden.

3 De feiten

Stikstof, stikstofemissie en stikstofdepositie

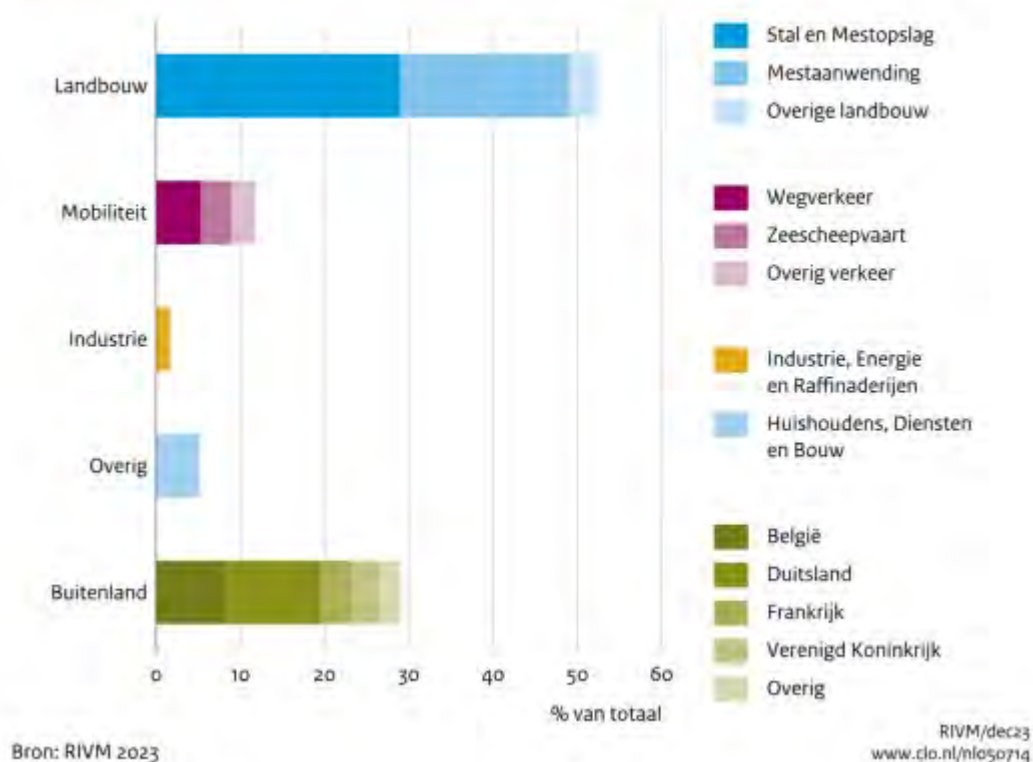
3.1.

Een groot deel van de atmosfeer bestaat uit stikstofgas (N₂). Stikstof is als zodanig niet schadelijk voor mens en milieu. Wanneer stikstof een verbinding aangaat met andere elementen, zoals zuurstof en waterstof, kan dat wel schadelijk zijn. Bij de stikstofproblematiek die in deze zaak centraal staat, gaat het met name om stikstofoxiden (NO en NO₂) en ammoniak (NH₃). De emissie (uitstoot) van deze stikstofverbindingen (die hierna ook worden aangeduid als stikstof) komt uit meerdere bronnen. Stikstofoxiden komen onder meer vrij bij verbrandingsprocessen, zoals bij autoverkeer en de industrie. De (intensieve) landbouw is de belangrijkste bron van de uitstoot van ammoniak. Het komt in de lucht terecht wanneer het verdampt uit dierlijke mest of wanneer dierlijke mest en kunstmest worden uitgereden op landbouwgrond.

- 3.2. Vanaf de jaren 50 van de vorige eeuw is de uitstoot van stikstof in Nederland flink toegenomen als gevolg van toenemende industrialisering, toenemend wegverkeer en een groeiende veestapel. Na een piek halverwege de jaren 80 van de vorige eeuw was de totale stikstofemissie in 2020 ongeveer weer terug op het niveau van 1960. De totale emissie van ammoniak is in de periode van 1990 tot 2021 met 65% afgenomen. De emissie van stikstofoxiden is in die periode met 57% afgenomen.³
- 3.3. Stikstofoxiden en ammoniak komen via de lucht op de bodem en gewassen terecht. Dit proces wordt depositie genoemd. Stikstofdepositie zorgt voor verzuring en vermesting van de bodem waardoor de balans van voedingsstoffen wordt ontwricht. Het gevolg is dat de voor stikstof gevoelige plantensoorten verdwijnen of in kwaliteit afnemen. Dat heeft ook gevolgen voor dieren die van deze plantensoorten afhankelijk zijn. De natuur wordt daardoor minder divers, terwijl biodiversiteit belangrijk is voor de veerkracht van de natuur en het in stand houden van belangrijke ecosysteemdiensten, zoals bestuiving van gewassen. De uitstoot van stikstof heeft ook een schadelijk effect op de volksgezondheid omdat als gevolg daarvan de water- en luchtkwaliteit achteruitgaan.
- 3.4. De stikstofdepositie in Nederland is voor een belangrijk deel afkomstig van Nederlandse bronnen, maar ook stikstof die in de ons omringende (buiten)landen wordt uitgestoten komt in de Nederlandse natuur terecht. Dit komt doordat een deel van de stikstof die wordt uitgestoten op grote afstand van de bron neerkomt. Als ammoniak wordt uitgestoten komt de helft na 100 km neer. Van uitgestoten stikstofoxiden komt de helft na 350 kilometer neer. Dit gegeven brengt ook mee dat een deel van de stikstof die door Nederlandse bronnen wordt uitgestoten in het buitenland deponeert. Nederland voert vier keer meer stikstof uit dan vanuit het buitenland wordt ingevoerd.

In onderstaande figuur is de herkomst van de stikstofdepositie in heel Nederland in 2022 weergegeven.⁴

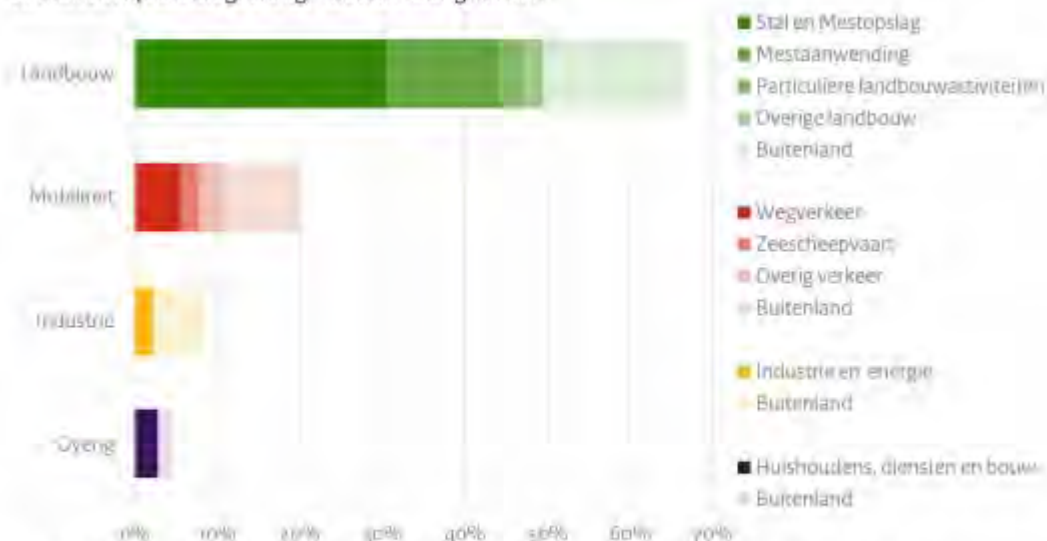
Herkomst stikstofdepositie in Nederland gemiddeld, 2022



3.5. Op onderstaande figuur is vervolgens de herkomst van de stikstofdepositie in 2022 op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden weergegeven.⁵

Herkomst stikstofdepositie in 2022

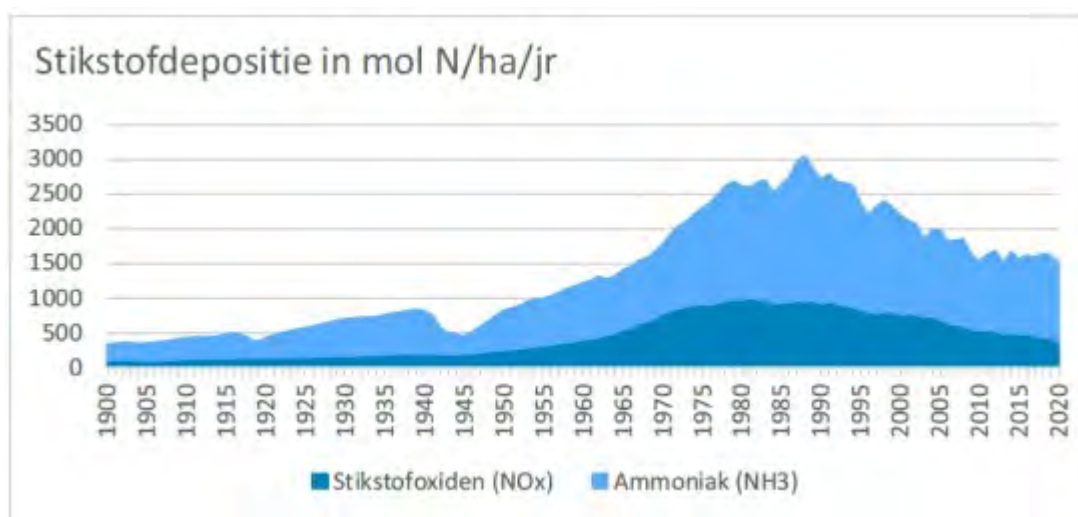
Gemiddeld op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden



Figuur 17 Sectorale verdeling van de stikstofdepositie in 2022 (berekend met gemiddelde weersomstandigheden) op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland. Bij deze sectorale verdeling is de kalibratie buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet aan een bron of sector is toe te kennen.

3.6. Stikstofdepositie wordt gemeten in mol per hectare per jaar (mol/ha/jaar). De ontwikkeling van de stikstofdepositie gemiddeld over Nederland in de periode 1900 tot 2020 is in onderstaande figuur weergegeven.⁶

3.7.



De zogenoemde kritische depositiewaarde (hierna: KDW) drukt uit hoeveel stikstofdepositie de natuur per jaar zonder (significante) schade kan verdragen. Daarbij wordt uitgegaan van de situatie waarin nog geen sprake is van belasting met stikstof. Overschrijding van de KDW betekent dat niet langer kan worden uitgesloten dat de kwaliteit van een habitat of leefgebied wordt aangetast als gevolg van de verzurende of vermestende invloed van stikstofdepositie. Sinds 2008 is voor elk type habitat dat onderdeel uitmaakt van de Natura 2000-gebieden in Nederland (zie 3.8), wetenschappelijk bepaald wat de KDW is. De waarden zijn gebaseerd op in Europees verband door de UNECE7 vastgestelde uitgangspunten en deze worden ongeveer eens per tien jaar herzien. De laatste herziening van de Europese uitgangspunten dateert van eind 2022. Hierbij is vastgesteld dat veel natuur in Europa gevoeliger is voor stikstof dan eerder werd gedacht. Dit komt onder meer door de schadelijke gevolgen van cumulatie van stikstof. Op verzoek van de Staat heeft Wageningen University & Research (hierna: WUR) de in Europees verband vastgestelde inzichten verwerkt in een nieuw Nederlands KDW-rapport, dat eind juli 2023 is gepubliceerd.⁸ Hierbij is de KDW voor een deel van de habitats verlaagd, voor een deel gelijk gebleven en voor een klein deel verhoogd. De KDW in de Natura 2000-gebieden in Nederland variëren tussen de 429 en 2.399 mol/ha/jaar.

Regelgeving en beleid

3.8. Op grond van de Europese Vogelrichtlijn⁹ en de Habitatrichtlijn¹⁰ heeft de Staat in Nederland 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. Deze gebieden zijn aangewezen voor de daarin voorkomende habitattypen¹¹ en/of soorten met hun leefgebieden (bij Habitatrichtlijngebieden) dan wel vogelsoorten met hun leefgebieden (bij Vogelrichtlijngebieden). Vaak gaat het per Natura 2000-gebied om een veelvoud aan habitattypen en leefgebieden van soorten (hierna gezamenlijk ook wel: habitats). De Natura 2000-gebieden liggen door heel Nederland verspreid (zie onderstaande afbeelding). In de aanwijzingsbesluiten is per gebied vastgelegd wat de beschermde habitattypen en/of (vogel)soorten zijn. Daarbij zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. De Vogelrichtlijngebieden in Nederland zijn aangewezen op 10 juni 1994 of 24 maart 2000. De Habitatrichtlijngebieden in Nederland zijn aangewezen op 7 december 2004. Dit zijn de Europese referentiedata. Een groot deel van de habitats in de Natura 2000-gebieden is gevoelig voor de depositie van stikstof, zoals volgt uit onderstaande afbeelding.¹²

3.9.

Natura 2000-gebieden in Nederland

- Habitatrictlijn
- Vogelrichtlijn
- Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn
- geen stikstofgevoelige natuur



Het doel van deze Europese richtlijnen is om bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit en om daartoe de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. De Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn leggen aan de EU-lidstaten de verplichting op om de natuur in de Natura 2000-gebieden in stand te houden (de instandhoudingsverplichting) en om te voorkomen dat er verslechtering optreedt (het verslechteringsverbod).

- 3.10. De instandhoudingsverplichting van artikel 6 lid 1 van de Habitatrictlijn (en artikel 3 lid 1 van de Vogelrichtlijn) dwingen tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en de soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Het zijn (positieve) maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de instandhoudingsdoelen die voor elke soort of habitatype in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen. Bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden (artikel 2 lid 3 van de Habitatrictlijn). Dit betekent dat het aan de lidstaten is te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.

- 3.11. Het verslechtingsverbod van artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn verplicht tot het treffen van passende maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de habitattypen en de soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen. Het gaat om preventieve maatregelen; het is niet aanvaardbaar om te wachten totdat verslechting of verstoring zich voordoet.¹³ Bij het nemen van dergelijke maatregelen beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge, onder de voorwaarde dat gewaarborgd is dat er geen verslechting of verstoring plaatsvindt.¹⁴ Op grond van artikel 7 van de Habitatrictlijn geldt deze verplichting ook voor de Vogelrichtlijngebieden.
- 3.12. Tot 2017 waren de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en tot 1 januari 2024 in de Wet natuurbescherming. Sinds 1 januari 2024 zijn de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrictlijn opgenomen in de Omgevingswet. De bepalingen van de Wet natuurbescherming zijn beleidsneutraal omgezet in de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving.
- 3.13. In artikel 2.18 lid 1 en onder g van de Omgevingswet is bepaald dat het de taak van het provinciebestuur is om 1.) dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen te behouden en te herstellen, en 2.) zorg te dragen voor het treffen van maatregelen voor onder andere Natura 2000-gebieden in overeenstemming met de Vogel- en Habitatrictlijn. Dit is uitgewerkt in afdeling 3.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarin zijn onder meer de volgende artikelen opgenomen:

Artikel 3.56. (rekening houden met economische, sociale, culturele en lokale omstandigheden)

Onverminderd de bij dit besluit voor taken en bevoegdheden op het gebied van de natuurbescherming en het beheer van natuurgebieden gestelde regels, houdt een bestuursorgaan bij de uitoefening daarvan rekening met de economische, sociale en culturele belangen, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Artikel 3.57. (maatregelen voor behoud of herstel habitats en soorten)

1. Het provinciebestuur draagt zorg voor het treffen van de maatregelen die nodig zijn voor:
 - a. de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland van nature in het wild levende vogelsoorten en in het bijzonder de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde, geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten;
 - b. het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de habitatrictlijn, van de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, genoemd in bijlage I bij de habitatrictlijn, en van de in Nederland voorkomende habitats van soorten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de habitatrictlijn; en
 - c. het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten, genoemd in de rode lijsten, bedoeld in artikel 2.19, vijfde lid, onder a, onder 3°, van de wet.
- 2 De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, zijn zodanig afgestemd op de maatregelen van de provinciebesturen van de andere provincies, dat tezamen met die maatregelen de doelstellingen voor geheel Nederland kunnen worden bereikt.

Artikel 3.59. (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen)

Het provinciebestuur of, in de gevallen, bedoeld in artikel 2.19, vierde lid, van de wet, Onze in artikel 3.62 aangewezen Minister, draagt zorg voor het treffen van de voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied of het onder zijn taak vallende gedeelte

daarvan nodige:

a. instandhoudingsmaatregelen, bedoeld in de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onder b, c en d, en 4, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn of artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn; en

b. passende maatregelen, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, waaronder:

1°. het besluit om de toegang tot een Natura 2000-gebied op grond van artikel 2.45, eerste lid, van de wet te beperken of te verbieden;

2°. de feitelijke handelingen, bedoeld in artikel 10.10b van de wet; en

3°. het in en rondom een Natura 2000-gebied aanbrengen van de nodige kentekenen die de aanwijzing als Natura 2000-gebied en de rechtsgevolgen daarvan kenbaar maken.

3.14. In artikel 2.19 lid 5 onder a van de Omgevingswet worden enkele taken op het gebied van natuur genoemd die berusten bij de Minister. Het gaat onder andere om het, voor zover mogelijk, opstellen van een kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden te beschermen habitats en soorten (onder 2°) en het opstellen van rode lijsten die inzicht geven in met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende diersoorten en plantensoorten die van nature in Nederland voorkomen (onder 3°).

3.15. Met het Programma Aanpak Stikstof beoogde de Staat in de periode tussen 2015 en 2019 de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezig bronnen, in 117 Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats te verminderen en de natuurwaarden van die gebieden te versterken. Daarvoor werd gebruik gemaakt van generieke brongerichte reductiemaatregelen en gebiedsgerichte (natuur)herstelmaatregelen. Volgens het besluit tot vaststelling van het PAS verzekerde dit maatregelenpakket "het behoud en de ontwikkeling van voor stikstof gevoelige natuur, waarbij in aanmerking is genomen de ontwikkelingsruimte die beschikbaar wordt gesteld voor economische activiteiten."¹⁵ Op basis van het PAS werd vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van de maatregelen, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor de stikstofgevoelige natuur. Bij uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State na beantwoording van haar prejudiciële vragen door het Europese Hof van Justitie het PAS onverbindend verklaard, omdat deze aanpak gelet op de Habitatrichtlijn onvoldoende waarborgen bood voor natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden om toestemmingverlening op te kunnen baseren. De herstelmaatregelen en overige maatregelen die onder het PAS waren voorzien, zijn nadien voortgezet. Ook zijn nieuwe maatregelen getroffen, zoals de verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen overdag naar 100 km/uur en de vaststelling van een subsidieregeling voor versneld natuurherstel.

3.16. In december 2019 heeft het kabinet Rutte III aangekondigd aan een structurele aanpak voor stikstofproblematiek te werken. Deze structurele aanpak is wettelijk verankerd in de op 1 juli 2021 in werking getreden Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Deze wet, die sinds 1 januari 2024 is opgenomen in de Omgevingswet, voorziet in resultaatsverplichtende omgevingswaarden (stikstofdoelen) en in het opstellen van een programma voor stikstofreductie en natuurverbetering, waarbij monitoring en zo nodig bijsturing plaatsvindt.

In de memorie van toelichting is over het belang van de structurele aanpak het volgende opgemerkt:

"De herkomst van de stikstof in de individuele Natura 2000-gebieden uit een veelheid van bronnen in binnen- en buitenland, ook bronnen op langere afstand, en de omvang van de stikstofbelasting maken dat een aanpak op alleen lokaal of regionaal niveau niet volstaat, maar ook een overkoepelende landelijke insteek noodzakelijk is, in aansluiting op de aanpak in de individuele Natura 2000-gebieden overeenkomstig de daarvoor door het bevoegd gezag meestal gedeputeerde staten, soms een beheersverantwoordelijke Minister vastgestelde beheerplannen."

en

“Het doorbreken van de huidige impasse vraagt om een nieuwe systematiek die robuust, geloofwaardig en toekomstbestendig is, gericht op een duidelijke kwantificeerbare doelstelling. De door het kabinet voorgestane structurele aanpak en de voorgestelde wettelijke verankering hiervan waaronder het in de wet opnemen van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor de reductie van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden bieden dit perspectief, zowel voor het realiseren van natuurbehoud en -herstel als het toestaan van maatschappelijke en economische activiteiten.”¹⁶

- 3.17. De resultaatverplichtende omgevingswaarden (hierna ook wel: wettelijke stikstofdoelen) houden in dat iedere vijf jaar een toenemend deel van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de toepasselijke KDW moet zijn gebracht. In (nu) artikel 2.15a Omgevingswet¹⁷ is het volgende opgenomen:

“Artikel 2.15a. (omgevingswaarden stikstofdepositie)

1. Het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden 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, bedraagt:

- a. in 2025: ten minste 40%;
- b. in 2030: ten minste 50%;
- c. in 2035: ten minste 74%.

2 De in het eerste lid bedoelde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen.

3 In ieder geval in 2028 wordt gezien of met het programma kan worden voldaan aan de omgevingswaarde voor 2035.

4 Uiterlijk in 2033 en vervolgens steeds uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de omgevingswaarde, bedoeld in het eerste lid, onder c, moet zijn voldaan, dient de regering een voorstel van wet in tot wijziging van het eerste lid ten behoeve van de vaststelling van de omgevingswaarde voor de volgende periode, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau.”

- 3.18. In de memorie van toelichting van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering is de keuze voor deze doelen als volgt toegelicht.

De voorgestelde omgevingswaarde richt zich op de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en houdt zo rekening met het ruimtelijke aspect van stikstofreductie. Door een resultaatsverplichtende omgevingswaarde te formuleren op basis van de kritische depositiewaarde met daaraan gekoppelde bronmaatregelen, wordt een directe koppeling gelegd met een belangrijke wetenschappelijke indicator voor de staat van de natuur. Doordat de kritische depositie waarde de grens aangeeft waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie, sluit de omgevingswaarde aan bij de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. ()

De uitdrukking van de omgevingswaarde in hectares sluit aan bij de huidige systematiek van het berekenen van depositie. Als een hectare meerdere stikstofgevoelige habitats bevat, dan zullen voor die hectare ook meerdere kritische depositiewaarden gelden. In dat geval is voor die hectare pas aan de omgevingswaarde voldaan als de stikstofdepositie is gedaald tot onder de strengste waarde, dus tot onder de waarde voor de meest stikstofgevoelige habitat die daar beschermd moet worden. De te beschermen habitats volgen uit de instandhoudingsdoelstellingen in het besluit waarbij het gebied is aangewezen als Natura 2000-gebied.

Een algemene omgevingswaarde voor de vermindering van de emissie van stikstof zou onvoldoende grip bieden op de locaties waar die emissie daadwerkelijk schadelijk is voor de natuur, daarmee minder

effectief zijn en in licht van de te bereiken doelstellingen mogelijk ook minder proportioneel zijn. De omgevingswaarde wordt bij het opzetten van het programma en de bronmaatregelen wel omgerekend naar een reductie opgave in emissies om zo locatie- én brongericht te kunnen reduceren en duidelijk te maken voor welke opgave de verschillende sectoren staan. Hierbij wordt rekening gehouden met de omrekenfactoren van emissies naar deposities.

()

() Dat reductiedoel is ambitieus, maar haalbaar en betaalbaar, door inzet van de maatregelen en financiële middelen die [] zijn doorgerekend door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het RIVM. Op basis van de huidige kennis en inzichten van de natuurgebieden is de gehanteerde reductiedoelstelling een belangrijke en noodzakelijke stap richting het einddoel van het op landelijk niveau voor deze habitattypen en soorten realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Doordat behoud blijvend verzekerd is, verbetering plaatsvindt en de maatregelen tot depositiereductie leiden in alle Natura 2000-gebieden ook op areaal buiten de gestelde doelstelling worden belangrijke stappen gezet naar de realisatie op termijn van dit einddoel. Deze omgevingswaarde is hierdoor toereikend en past zo bij het hoofddoel en ambitie van de natuurdoelstellingen waar Nederland aan is gecommiteerd.

()

Uitgangspunten bij het vaststellen van het niveau van de omgevingswaarde zijn dat het behoud van natuurwaarden verzekerd is en fors wordt ingezet op herstel en verbetering van de natuur, terwijl er tegelijkertijd een goede balans wordt gevonden met de ruimte voor economische ontwikkeling en de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen die nodig zullen zijn om de omgevingswaarde te kunnen realiseren. De beoogde stikstofvermindering moet met het oog op deze balans, de benodigde langjarige inzet en de vertraging en complexiteit van ontwikkelingen in natuurkwaliteit, in de tijd worden gezet en kan, met het oog op de inspanning die dit vergt van maatschappij en verschillende sectoren, niet van vandaag op morgen worden gerealiseerd.

Met het realiseren van de gestelde omgevingswaarde wordt het risico op aantasting van de natuurkwaliteit door stikstof in een belangrijk deel van de gebieden uitgesloten en voor het overige deel verminderd. In die laatste categorie van gebieden zullen aanvullende gebiedsgerichte maatregelen nodig blijven, om de negatieve effecten van de stikstofbelasting te ondervangen. Om niet alleen tot een depositiereductie te komen op de hectaren natuurareaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden die vallen binnen de formulering van de omgevingswaarde, zullen ook bronmaatregelen worden genomen die effect zullen hebben op de belasting van natuurareaal elders.

Daarnaast leggen zowel ammoniak als stikstofoxiden behoorlijke afstanden af, waardoor bronmaatregelen per definitie de stikstofdeken verlagen en daarmee tot (substantiële) stikstofvermindering voor alle voor stikstof gevoelige habitats in alle Natura 2000-gebieden leiden. Hiermee wordt voorkomen dat slechts beperkt wordt ingezet op structurele reductie van stikstof in natuurareaal met een (zeer) ernstige stikstofoverbelasting en dat er daarmee geen zicht is op het verbeteren van de natuur in de desbetreffende gebieden. Bovendien geldt op grond van de Habitatrichtlijn als minimumverplichting dat maatregelen worden getroffen om behoud in termen van kwaliteit en oppervlakte te verzekeren en significante verstoring van soorten te voorkomen. Er geldt dus altijd minimaal een behoudoelstelling. Als habitattypen of soorten op landelijk niveau niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, verplichten de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ook tot het treffen van positieve maatregelen gericht op instandhouding.

()

Met de nu voorgestelde omgevingswaarde is in 2030 nog niet het achterliggende einddoel bereikt van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken natuurwaarden op landelijk niveau.

() Uiteraard staat de omgevingswaarde er nooit aan in de weg om verdergaande (stikstofreducerende) maatregelen te nemen, bijvoorbeeld wanneer ontwikkelingen in de Natura 2000-gebieden of rapportages over de omvang en kwaliteit van habitats in de gebieden hiertoe aanleiding geven of wanneer dit nodig is om te voldoen aan internationale wetgeving (zoals de Europese verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn).

Toelichting artikel 1.12a:

()

De omgevingswaarde komt niet in de plaats van de verplichting van de Habitatrichtlijn om kort gezegd op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitattypen en soorten die onder de specifieke bescherming voor de Natura 2000-gebieden vallen, overeenkomstig de doelstellingen van de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onderdelen b, c en d, en 4, eerste lid, eerste volzin en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Op het realiseren van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau zijn de instandhoudingsdoelstellingen in de individuele Natura 2000-gebieden gericht. Deze zijn neergelegd in de aanwijzingsbesluiten van de betrokken gebieden, op grond van artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming, en gesteld in termen van behoud of verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden. Het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden vergt een breder pakket aan maatregelen dan de reductie van de stikstofbelasting met het oog op het voldoen aan de omgevingswaarde voor stikstofdepositie. Daarin voorziet het in het voorgestelde nieuwe artikel 1.12b voorgeschreven programma dan ook, in samenhang met de in artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming voorgeschreven beheerplannen die de uitwerking van maatregelen op gebiedsniveau behelzen. Maar het realiseren van de omgevingswaarde is wel een wezenlijk onderdeel van de totaalaanpak voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding, waar in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een van de belangrijkste factoren is die in de weg staan aan het realiseren van een duurzaam behoud van de daarvoor gevoelige habitattypen en soorten. Herstelmaatregelen om de negatieve effecten van de overmatige stikstofbelasting weg te nemen, zijn daarbij ook maar in beperkte mate in staat deze belasting weg te nemen. Voor duurzaam behoud is een significante en blijvende reductie van stikstofdepositie in combinatie met andere natuurverbeterende maatregelen noodzakelijk. ()

- 3.19. Artikel 3.9 lid 4 Omgevingswet¹⁸ bepaalt dat de Minister een programma vaststelt (a.) voor het verminderen van de stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden dat gericht is op het behalen van de omgevingswaarden en (b.) voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor die habitats.
- 3.20. Op grond van artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet moet monitoring plaatsvinden van de omgevingswaarden voor stikstofdepositie. Indien uit de monitoring blijkt dat met het programma niet aan de omgevingswaarden kan worden voldaan, moet het hiervoor bedoelde programma op grond van artikel 3.11 van de Omgevingswet zo worden aangepast dat alsnog binnen een passende termijn aan die waarde kan worden voldaan.
- 3.21. De toenmalig Minister heeft ter uitvoering van de wettelijke verplichting op 19 december 2022 het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (hierna: Programma SN) vastgesteld. Dit programma omvat een pakket (bron- en natuur)maatregelen dat gericht is op het behalen van de omgevingswaarden en de instandhoudingsdoelstellingen. Uitgangspunt daarbij was een depositiereductie van circa 110 mol/ha/jaar (naast de reductie voortkomend uit bestaand beleid) om de omgevingswaarde voor 2030 te halen.
- Daarnaast heeft het toenmalige kabinet Rutte IV een Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: NPLG) geformuleerd en had dit kabinet het voornemen een transitiefonds in te stellen waarin tot 2035 24,3 miljard beschikbaar zou komen. Inzet van deze maatregelen was een integrale, gebiedsgerichte aanpak voor uitdagingen in de landbouw en natuur die zich niet alleen richt op stikstof, maar ook op de (Europese) normen en opgaven ten aanzien van water, bodem, klimaat en biodiversiteit.
- 3.22. Met het Programma SN en de NPLG is uitvoering gegeven aan de voorheen in artikel 1.12fa van de Wet natuurbescherming opgenomen verplichting van provincies om gebiedsplannen vast te stellen waarin onder meer wordt beschreven op welke wijze een provincie zal bijdragen aan het behalen van het landelijk stikstofdoel voor 2030. Voor de ecologische input van de provinciale gebiedsplannen is onder meer gebruik gemaakt van natuurdoelanalyses (hierna: NDAs), die voor ieder stikstofgevoelig

Natura 2000-gebied zijn opgesteld. De NDAs zijn ecologisch beredeneerde aanscherpingen van de gebiedsanalyses die in het kader van het PAS zijn opgesteld. Het doel van deze analyses is om te beoordelen of de in het Programma SN opgenomen maatregelen in samenhang met andere maatregelen leiden tot het voorkomen van verslechtering en het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor stikstofgevoelige habitattypen en soorten voor het betreffende Natura 2000-gebied en of aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarbij worden alleen reeds vastgestelde maatregelen betrokken. De beoordeling geschiedt per habitattype. De NDAs worden uniform, op basis van een vaste methodiek, opgesteld en vervolgens getoetst door een onafhankelijke autoriteit, de daartoe ingestelde Ecologische Autoriteit. De Ecologische Autoriteit heeft onder andere tot taak om vanuit haar deskundigheid te toetsen of, met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur, de essentiële ecologische informatie betrokken is bij de onderbouwing van besluiten over NDAs, gebiedsplannen en gebiedsprogrammas.

3.23. Voorbeelden van maatregelen die de Staat al dan niet in het kader van het Programma SN heeft genomen in de afgelopen jaren zijn:

- de Maatregel Gebiedsgerichte Aankoop en Beëindiging veehouderijen (MGA-1 en MGB)
- de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus);
- de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp);
- de Afroming productierechten en mestproductieplafonds;
- de Aanpak industriële piekbelasting;
- de Subsidiestop ISDE (pellet kachels en biomassaketels);
- de Subsidieregeling IPPC-installaties reductie ammoniakemissie;
- de Subsidieregeling Verduurzaming Binnenvaartschepen;
- de Innovatieregeling pilots bouw en GWW.

3.24. Bij de Staat bestaat verder de verwachting dat de afbouw van de derogatieregeling (de uitzonderingregeling op grond waarvan Nederlandse boeren tot 2025 meer dierlijke mest per hectare mogen gebruiken dan op grond van de Nitraatrichtlijn is toegestaan) en de daarmee samenhangende aanwijzing van NV-gebieden¹⁹ en derogatievrije zones rondom Natura 2000-gebieden ertoe leidt dat de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden vermindert.

3.25. In het regeerprogramma van het kabinet Schoof is aangekondigd dat het NPLG stopt en het wetsvoorstel Transitiefonds wordt ingetrokken. Dit is het gevolg van de koerswijziging die het kabinet voorstaat voor het landelijk gebied, waarbij voedselzekerheid en innovatie van de land- en tuinbouw en visserij centraal staan. De NLPG maakt plaats voor een uitvoeringsgerichte en gebiedsspecifieke aanpak die onder meer gericht is op de gebieden waar de opgaven en uitdagingen voor de agrarische sector het grootste zijn en waar een specifieke aanpak nodig is om ondernemers te ondersteunen om de doelen te bereiken. De koerswijziging brengt ook mee dat de stikstofaanpak niet meer zal worden gebaseerd op depositie, maar op emissie. Dit wordt gezien als onderdeel voor het vinden van een oplossing voor de realisatie van belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die stagneren vanwege de vergunningsproblematiek. Met het oog daarop wordt gewerkt aan een juridisch houdbaar alternatief voor het sturen op de KDW waarmee de huidige omgevingswaarden voor stikstofdepositie in de Omgevingswet kunnen worden vervangen. De ingezette en beoogde beëindigingsregelingen in de landbouw en (op lange termijn) innovatie moeten volgens het kabinet bijdragen aan het borgen van de structurele daling van de emissie. Voor de investeringen in de agrarische sector heeft het kabinet eenmalig vijf miljard euro beschikbaar gesteld. Daarnaast is er volgens het regeerprogramma 500 miljoen euro per jaar beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer door boeren.

3.26. In haar brief van 29 november 2024 aan de Tweede Kamer²⁰ schrijft de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur onder meer het volgende:

“Generiek en gebiedsspecifiek beleid zijn in samenhang nodig om te voldoen aan de (inter)nationale doelstellingen op het gebied van natuur, water en klimaat. Deze doelen en het beleid scheppen de randvoorwaarden om goed te boeren en het landelijk gebied te ontwikkelen []

Gericht werken aan doelen en toekomstperspectief

In het landelijk gebied wonen, werken en recreëren mensen. Het is een gebied waarin volop geïnnoveerd wordt, en waar op een steeds efficiëntere manier voedsel geproduceerd wordt.

Ik committeer me aan het bereiken van de internationaal verplichte doelen voor natuur, water en klimaat. Daarbij vind ik het belangrijk dat de uitvoering hiervan wel op een haalbare wijze gebeurt. Waarborging van de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied en voedselzekerheid zijn hiervoor van belang. De aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) ondersteunt boeren in het werken aan de doelen in gebieden waar dit uitdagender is. In deze gebieden is de opgave het grootst of het meest urgent en zal generiek beleid ontoereikend zijn om boeren in staat te stellen om hun bijdrage te leveren aan het halen van de doelen.

Welke doelen?

In de aanpak RLN breng ik alle staande doelen voor natuur, water en klimaat, samen. Ik beperk me daarbij tot de doelen die betrekking hebben op de landbouw en het landgebruik in het landelijk gebied.

Dat zijn emissiereductieopgaven aan de ene kant, bijvoorbeeld voor stikstof- of broeikasgassen, en areaalopgaven aan de andere kant, bijvoorbeeld meer agrarische natuur. Deze doelen komen voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Natuurherstelverordening (NHV), de Kaderrichtlijn Water (KRW, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en grondwaterkwantiteit) en de klimaatverplichtingen zoals de Klimaatwet en het internationale Klimaatakkoord van Parijs. De urgentie op deze internationale verplichtingen is hoog. De deadline voor de KRW ligt in 2027, voor de NHV liggen belangrijke deadlines in 2030, en voor klimaat hebben we een reductiedoel richting 2030 en streven we daarna naar klimaatneutraliteit in 2050.

De aanpak RLN heeft met name een gebiedsgerichte focus. Met het oog op deze scope bekijk ik welke doelen ik met de aanpak RLN centraal stel. Hierbij sluit ik aan bij de internationale verplichtingen, zonder nationale koppen. Ook in relatie tot het generieke beleid, zoals de bedrijfsspecifieke emissiedoelen.”

Rapporten en de Urgente Lijst

- 3.27. Op 8 juni 2020 verscheen het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek (hierna: Commissie Remkes) genaamd Niet alles kan overal²¹, dat in opdracht van de minister van (destijds) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is opgemaakt. Hierin wordt geadviseerd over een structurele aanpak van de stikstofproblematiek op de lange termijn, waarin onder meer (ten aanzien van NH₃-emissies) gedifferentieerd, gebiedsspecifiek maatwerk centraal wordt gesteld.
- 3.28. Sinds 2021 hebben partijen diverse ecologische onderzoeken laten uitvoeren naar de effecten van stikstofdepositie, de stand van de stikstofgevoelige natuur en de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. De resultaten van die onderzoeken zijn vastgelegd in onder meer de volgende rapporten:
- Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse, dat op 16 maart 2021 door dr. R. Bobbink van Onderzoekcentrum B-WARE van de universiteit Nijmegen is opgesteld (hierna: Bobbink 2021).²² Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Greenpeace;
 - Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste natura 2000-habitattypen, dat op 18 januari 2022 is opgesteld door Bobbink *et al.* van Onderzoekcentrum B-WARE (hierna: Bobbink *et al.* 2022).²³ Dit betreft een vervolgstudie die is uitgevoerd in opdracht van Greenpeace;
 - Resultaten quick scan natuurdoelanalyses (hierna: Quicksan)²⁴, opgesteld op 4 mei 2022 door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Staat;
 - Aanvulling op Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht, dat op 5 december 2022 door Tomassen, H., E. Remke & R. Bobbink van Onderzoekcentrum B-WARE is opgesteld (hierna: Tomassen *et al.* 2022)²⁵. Dit rapport is opgesteld in opdracht van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing;

- Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen, update urgentietabel 2023, dat op 9 februari 2024 door Tomassen en Bobbink van Onderzoeksbureau B-WARE is opgesteld (hierna: Tomassen en Bobbink 2024)²⁶. Dit rapport is opgesteld in opdracht van Greenpeace.

3.29. In het rapport Bobbink 2021 wordt onder meer geconcludeerd dat de destijds al voor 2030 beoogde verlaging van de stikstofdepositie (50% van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de KDW) te gering is en die verlaging te langzaam gaat om het risico op het "definitief omvallen" van de meest kwetsbare habitats te voorkomen. Hierbij gaat het om habitats waarvan aannemelijk wordt geacht dat deze door stikstofdepositie in een slechte toestand verkeren, waarbij de overschrijding van de KDW meer dan 20% van het oppervlakte bedraagt in combinatie met een inschatting van de (on)herstelbaarheid van de betreffende habitat. In dit rapport heeft Bobbink een zogeheten zwarte lijst gemaakt van habitattypen waarvoor een snelle reductie van de stikstofdepositie als zeer hard nodig wordt beoordeeld. Deze zwarte lijst is een voorloper van de Urgente Lijst, zie hierna onder 3.34.

3.30. Het rapport Bobbink *et al.* 2022 betreft een vervolgonderzoek. Uit dit rapport volgt dat voor een aantal beschermde habitattypes met een matige of slechte herstelbaarheid op korte termijn (voor eind 2025) maatregelen moeten worden genomen om de stikstofdepositie te reduceren tot onder het niveau van de toepasselijke KDW-en om de voortdurende verslechtering te stoppen. Deze zeer urgente habitats, die in de opgenomen urgentietabel in rood zijn aangegeven, worden ook wel rode habitats genoemd. Daarnaast wordt in dit rapport een aantal habitattypen onderscheiden waarvoor de reductie tot onder de KDW voor 2030 adequaat geacht wordt. Deze habitats, die in de urgentietabel in oranje zijn weergegeven, worden aangeduid als oranje habitats.

3.31. Vooruitlopend op het opstellen van de NDAs (zie 3.22) heeft de Staat de Taakgroep Ecologische Onderbouwing van de WUR (hierna: TEO) verzocht om een quickscan te maken van het benodigde tempo van de stikstofreductie in relatie tot de mate en de duur van overschrijding van de KDW en de interactie met de inzet van herstelmaatregelen. Hiertoe heeft TEO op 4 mei 2022 de Quickscan gepubliceerd. In de Quickscan heeft TEO aan de hand van de methode van Bobbink een Urgentielijst gemaakt van habitattypen die als urgent (oranje) en zeer urgent (rood) beoordeeld worden vanwege een benodigde snelle depositiereductie (voor respectievelijk 2025 en 2030) om duurzaam herstel te realiseren. De toelichting op de Quickscan vermeldt onder meer het volgende:

"De Urgentielijst is een bewerking van de 'zwarte lijst' in Bobbink 2021 en de lijst in Bobbink *et al.* 2022 (zie tabblad vergelijkingen). De lijst is opgesteld door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing volgens de methode gebruikt in Bobbink 2021 en Bobbink *et al.* 2022, in samenwerking met B-WARE (die beide rapporten heeft uitgebracht).

De Urgentielijst bestaat uit alle habitats die 2019 op minimaal 20% van het oppervlak (in Natura 2000-gebieden) overbelast zijn.

In de lijst is onderscheid gemaakt in 'zeer urgent' (KDW te bereiken in 2025) en 'urgent' (KDW te bereiken in 2030).

Zeer urgent betreft habitats met een slechte of matige herstelbaarheid en een onbekende herstelbaarheid in combinatie met een overbelasting 'medium'.

(...)

De herstelbaarheid betreft nadrukkelijk niet het voorkómen van verslechtering, maar het herstellen van een goede kwaliteit.

(...)

De hierboven vermelde methode en de jaartallen 2025 en 2030 komen voor rekening van de auteurs van B-WARE. De TEO heeft hun methode en inschatting van het benodigde tempo van stikstofreductie gerespecteerd en toegepast op alle habitats en met recentere depositiecijfers (in de rapporten was dat nog niet gebeurd). In de TEO is de discussie nog gaande over deze methode en inschatting; er wordt met name nog gewerkt aan een nadere focus op het tegengaan van verslechtering en het onderscheiden (binnen het geheel van herstelmaatregelen) van overlevingsmaatregelen en systeemherstelmaatregelen.”

3.32. Na de Quickscan heeft TEO aan B-WARE opdracht gegeven om vervolgonderzoek te doen naar de urgentielijsten. Naar aanleiding hiervan hebben Tomassen *et al.* op 5 december 2022 een rapport gepubliceerd (hierna: Tomassen *et al.* 2022). In dit rapport, dat een aanvulling vormt op het rapport van Bobbink *et al.* 2022, is de Urgentielijst van stikstofgevoelige habitats waarvoor de gewenste snelheid van stikstofreductie zeer urgent is, uitgebreid naar zeventien habitats en drie leefgebieden. Ook hier staat dat de gewenste datum voor het bereiken van stikstofreductie voor de habitats van de zeer urgente (rode) habitattypen het jaar 2025 is.

3.33. Naar aanleiding van de bijgestelde KDW-en in juli 2023 heeft Greenpeace B-WARE opdracht gegeven de tabel met rode habitattypen te updaten. Dit heeft geresulteerd in het rapport Tomassen en Bobbink 2024, waarin rode en oranje habitattypen worden onderscheiden. In dit rapport staat onder meer het volgende:

“In vergelijking met de periode 1995-2005 (...) is de stikstofdepositie in de afgelopen 15 jaar vrijwel niet gedaald, zeker niet voor gereduceerd stikstof (...). Circa driekwart van het oppervlak van stikstofgevoelige habitats wordt blootgesteld aan een stikstofdepositieniveau hoger dan de KDW. Dit betekent dat daar in de afgelopen 15 jaar de cumulatieve effecten van stikstof niet zijn gestopt en de achteruitgang is voortgeschreden. Deze achteruitgang gebeurt sluipend en dient dus, vooral voor de rode en oranje habitattypen, op korte termijn gestopt te worden om verdere verslechtering te voorkomen. De rode en oranje habitattypen betreffen met name waardevolle habitat(sub)typen in het heide-, hoogveen- en stuifzandlandschap van de Nederlandse zandgebieden (...). Voor deze urgente habitats is de verlaging van de stikstofdepositie met het beoogde regeringsbeleid te gering en te langzaam (...) om het risico op achteruitgang voldoende in te perken. Dit is des te nijpender omdat voor veel van deze bedreigde en aangetaste habitattypen geldt dat herstelmaatregelen niet beschikbaar zijn of onvoldoende werkzaam bij de huidige te hoge stikstofdepositie (Bobbink *et al.*, 2022a [Bobbink *et al.* 2002]; Tomassen *et al.*, 2022). Daarom is bescherming van de meest gevoelige natuur via snelle reductie van de atmosferische stikstofdepositie cruciaal om de voortgaande verslechtering, of zelfs het verdwijnen van habitats, te stoppen en om de degradatie in de toekomst nog te kunnen terugdraaien via herstelbeheer.”

3.34. Het resultaat van de update van de Urgentielijst is weergegeven in onderstaande tabel 27 met habitattypen en leefgebieden waarvoor snelle stikstofreductie noodzakelijk wordt geacht om verdere verslechtering te voorkomen. Deze geüpdatete lijst wordt hierna aangeduid als: de Urgente Lijst. De zeer urgente (rode) habitattypen en leefgebieden waarvoor stikstofreductie voor eind 2025 noodzakelijk wordt geacht, worden hierna aangeduid als: de Urgente Lijst (rood). De habitattypen en leefgebieden waarvoor stikstofreductie in 2030 noodzakelijk wordt geacht worden hierna aangeduid als: de Urgente Lijst (oranje). Op de Urgente Lijst (rood) staan op dit moment zestien habitattypen en drie leefgebieden en op de Urgente Lijst (oranje) staan vijftien habitattypen en twee leefgebieden.

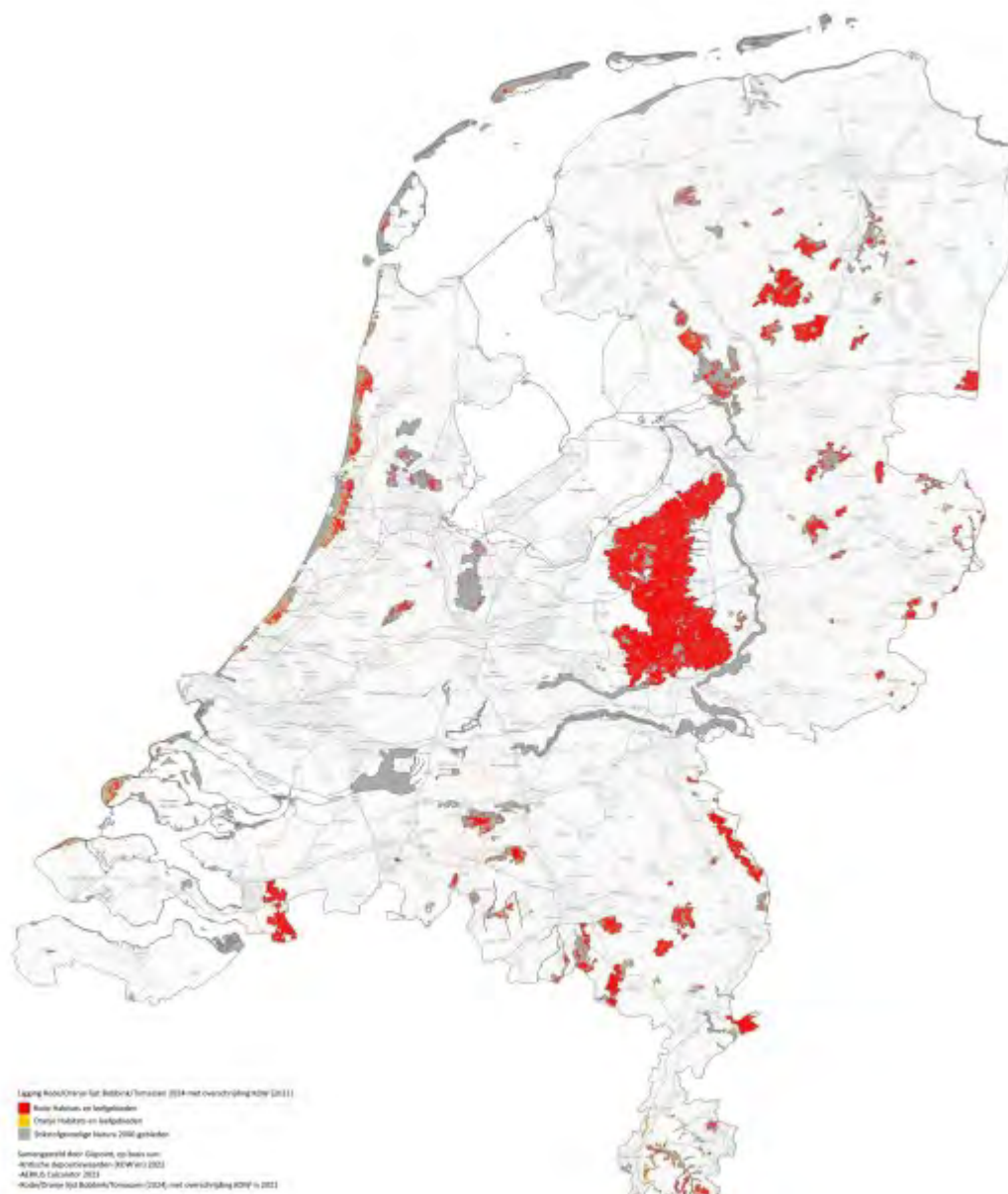
Tabel 6. De bijgewerkte urgentietabel voor de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden. Aangegeven staat: H2000 type/leefgebied; verkorte naam Natura 2000-habitattypen (* = prioritair habitatype) en leefgebieden; totaal oppervlak (ha) van het type; staat van instandhouding (2013-2018) – dat is: Natura 2000-staat van instandhouding betreffende de structuur en functie in de periode 2013-2018; KDW 2023 = nieuwe kritische depositiewaarde in kg N/ha/jaar; % oppervlak met overschrijding in 2021 (geel = < 30%, oranje = 30-50% en rood = > 50%); inschatting van de mate van overschrijding in 2021 (geel = gering, oranje = medium en rood = hoog) en inschatting van de herstelbaarheid (groen = tamelijk goed, oranje = matig, rood = slecht en wit = onbekend; volgens Bobbink et al. (2022a) en Tomassen et al. (2022)). De meest rechter kolom geeft de urgentie van de gewenste snelheid van de stikstofreductie: donkerrood: 2025, oranje: 2030 en geel: er is meer tijd voor reductie beschikbaar.

H2000 type/leefgebied	Verkorte naam	Oppervlakte 2021	Staat van instandhouding	KDW 2023	Oppervlak met overschrijding in 2021	Mate van overschrijding 2021	Herstelbaarheid	Urgentie daling N-depositie
		ha	(2013-2018)	(kg N/ha/jaar)	(%)			
7120	Herstellende hoogvenen	6956	slecht	7	100	hoog	rood	2025
9190	Oude eikenbossen	2021	slecht	15	100	hoog	rood	2025
Lg13	Bos van arme zandgronden	36923		15	100	hoog	rood	2025
3160	Zure venen	571	matig	10	100	hoog	matig	2025
9110	Veldbies-beukenbossen	367	matig	13	100	hoog	onbekend	2025
9120	Beuken-eikenbossen met huls	7440	matig	13	100	hoog	onbekend	2025
Lg14	Fiken- en beukenbos van lemige zandgronden	29755		13	100	hoog	onbekend	2025
2330	Zandverstuivingen	2771	slecht	10	100	medium	rood	2025
6230*	Hieschale graslanden	454	slecht	10	100	medium	rood	2025
7110A*	Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap)	8	slecht	7	100	medium	rood	2025
7110B*	Actieve hoogvenen (heidveentjes)	58	slecht	10	100	medium	rood	2025
2510	Stuifzandheide met struikhe	2400	slecht	10	100	medium	matig	2025
3110	Zeer zwak gebufferde venen	59	slecht	6	100	medium	matig	2025
4030	Droge heiden	14151	slecht	10	100	medium	matig	2025
7140B	Veenmoeraslanden	1241	slecht	7	100	medium	matig	2025
Lg09	Droog struikgrasland	1399		14	100	medium	onbekend	2025
2180A	Duinbossen (dicioog)	3454	matig	13	100	medium	onbekend	2025
2180C*	Grijze duinen-heischale	100	matig	11	100	medium	matig	2025
5130	Jeneverduinruizen	243	matig	15	100	medium	matig	2025
3130	Zwak gebufferde venen	335	slecht	7	100	rood	tamelijk goed	2030
3140-hz	Kraaienvelden, hogere zandgronden	8	matig	7	100	rood	tamelijk goed	2030
6130	Zinbeelden	2	slecht	15	100	medium	tamelijk goed	2030
4010B	Vochtige heiden (laagveen)	163	matig	7	100	medium	tamelijk goed	2030
6410	Blaasgraslanden	161	matig	11	100	medium	tamelijk goed	2030
7230	Kalkmoerasen	7	slecht	16	100	medium	tamelijk goed	2030
9160A	Eiken-haagbeukenbossen (hogere zandgronden)	73	slecht	20	100	medium	tamelijk goed	2030
9160B	Eiken-haagbeukenbossen (heideveld)	767	slecht	20	100	medium	tamelijk goed	2030
Lg04	Zuur ven	310		15	100	medium	tamelijk goed	2030
6110	Pionierbegroeiingen op rotsbodan	1	slecht	20	100	medium	tamelijk goed	2030
Lg06	Droogbloemgrasland van beekdalen	23		17	100	gering	tamelijk goed	2030
4010A	Vochtige heiden (hogere zandgronden)	1448	matig	15	100	gering	tamelijk goed	2030
2150*	Duinheide met struikhe	162	matig	12	42	gering	tamelijk goed	2030
9160C	Vochtige alluviale bossen (bredegeledende bossen)	1069	matig	26	40	gering	onbekend	2030
2320	Binnenlandse kraaihebegroeiingen	295	matig	15	55	gering	onbekend	2030
2130B*	Grijze duinen-kalkhe	4725	matig	13	53	gering	matig	2030
6120*	Stroomdalgraslanden	68	slecht	18	30	gering	onbekend	2030
7140A	Troleen	133	slecht	17	22	gering	matig	
2180C	Duinbossen (binnenduinwand)	1458	matig	25	17	gering	onbekend	
Lg05	Zwalgebufferde sloot	12		25	16	gering	tamelijk goed	
2130A*	Grijze duinen-kalkhe	3879	matig	15	12	gering	tamelijk goed	
2190A-om	Vochtige duinwallen (open water), oligo-/mesotroof	88	matig	14	12	gering	tamelijk goed**	
9120	Hoogveenbossen	1124	slecht	25	12	gering	onbekend	
6210	Kalkgraslanden	95	slecht	20	10	gering	tamelijk goed	
Lg12	Zoom, mantel en droog struweel van de duinen	405		23	5	gering	tamelijk goed	
2190B	Vochtige duinwallen (kalkhe)	932	matig	20	1	gering	tamelijk goed	

* prioritair habitatype

** bij hoge P-beschikbaarheid matig

3.35. De ligging van de gebieden van de Urgente Lijst in Nederland is uitgewerkt op onderstaande afbeelding.



Bevindingen Ecologische autoriteit

3.36. Op 26 januari 2024 heeft de Ecologische Autoriteit na toetsing van de eerste 70 NDAs (zie 3.22) het rapport Doen wat moet én kan gepubliceerd. In dit rapport concludeert de Ecologische Autoriteit dat het slecht gaat met de stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden als gevolg van (het onvoldoende aanpakken van) meerdere drukfactoren en dat onverwijld gestart moet en kan worden met maatregelen voor natuurherstel. Dit rapport bevat voor zover hier van belang de volgende conclusies:

“De NDAs bevestigen dat het - ondanks de aanzienlijke beheerinspanningen binnen de gebieden - slecht gaat met de stikstofgevoelige Nederlandse natuur. Veel van de belangrijkste Nederlandse natuurgebieden, namelijk de Natura 2000-gebieden, zijn verslechterd sinds ze beschermd zijn of verslechtering kan niet uitgesloten worden. Deze situatie is in strijd met nationale en Europese wetgeving. Nederland heeft achterstallig onderhoud op zowel het gebied van natuurmonitoring als op het gebied van het nemen van de noodzakelijke maatregelen om (verdere) verslechtering tegen te gaan en zodoende de eigen natuurdoelen te halen.

(...)”

en

"Verslechtering natuur in strijd met verbod

Uit de getoetste NDAs en adviezen blijkt dat in de meeste gebieden de natuur is verslechterd of (verder) dreigt te verslechteren, of dat dit niet valt uit te sluiten. Dit is in strijd met het verslechteringsverbod uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de vertaling daarvan in de Omgevingswet. Dit inzicht is van belang omdat Nederland bij verslechtering onverwijld maatregelen moet nemen en niet pas nadat verdere verslechtering optreedt. Als dat nodig is voor het voorkomen van verslechtering, kan (lees: moet) het bevoegd gezag zelfs overgaan tot het wijzigen of intrekken van vergunningen. Deze dreiging is reëel, nu de verslechtering in de komende jaren verder dreigt door te zetten door te hoge stikstofbelasting en (...) slechte hydrologische omstandigheden.

Uit de veldbezoeken die de Ecologische Autoriteit aan alle gebieden heeft gebracht en de gesprekken met beheerders blijkt dat in vrijwel alle getoetste gebieden (delen van) de natuur achteruit is gegaan ten opzichte van het moment van aanmelding (...) als beschermd gebied. Bedreigde en waardevolle diersoorten verdwijnen, terwijl meer algemene (soms uitheemse, minder gewenste) soorten sterk in aantal toenemen. In sommige gevallen zijn alleen nog algemene soorten over, maar zelfs die nemen in aantallen af. In bijvoorbeeld droge bossen, duingebieden, heidegebieden, hoogvenen, vennen en schrale graslanden knelt dit. De huidige systematiek voor het trekken van conclusies over een gebied maakt evenwel geen duidelijk onderscheid tussen al opgetreden verslechtering en risico's op verdere verslechtering.

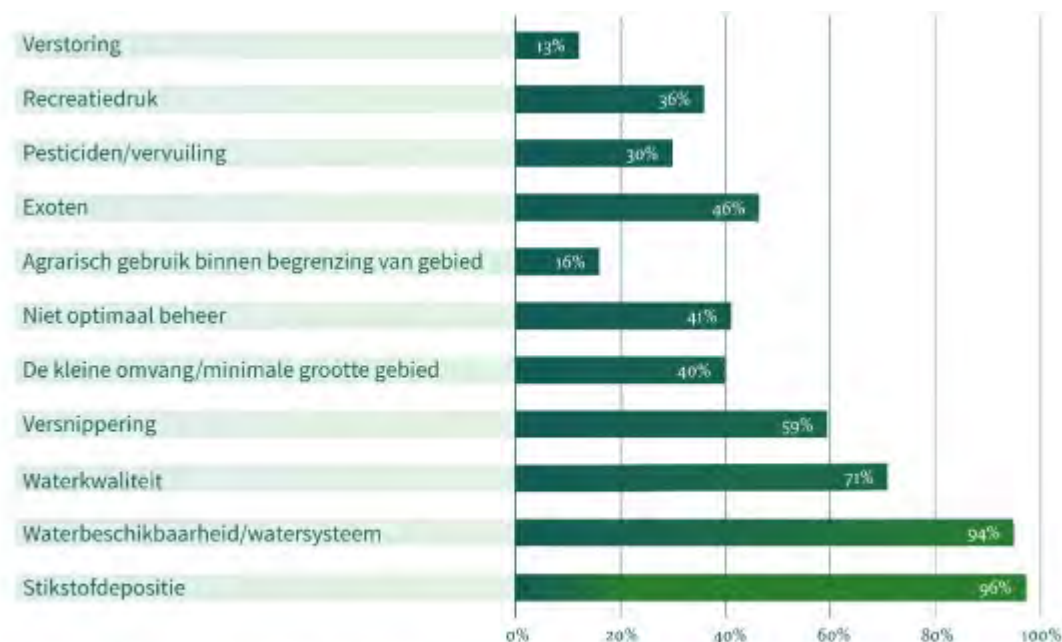
(...)

In vrijwel geen enkel gebied waarvan de NDA is beoordeeld door de Ecologische Autoriteit bestaat er zicht op het halen van alle natuurdoelen op basis van het huidige maatregelenpakket. Ook verbeteren en uitbreidingsdoelen worden vaak niet gehaald. Dit bevestigt het al bestaande beeld dat de natuur en biodiversiteit in Nederland sterk onder druk staan en achteruitgaan.

()

Behalve stikstof en water spelen ook andere drukfactoren een grote rol

Uit vrijwel alle tot nu toe beoordeelde NDAs blijkt dat de stikstofbelasting samen met het niet of onvoldoende functioneren van het watersysteem de grootste problemen vormen (zie figuur 2). (...)



Figuur 2 - Drukfactoren op natuur die spelen in de eerste 70 bekeken gebieden.

Stikstof in samenhang met andere drukfactoren

In dit advies is ook te lezen dat de eerste NDAs opnieuw bevestigen dat de natuur in de gebieden gebukt gaat onder een voor die natuur te hoge belasting met stikstof. Een overschrijding van de zogenaamde kritische depositiewaarde (...) is hiervoor een belangrijke indicator. De kracht van de NDA

is dat de stikstofbelasting in samenhang en gericht op dát gebied wordt gezien. Zo kan per gebied worden bepaald of stikstof een doorslaggevende factor is, dat andere drukfactoren de belangrijkste zijn, of dat meerdere problemen tegelijk aangepakt moeten worden. (...)”

- 3.37. Na de beoordeling van alle NDAs zijn de resultaten uit het rapport geactualiseerd.²⁸ De conclusie dat de natuur er in veel gebieden slecht voor staat en sprake is van (dreigende) verslechtering heeft de Ecologische Autoriteit daarbij onverminderd gehandhaafd. Daarnaast wordt het volgende opgemerkt:

“Wat is nodig

Voor een gezonde natuur zijn gezonde bodem, schoon water en schone lucht nodig. Uit onze bevindingen blijkt dat deze basisvoorwaarden in veel gebieden niet worden gehaald en dat snel actie nodig is. Daarbij moeten we breder kijken dan alleen de natuurgebieden zelf. Een goed begrip van de positie van het natuurgebied binnen de hele landschappelijke context is essentieel. Zo komen de benodigde effectieve maatregelen voor duurzaam natuurherstel in beeld. Daarbij spelen meerdere drukfactoren een rol. Stikstof, water en waterkwaliteit spelen vrijwel altijd, voor andere factoren zoals druk door recreatie en opkomst van invasieve soorten zijn er grotere verschillen tussen natuurgebieden.

Uit onze beoordelingen blijkt dat de belangrijkste oplossingen voor herstel zijn het verlagen van stikstofuitstoot en het verbeteren van de waterhuishouding. Dit vereist dringend aanvullende maatregelen, niet alleen om de natuurdoelen te halen, maar ook om de stagnerende ruimtelijke en economische ontwikkelingen vlot te trekken. De natuurdoelanalyses en onze adviezen zijn een betrouwbare basis voor beleidsbeslissingen, zoals welke maatregelen nodig zijn en waar ze moeten worden ingezet. Op deze manier kan op termijn ook de vergunningverlening weer op gang komen. Dit vraagstuk raakt dan ook de hele samenleving.”

Rapporten RIVM, PBL, WUR en Gispoint

- 3.38. Het RIVM²⁹ onderzoekt elk jaar hoe de stikstofdepositie zich ontwikkelt en of de stikstofdoelen haalbaar zijn. Ook zal het RIVM onderzoeken of de doelen zijn gehaald. In het naar aanleiding van het in 2023 verrichte onderzoek gepubliceerde rapport Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023; Monitoring van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering³⁰ heeft het RIVM geconcludeerd dat op basis van het tot 1 mei 2022 uitgewerkte beleid de stikstofdoelen niet zullen worden gehaald.
- 3.39. Het RIVM heeft in opdracht van de Staat een actueel overzicht gegeven van de bij het RIVM aanwezige kennis op het gebied van de uitstoot en depositie van stikstof, de toekomstverwachtingen en onder meer de mate van overschrijding van de kritische depositiewaarde voor de stikstofgevoelige natuur binnen de Natura 2000-gebieden. In het vervolgens opgestelde briefrapport Analyse ontwikkeling stikstofemissie en -depositie van februari 2024³¹ heeft het RIVM een prognose gegeven van het percentage oppervlakte stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden dat in een bepaald jaar onder de KDW zal komen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen situatie onder de oude KDW-en en die onder de in juli 2023 aangepaste KDW-en. In de prognose is alleen rekening gehouden met beleid dat op 1 mei 2022 concreet was. Het beleid dat zou voortkomen uit het NPLG en de aanpak van piekbelasters (Lbv-plus) is daarin niet meegenomen. Het rapport bevat de volgende tabel en figuur:

Tabel 5 Percentage oppervlak stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW). Verschil tussen rapportage 2022 en 2023. Voor 2030 zijn de bandbreedtes in blokhaken aangegeven.

Jaar	Scenario	Rapportage 2022	Rapportage 2023	Wsn-doel
2020	Achtergrond	33%	28%	-
2021	Achtergrond	-	28%	-
2025	Prognose, Vastgesteld beleid	39%	29%	40%
	Prognose, Vastgesteld en voorgenomen beleid	40%	29%	
2030	Prognose, Vastgesteld beleid	43% [40-49]	30% [29-31]	50%
	Prognose, Vastgesteld en voorgenomen beleid	44% [41-51]	30% [29-31]	
2035	Prognose, Vastgesteld beleid	-	31%	74%
2040	Prognose, Vastgesteld beleid	-	32%	-

3.40. Het RIVM heeft in dit briefrapport ook een inschatting gemaakt van de benodigde stikstofdepositie om de habitats van de Urgente Lijst onder de KDW te brengen. In dit rapport staat hierover onder meer het volgende opgenomen:

“Om op alle hectares in 2025 de rode (zeer urgente) habitattypen onder de KDW te krijgen is een onrealistische depositiereductie nodig: ook als alle emissiebronnen vanuit Nederland verdwijnen 0 mensen, 0 bedrijvigheid - zijn er ten gevolge van de emissies uit het buitenland nog steeds hectares met zeer urgente habitattypes overbelast.

(...)

Dus bij 100% reductie van de Nederlandse emissies is nog 4% van het areaal aan zeer urgente habitattypen overbelast in 2025. Deze gebieden liggen vooral in de grensgebieden en zijn illustratief voor de afhankelijkheid van het buitenland in het behalen van de KDW. Om alle zeer urgente habitats onder de KDW te krijgen moet aanvullend op de 100% emissiereductie in Nederland ook de vier buitenlandse 70% van hun emissies reduceren. Ditzelfde wordt ook bereikt als NL en de vier buitenlandse [België, Frankrijk, Duitsland en Verenigd Koninkrijk], ieder hun emissies met 89% reduceren.

Theoretische scenarios met hoge onzekerheid

De besproken scenarios zijn theoretisch van aard en hebben een hoge onzekerheid. In de scenarios zijn de emissies binnen een land overal met een gelijk percentage gereduceerd (de kaasschaaf). Bij een ruimtelijke optimalisatie van de emissiereducties worden de benodigde percentages om overal onder de KDW te komen lager.

De emissiereducties zijn zo gekozen dat rekenkundig de percentages onder de KDW uitkomen op precies 100%. Wanneer er binnen één van de ca. 11 000 en 108 000 hectare urgente respectievelijk zeer urgente habitattypen de KDW wordt overschreden, is de emissiereductie verhoogd, totdat daadwerkelijk alle hectaren onder de KDW kwamen.

Dit leidt ertoe dat de hoogste overschrijding bepalend is voor de algehele emissiereductie. Op veel plekken zal de depositie veel lager zijn dan de KDW en is er sprake van een overshoot. Lokaal beleid nabij de hectares met overbelasting bereikt hetzelfde met minder emissiereductie.”

3.41. Het RIVM heeft het hiervoor genoemde briefrapport geactualiseerd met de kennisnotitie Actualisatie rapport Analyse ontwikkeling stikstofemissie en -depositie³² van 10 oktober 2024 aan de hand van onder andere de resultaten uit de RIVM-rapportage Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2024³³ en de geüpdatete urgentietabel (zie 3.34). De inschatting van het bereik van de wettelijke

stikstofdoelen en de benodigde emissiereductie om de habitats van de Urgente Lijst onder KDW te brengen is daarbij onveranderd gebleven. Het RIVM concludeert dat de herziening van de Urgente Lijst ertoe leidt dat een kleiner areaal van de habitats op die lijst zonder overschrijding van de KDW is. De (verschillen) in de mate van overschrijding heeft het RIVM in onderstaande tabel weergegeven³⁴:

3.42. In een kennisnotitie Berekening specifieke doelen Urgentielijst³⁵ van 1 november 2024 heeft het

Tabel 4 Mate van overschrijding van de KDW van urgente en zeer urgente habitats per overschrijdingsklasse in mol/ha/jaar in 2025 en 2030 (cijfers o.b.v. Monitor 2023 en de herziene urgentielijst en de initiële lijst)

			geen	0 - 250	250 - 500	500 - 750	750 - 1000	> 1000
urgent	herziene lijst	2025	55%	23%	7%	6%	2%	6%
		2030	65%	20%	5%	4%	2%	4%
	initiële lijst	2025	66%	16%	5%	5%	2%	5%
		2030	74%	14%	4%	3%	1%	4%
zeer urgent	herziene lijst	2025	1%	6%	11%	29%	34%	19%
		2030	2%	15%	13%	46%	13%	13%
	initiële lijst	2025	5%	7%	11%	28%	32%	18%
		2030	6%	15%	12%	43%	12%	12%

RIVM antwoord gegeven op de vraag welke extra emissiereductie vanuit Nederland nodig is om (i) in 2025 75% van het areaal van de zeer urgente habitats (de Urgente Lijst (rood)) onder de KDW te brengen, (ii) in 2030 75% van het areaal van de zeer urgente habitats onder de KDW te brengen en (iii) om in 2030 90% van het areaal van de urgente habitats (de Urgente Lijst (oranje)) onder de KDW te brengen. Bij de beantwoording heeft het RIVM gebruikt gemaakt van de zogenoemde kaasschaafmethode waarbij de emissiereducties met een egaal percentage over heel Nederland zijn doorgevoerd. De resultaten van de berekeningen zijn in onderstaande tabel weergegeven. Het in deze tabel genoemde basispad is het pad gebaseerd op emissieramingen (scenario met vastgesteld beleid) uit de Klimaat- en Energie-verkenning 2022 (KEV-2022) in combinatie met ramingen uit de Clean Air Outlook 2 voor emissieontwikkelingen in het buitenland.

3.43. In een rapport van 26 februari 2024 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een ex ante

Tabel 2 resultaten

Berekening	1	2	3
Gevraagd areaal onder KDW	75% van zeer urgente habitattypen en leefgebieden	75% van zeer urgente habitattypen en leefgebieden	90% van urgente habitattypen en leefgebieden
Jaar	2025	2030	2030
Emissies in basispad			
NH ₃ (kton)	123	117	117
NO _x (kton als NO ₂)	284	251	251
Benodigde emissiereductie t.o.v. basispad			
In percentage	63%	56%	47%
NH ₃ (kton)	77	65	55
NO _x (kton als NO ₂)	179	141	118
Restemissie NH ₃ (kton)	45	51	62
Restemissie NO _x (kton als NO ₂)	105	111	133
Depositiekentallen			
Gemiddelde depositie (mol/ha/jaar)	834	825	903
Totaal areaal N-gevoelige natuur onder KDW (%)	80%	81%	56%
Gemiddelde overschrijding van de KDW (mol/ha/jaar)	46	41	74

analyse van het NLPG gepubliceerd.³⁶ Een van de conclusies van het PBL is dat, hoewel aan de hand

van de Provinciale Programmas Landelijk Gebied (PPLGs) belangrijke stappen kunnen worden gemaakt, de opgaven te groot zijn voor het kunnen halen van de NPLG-doelen binnen de gestelde termijn. Het PBL schrijft:

“De provinciale programmas bevatten waardevolle zoekrichtingen en elementen om bij te dragen aan het halen van de NPLG-doelen. Dat geldt bijvoorbeeld op het gebied van de gebiedsspecifieke maatregelen die zijn gericht op het minder intensief gebruiken van agrarische grond en het creëren of combineren van die ruimte met natuur- en/of waterfuncties. Dat geldt ook voor de inzet op natuur in het agrarisch gebied. Mits deze aanpakken omgezet worden in geïnstrumenteerde maatregelen dan kunnen daarmee naar verwachting extra stappen worden gezet richting het bereiken van de NPLG-doelen. Tegelijkertijd is te concluderen dat met alle maatregelen samen de voorstellen van de provincies in de PPLGs én de vastgestelde en voorgenomen maatregelen door het Rijk het nog niet zeker is of de meeste NPLG-doelen binnen bereik komen. Maar het is ook de vraag of het realistisch is dat wél te verwachten. Volledig doelbereik binnen grofweg een decennium is op basis van de voorgestelde beleidsinstrumenten en de wetenschappelijke kennis daarover niet plausibel, gezien de omvang van de opgave en het tempo waarin dat gerealiseerd moet worden. Om die doelen te bereiken zal de inzet en uitvoering van bestaand beleid, zoals natuurontwikkeling of gebiedsontwikkeling rond beken, zeer fors moeten worden opgeschaald. De provincies willen dat bovendien vaak ook bereiken met beleidsinstrumenten die er nu nog niet zijn of alleen op heel kleine schaal zijn uitgetoetst.”

3.44. Het PBL concludeert ook dat de wettelijke stikstofdoelen op basis van het tot mei 2022 uitgevoerde of voldoende concreet uitgewerkte beleid buiten bereik zijn. Verder schrijft het PBL dat ook indien rekening gehouden wordt met het aanvullend rijksbeleid van na 1 mei 2022 (Lbv, Lbv-plus en de vervallen derogatie op grond waarvan Nederlandse veehouders meer mest op hun land mochten uitrijden), er “een doelgat” overblijft.

3.45. In februari 2024 hebben de WUR, het PBL en het RIVM een rapport gepubliceerd over het effect van de stikstofbronmaatregelen uit het programma SN.37 In het rapport wordt geconcludeerd dat door de maatregelen uit het programma een reductie van circa 4 mol/ha/jaar is bereikt en dat op basis van de vastgestelde of voorgenomen maatregelen in 2030 een reductie van circa 25-31 mol/ha/jaar mogelijk is ten opzichte van de situatie waarin deze maatregelen niet genomen worden. Over het effect van de maatregelen op de KDW is onder meer het volgende vermeld:

“We verwachten dat de stikstofdepositie in 2030 op ongeveer 31 procent van de stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde zal liggen; in 2021 was dat circa 28. Dit aandeel is gebaseerd op de totale ontwikkeling van vastgesteld en voorgenomen beleid in binnen- en buitenland, inclusief bronmaatregelen uit het Programma SN en het aanpalende beleid. Zonder de stikstofmaatregelen die zijn meegenomen in de berekeningen zou dat aandeel 30 procent zijn in 2030. Dit betekent dat de doelstellingen voor 2025 (40 procent onder de kritische depositiewaarde) en voor 2030 (50 procent) met het huidige pakket aan stikstofbronmaatregelen buiten bereik liggen. Ondanks de beperkte toename van het areaal stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde verwachten we dat de gemiddelde overschrijding van die waarde richting 2030 met gemiddeld een derde zal afnemen ten opzichte van 2021. Het oppervlak stikstofgevoelige natuur met een stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarde geeft daarmee een beperkt beeld van de voortgang. Veranderingen in emissies, depositie en de gemiddelde overschrijding van de kritische depositiewaarde geven een breder beeld van de voortgang van het beleid.”

3.46. In februari 2024 heeft het PBL op verzoek van de Staat een rapport gepubliceerd over de verwachte effecten van de voorgenomen stikstofmaatregelen op de toestand van de natuur, waarbij op basis van modellen en expertkennis vooruit is gekeken. Dit rapport bevat met betrekking tot de meest kwetsbare habitats onder meer de volgende conclusies:

“Dit betekent dat de huidige plannen (inclusief autonome ontwikkelingen) niet resulteren in een snellere daling van de stikstofdepositie op habitats waarvoor dit uit ecologisch of beleidsmatig oogpunt

belangrijk kan zijn. Dit roept de vraag op of er met nieuwe bronmaatregelen niet meer rekening gehouden kan worden met beleidsmatige en/of ecologische prioriteringen.

(...)

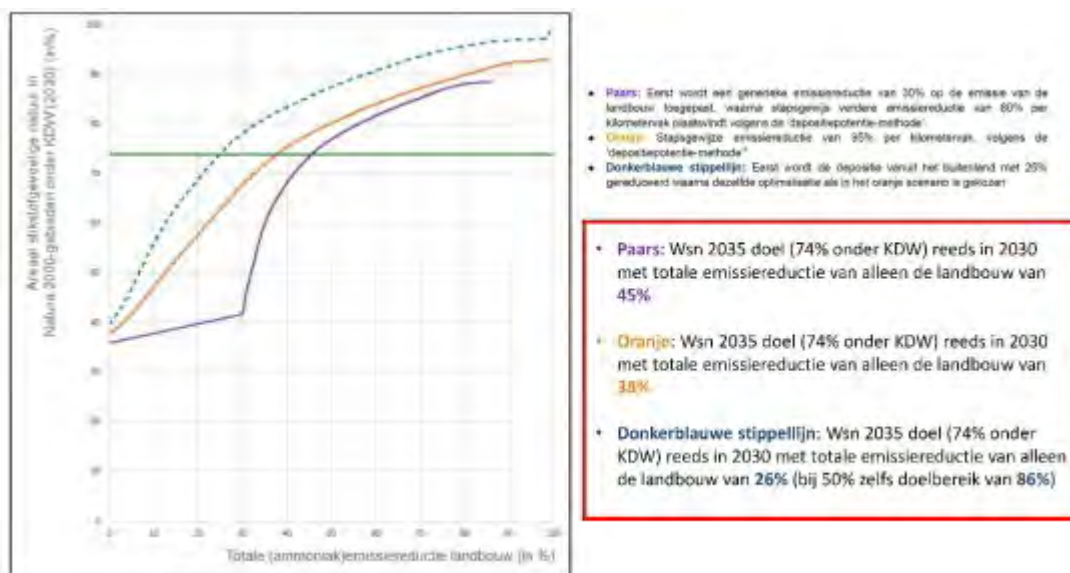
Habitats waarvoor herstel tot nu toe (vrijwel) niet mogelijk is gebleken de minste verbetering van stikstofoverbelasting in 2025 en 2030 (...)

Voor de habitats met een tamelijke goede en matige herstelbaarheid stijgt in 2030 het areaal met een overschrijding van maximaal 250 mol per hectare per jaar met respectievelijk acht en 39 procentpunten. Voor de habitats met een slechte herstelbaarheid blijft nagenoeg het gehele areaal overschreden in 2030.

(...)

Hoewel de geplande stikstofmaatregelen dus leiden tot een verbetering van de stikstofconditie, resulteren de huidige niet in een snellere daling van de stikstofdepositie op habitats waarvoor dit uit ecologisch of beleidsmatig oogpunt urgent kan zijn. Dit roept de vraag op of er bij nieuwe bronmaatregelen niet meer rekening moet worden gehouden met beleidsmatige en/of ecologische prioriteringen. Het stoppen van de achteruitgang van natuur is immers de eerste prioriteit van de Vogel- en Habitatrichtlijnen."

- 3.47. In een rapport van 25 september 2024³⁸ heeft onderzoeksbureau Gispoint aan de hand van drie scenarios (paars, oranje en donkerblauw) doorerekend welk percentage van het areaal stikstofgevoelige natuur bij toepassing van de door haar ontwikkelde depositiepotentie-methode, en uitgaande van eenzelfde emissiereductie als door het RIVM is gehanteerd, in 2030 onder de KDW kan worden gebracht. In de depositiepotentie-methode is bepaald welke gebieden (van 1x1 kilometer) het meest bijdragen aan de depositie op alle (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden in 2030. Volgens Gispoint wordt door het verminderen van de emissie op deze plaatsten de stikstofdepositie op een effectievere manier verminderd. De resultaten van de doorrekeningen zijn weergegeven in onderstaande figuur³⁹:



Kort geding

- 3.48. Met het oog op de voor eind 2025 noodzakelijk geachte reductie van stikstofdepositie op habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst (rood) is Greenpeace tijdens deze bodemprocedure een kort geding gestart. Daarin heeft zij gevorderd om kort gezegd de Staat te veroordelen om maatregelen vast te stellen en uit te voeren gericht op het in 2025, althans uiterlijk 2028, onder de KDW brengen van de stikstofdepositie op (een gedeelte van) deze habitats en leefgebieden. Bij vonnis van 6 juni 2024 heeft de voorzieningenrechter de vorderingen van Greenpeace afgewezen, omdat naar het oordeel van de voorzieningenrechter onvoldoende duidelijk is geworden dat de Europeesrechtelijke verplichtingen meebrengen dat de stikstofdepositie op alle concrete habitats en leefgebieden van de Urgente Lijst

(rood) voor eind 2025 onder de KDW moet zijn gebracht en niet kon worden vastgesteld voor welke concrete habitats of leefgebieden wel een plicht geldt om op zeer korte termijn tot actie over te gaan.

4 Het geschil

De vorderingen van Greenpeace

4.1. Greenpeace vordert, na wijziging van eis, dat de rechtbank bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

I. voor recht zal verklaren dat de Staat onrechtmatig handelt jegens Greenpeace:

a. door de verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit artikel 6 lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn te schenden, door:

de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering, en het buiten bereik raken van een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst niet tijdig, althans niet voor de ecologische deadlines van 2025 en 2030, te stoppen;

na te laten in het beleid en door inzet van afdoende en effectieve maatregelen steeds prioriteit te geven bij de aanpak van de stikstofdepositie aan de daling van de stikstofdepositie op de habitats dan wel habitattypen en de leefgebieden van beschermde soorten waar die daling van stikstofdepositie ecologisch gezien het meest urgent is;

niet uiterlijk in 2025 het areaal van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (rood) onder de toepasselijke KDW-en te brengen, althans dat de Staat geen stikstofreductiebeleid heeft opgesteld en uitgevoerd gericht op de Urgente Lijst (rood);

niet uiterlijk in 2030 het areaal van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (oranje) onder de toepasselijke KDW-en te brengen, althans dat de Staat geen stikstofreductiebeleid heeft opgesteld en uitgevoerd gericht op de Urgente Lijst (oranje).

b. door zijn zorgplicht niet te betrachten met betrekking tot het voorkomen van verslechtering en/of het buiten bereik raken van een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst.

c. door het wettelijke stikstofdoel van 40% van het stikstofgevoelige areaal van habitattypen en leefgebieden onder de toepasselijke KDW-en in 2025 niet met zekerheid te halen.

d. door het stikstofdoel voor 2030 van 74% (uit het advies van de Commissie Remkes en zoals overgenomen in het Coalitieakkoord (2021)) van het stikstofgevoelige areaal van habitattypen en leefgebieden onder de toepasselijke KDW-en, althans het wettelijke stikstofdoel van 50%, niet met zekerheid te halen.

II. de Staat zal bevelen:

primair

1. in 2025 het areaal van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (rood) onder de KDW-en te brengen, althans minimaal 75% van dat areaal, althans het percentage van dat areaal dat de rechtbank geraden acht;
2. in 2030 het areaal van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (oranje) onder de KDW-en te brengen, althans minimaal 90% van dat areaal, althans het percentage van dat areaal dat de rechtbank geraden acht, waarbij geldt dat indien en voor zover buitenlandse stikstofdepositie (ook) een rol zou spelen, de Staat de stikstofdepositie uit Nederlandse bronnen maximaal zal reduceren.

subsidiair

het bovenstaande zo spoedig mogelijk na 2025, althans 2028, althans 2030 ten aanzien van de Urgente Lijst (rood), respectievelijk na 2030 ten aanzien van de Urgente Lijst (rood en oranje), dan wel binnen een door de rechtbank te bepalen termijn te realiseren.

meer subsidiair

om het nog niet gerealiseerde deel van het wettelijke stikstofdoel van 40% van het areaal stikstofgevoelige natuur onder de toepasselijke KDW-en in 2025 op zodanige wijze te realiseren dat daarbij steeds prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden waar de daling van stikstofdepositie ecologisch gezien het meest urgent is volgens de Urgente Lijst;

om het nog niet gerealiseerde deel van het stikstofdoel van 74% (uit het advies van de Commissie Remkes en zoals overgenomen in het Coalitieakkoord (2021)) van het areaal stikstofgevoelige natuur uiterlijk onder de toepasselijke KDW-en te brengen in 2030, althans het wettelijke stikstofdoel van 50% in 2030 te realiseren, op zodanige wijze dat daarbij steeds prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden waar de daling van stikstofdepositie ecologisch gezien het meest urgent is volgens de Urgente Lijst.

meest subsidiair

de wettelijke doelstelling van 40% onder de KDW in 2025 en het doel van 74% (uit het advies van de Commissie Remkes en zoals overgenomen in het Coalitieakkoord (2021)) in 2030, althans het wettelijke stikstofdoel van 50% onder de KDW in 2030, te realiseren.

III. de Staat zal bevelen om binnen vier maanden na het te wijzen vonnis in deze zaak, althans binnen een door de rechtbank te bepalen termijn, een programma c.q. plan vast te stellen voor het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden, gebaseerd op bewezen effectieve maatregelen, waarmee tijdig aan het gevorderde onder II wordt voldaan.

IV. Eén en ander op straffe van een dwangsom van 100.000, per dag waarop de vastgestelde onrechtmatigheid voortduurt omdat de Staat handelt in strijd met II en/of III;

V. De Staat zal veroordelen in de kosten van dit geding met de bepaling dat indien deze kosten niet zijn betaald binnen veertien dagen na de datum waarop het vonnis is gewezen, wettelijke rente daarover verschuldigd zal zijn.

Wat Greenpeace ter onderbouwing van haar vorderingen aanvoert

4.2. Greenpeace legt zeer verkort weergegeven het volgende aan haar vorderingen ten grondslag.

4.2.1. De Staat handelt in strijd met zijn instandhoudingsverplichting en met het verslechtingsverbod, beide voortvloeiend uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn en daardoor eveneens in strijd met een uit artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek voortvloeiende maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. De Staat handelt onrechtmatig doordat hij al decennialang onvoldoende doet om stikstofovermaat terug te dringen. Het zonder goede reden uitblijven van nadere maatregelen om de stikstofdeken (de zogenoemde achtergronddepositie) te reduceren, dan wel de stikstofdepositie uit lokale stikstofbronnen met gerichte maatregelen te beperken of te beëindigen, heeft tot schade geleid aan de beschermde natuur. Die schade is het grootst voor de meest kwetsbare habitattypen en leefgebieden op de Urgente Lijst die door het uitblijven van maatregelen verder verslechteren en niet meer in een gunstige staat kunnen worden gebracht. In de huidige maatregelen wordt ten onrechte geen prioriteit gelegd bij het terugdraaien van de verslechtering van de gebieden op de Urgente Lijst. Integendeel: in het huidige systeem zal de stikstofdepositie in deze gebieden als laatste onder de KDW-en worden

gebracht, als dat al ooit zal gebeuren. De huidige maatregelen en wettelijke stikstofdoelen voldoen dus allerminst om de gebieden op de Urgente Lijst veilig te stellen. Nu er een ecologisch *point of no return* is vastgesteld voor de meest kwetsbare natuur de *deadlines* van 2025 en 2030 komt de Staat geen enkele beleidsvrijheid meer toe ten aanzien van de *timing* van de nadere maatregelen. Hij kan zijn verantwoordelijkheid voor de reductie ook niet afschuiven op de provincies.

4.2.2. Daar komt nog bij dat de Staat zelfs niet aan zijn eigen (niet toereikende) landelijke stikstofdoelen voldoet, althans dat er geen enkele zekerheid bestaat dat die doelen gehaald zullen worden. Het betreft het doel dat in 2025 in totaal 40% van het stikstofgevoelige areaal onder de KDW-en moet zijn gebracht, alsmede het doel dat in 2030 50% of zelfs 74% van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden onder de KDW-en moet zijn gebracht. In de periode 2019 tot 2022 is slechts een gemiddelde stikstofreductie van 5 tot 7 mol per hectare per jaar gerealiseerd, terwijl het noodzakelijke niveau van reductie op wel gemiddeld honderden mol per hectare per jaar ligt. Als daarbij bedacht wordt dat de gemiddelde achtergronddepositie ongeveer 1500 mol per hectare per jaar bedraagt, is duidelijk dat de tot nu toe gerealiseerde reductie minder dan een druppel op de gloeiende plaat vormt, aldus nog steeds Greenpeace.

4.2.3. Het onrechtmatig handelen van de Staat zal leiden tot fundamentele en onomkeerbare verandering van de beschermde natuur in Nederland.

Het gaat dan bijvoorbeeld om verdringing van plantsoorten die bij stikstofarme condities goed gedijen door plantsoorten die door stikstof snel groeien, wat leidt tot een afname van de soortenrijkdom. Er komt bij hoge stikstofniveaus voorts meer stikstof in de grond uit vergane planten waardoor bomen minder diep hoeven te wortelen en dus kwetsbaarder worden voor de toenemende verdroging van de grond. Dit wordt de vermestende werking van stikstof genoemd. Daarnaast treedt het zogenoemde verzurende effect op: de bodem wordt zuurder en er ontstaat een reactie van mineralen in de grond met de depositie waardoor niet van nature beschikbare stoffen zoals aluminium in de grond komen met toxisch effect op planten en dieren. Er ontstaat zo kalkgebrek dat leidt tot niet-levensvatbare eierschalen en fatale botbreuken bij dieren. De voortdurende overbelasting leidt tot cumulatieve effecten en onherstelbare verslechtering, waardoor herstel naar de vereiste gunstige staat van instandhouding onmogelijk wordt.

Het verweer van de Staat

4.3. De Staat voert verweer en concludeert tot afwijzing van de vorderingen en veroordeling van Greenpeace in de (na)kosten van deze procedure, te vermeerderen met wettelijke rente.

4.3.1. De Staat betwist dat hij nalatig handelt en dat van overtreding van Europese richtlijnen, waarop Greenpeace zich volgens hem niet rechtstreeks kan beroepen, en daarop geënte nationaalrechtelijke wet- en regelgeving sprake is.

Van belang is dat het grootste deel van de stikstofdeken is ontstaan midden jaren tachtig van de vorige eeuw en dus vóór de referentiedata van de Habitat- en Vogelrichtlijn. De Staat kan op grond van het verslechteringsverbod uit die richtlijnen niet gehouden worden de stikstofuitstoot van vóór die data ongedaan te maken. Ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen die uit die richtlijnen voortvloeien, is van belang dat deze richtlijnen geen termijnen stellen waarbinnen die doelstellingen dienen te worden behaald en dus ook niet de door Greenpeace gevorderde termijnen. Ten slotte is nog van belang dat de KDW-en geen absolute grenswaarde vormen voor de bepaling van de gunstige staat, maar dat mate en duur van overschrijding daarvan slechts belangrijke indicatoren vormen voor de staat waarin het habitatype of het leefgebied zich bevindt.

4.3.2. Ook als de omgevingswaarden uit artikel 2.15a van de Omgevingswet niet tijdig zullen worden gehaald, is geen sprake van onrechtmatigheid. De Staat lag volgens het RIVM op koers, maar door een verlaging van een groot aantal KDW-en in juli 2023 is dat niet meer het geval. De Staat

kan dan ook geen verwijt worden gemaakt van deze onvoorziene omstandigheid. De Staat zal extra maatregelen moeten nemen om deze destijds niet te voorziene tegenvaller op te vangen. Overigens was, eerder, ten tijde van de introductie van het PAS in 2015 evenmin te voorzien dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou oordelen dat het PAS strijdig is met de Habitatrichtlijn.

4.3.3. Bovendien sluit toewijzing van de vorderingen volgens de Staat op staatsrechtelijke bezwaren, met name die ten aanzien van de taakverdeling tussen wetgever en rechter. Toewijzing van de vorderingen zou volgens de Staat neerkomen op een ontoelaatbaar wetgevingsgebod.

4.3.4. De Staat meent praktisch gezien onmogelijk te kunnen voldoen aan het gevorderde. Zelfs als alle activiteiten met stikstofemissie in Nederland zouden worden beëindigd, zal niet aan het (onder II, primair 1) gevorderde voldaan kunnen worden. Verder is nog van belang dat een belangrijk deel van de (vergunnings)bevoegdheden die tot vermindering van uitstoot zouden kunnen leiden niet bij de Staat, maar bij de provincies liggen. Ten slotte is in dit verband nog van belang dat de Natura 2000-gebieden niet alleen onder druk staan vanwege stikstofdepositie, maar ook vanwege verdroging door grondwateronttrekking, slechte waterkwaliteit, de aanwezigheid van invasieve soorten, versnippering van leefgebieden en temperatuurstijging vanwege klimaatverandering. Ook als de vorderingen worden toegewezen en uitgevoerd, is dus niet gezegd dat verslechtering of dreigende verslechtering zal zijn tegengegaan.

4.3.5. Gezien de onuitvoerbaarheid, de belangen van derden en de te verwachten maatschappelijke weerstand zou in geval van toewijzing geen dwangsom moeten worden opgelegd en uitvoerbaarheid bij voorraad achterwege moeten blijven.

Het standpunt van SSC

4.4. SSC sluit zich aan bij de conclusie van de Staat dat de vorderingen moeten worden afgewezen en onderschrijft de argumenten die de Staat daarvoor geeft, met name het argument dat de rechter zich niet in de politieke besluitvorming dient te mengen.

SSC benadrukt de zeer ingrijpende gevolgen die toewijzing van de vorderingen zou hebben, met name voor agrariërs. Verder meent zij dat (AERIUS-) metingen niet betrouwbaar zijn en de werkelijkheid dus niet goed weergeven. Dit vormt een probleem bij het vaststellen van de hoeveelheid stikstofneerslag door bronnen naast Natura 2000-gebieden en het vaststellen of de hoeveelheid stikstof in een bepaald gebied onder de KDW is geraakt. De huidige coalitie heeft in het hoofdlijnenakkoord bovendien opgenomen dat de KDW uit de wet gaat.

4.5. Op de stellingen van partijen zal hieronder, voor zover van belang, nader worden ingegaan.

5 De beoordeling

5.1. In dit geding gaat het in de eerste plaats om de vraag of de Staat bij het nemen van maatregelen om de stikstofdepositie te reduceren prioriteit moet toekennen aan habitats en leefgebieden in Natura 2000-gebieden die het meest onder stikstofdepositie te lijden hebben. Greenpeace bepleit dat de Staat daartoe gehouden is op grond van zijn Europeesrechtelijke verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, met name op grond van het zogenoemde verslechteringsverbod.

De Staat betwist tot die prioritering gehouden te zijn en beroept zich erop op dit punt in bijzondere mate gesteund door SSC dat hem (beleids)vrijheid toekomt met betrekking tot de inhoud van de wettelijke maatregelen en dat de rechter die vrijheid dient te respecteren. Verder ligt in dit geding de vraag voor of de Staat onrechtmatig handelt in verband met het uit zicht raken van de wettelijke stikstofdoelen en of het behalen daarvan onder dreiging van het verbeuren van een dwangsom kan worden afgedwongen.

5.2. De rechtbank zal bij haar beoordeling als volgt te werk gaan. Eerst zal zij uiteenzetten hoe de taken van de wetgever en de rechter zich in juridische zin tot elkaar verhouden. Daarna zal de rechtbank vaststellen dat is aangetoond dat sprake is van verslechtering van de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden sinds de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn en dat die verslechtering aan de Staat te verwijten valt. Dat laatste geldt ook voor het waarschijnlijk niet behalen van de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 en het zeer waarschijnlijk niet halen van de wettelijke stikstofdoelen voor 2030. Ten slotte zal de rechtbank tot het oordeel komen dat het wettelijk stikstofdoel voor 2030 (kort gezegd: 50% onder de KDW) behaald moet en kan worden en dat daarbij prioriteit moet worden toegekend aan habitats en leefgebieden in Natura 2000-gebieden die het meest onder stikstofdepositie te lijden hebben. De rechtbank zal de Staat bevelen ervoor te zorgen dat dit doel wordt behaald en bepalen dat de Staat een dwangsom moet betalen als hij niet aan dit bevel voldoet.

De rechtbank zal de door Greenpeace bepleite percentages voor stikstofreductie die het wettelijk stikstofdoel overstijgen niet overnemen, nu deze redelijkerwijs ook met de maximaal te vergen inspanning niet haalbaar zijn of het, gezien de taakverdeling tussen wetgever en rechter, niet aan de rechtbank is eigenmachtig dergelijke percentages vast te stellen. Dat laatste houdt mede verband met de omstandigheid dat voor de rechtbank niet voldoende te overzien valt of met deze percentages andere maatschappelijke belangen, op bijvoorbeeld het gebied van energietransitie en woningbouw, te sterk in het gedrang zullen komen.

De taakverdeling tussen rechter en wetgever

5.3. De Staat voert het verweer dat toewijzing van (nagenoeg alle) vorderingen van Greenpeace op ontoelaatbare wijze zou ingrijpen op de politiek-bestuurlijke besluitvorming en zou neerkomen op een ontoelaatbaar wetgevingsbevel. De Staat benadrukt dat het aan de wetgever de Staten-Generaal en de regering tezamen is om te besluiten op welk moment wetgeving tot stand komt en dat het aan de wetgever, en niet aan de rechter, is om te bepalen wat de inhoud van die wetgeving is. Deze keuzevrijheid van de wetgever wordt onder meer ook in de Habitatrichtlijn gerespecteerd. In die richtlijn is niet gespecificeerd welke maatregelen als passend worden beschouwd en de richtlijn bevat bijvoorbeeld ook geen termijn waarbinnen een lidstaat een gunstige staat van instandhouding moet hebben bereikt.

5.4. De Staat meent richtlijnconforme nationale wetgeving op het gebied van stikstofdepositiereductie tot stand te hebben gebracht, waarbij voor deze zaak met name artikel 2.15a, eerste lid, van de Omgevingswet met de wettelijke stikstofdoelen van belang is. De reductiemaatregelen van de Staat kennen geen expliciete, structurele prioriteit toe aan habitats en leefgebieden die er, wat de mate van overschrijding van de KDW betreft, het slechtst aan toe zijn, maar de maatregelen zullen ook aan die habitats en leefgebieden ten goede komen. De vorderingen van Greenpeace komen in de kern genomen erop neer dat aan de reductie betreffende deze habitats en leefgebieden (vermeld op de

Urgente Lijst) wel prioriteit dient te worden verleend en dat op grond daarvan resultaten dienen te worden behaald binnen een bepaald tijdsplan. Bij toewijzing zal de wetgeving dus moeten worden aangepast door deze prioritering in de wet op te nemen. Die toewijzing zou dus neerkomen op bevel van de rechter om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen, en dat is niet geoorloofd, aldus nog steeds de Staat.

5.5. De Staat wijst er in dit verband op dat stikstofreductie een complexe afweging vergt van veelsoortige belangen en aanmerkelijke maatschappelijke gevolgen. Deze afweging is voorbehouden aan de (landelijke en provinciale) politiek, waarbij ook van belang is dat lang niet alle belanghebbende partijen in deze gerechtelijke procedure vertegenwoordigd zijn. Zowel de Staat als SSC wijzen er in dit verband op dat de gevorderde prioritering voornamelijk ingrijpende gevolgen zal hebben voor de agrarische sector, nu de reductie ten behoeve van de gebieden op de Urgente Lijst er voornamelijk op neer zal komen dat de agrarische uitstoot in de omgeving van die gebieden zal moeten worden gestaakt, althans aanzienlijk zal moeten worden verminderd. SSC meent dat dat naast een politieke keuze, ook nog een keuze is die in strijd is met recente politieke afwegingen. Greenpeace bepleit daarentegen dat juist omdat de politiek het naleven van wettelijke normen, waaronder het verslechteringsverbod en de eigen wettelijke stikstofdoelen, niet of onvoldoende naleeft, de rechter bij uitstek een rol toekomt om dit te corrigeren.

5.6. De grenzen die de rechter bij vorderingen als die van Greenpeace in dit verband in acht moet nemen zijn uiteengezet in het arrest van de Hoge Raad in de *Urgenda*-zaak⁴⁰. Toegespitst op de onderhavige zaak volgt daaruit het volgende kader dat de rechtbank in de daarop volgende beoordeling tot uitgangspunt zal nemen.

In het Nederlandse staatsbestel komt de besluitvorming over de reductie van stikstofuitstoot toe aan de regering en het parlement. Zij hebben een grote mate van vrijheid om de daarvoor vereiste politieke afwegingen te maken. Die afwegingen zijn complex; stikstofreductie in het belang van natuur(herstel) raakt niet alleen de door SSC naar voren gebrachte agrarische belangen, maar ook belangen op bijvoorbeeld het gebied van energietransitie en woningbouw. Het is niet aan de rechter om politieke keuzes voor te schrijven, maar het is wel aan de rechter om te beoordelen of de regering en het parlement bij hun besluitvorming zijn gebleven binnen de grenzen van het recht, waaraan zij zijn gebonden. Die grenzen vloeien onder meer voort uit het Europese recht en uit de wetten die de regering en parlement zelf hebben vastgesteld. Deze opdracht aan de rechter tot het bieden van rechtsbescherming, ook tegen de overheid, is een wezenlijk onderdeel van de democratische rechtsstaat. De rechter dient zich daarbij niet te mengen in de politieke besluitvorming met betrekking tot de opportuniteit van het tot stand brengen van wetgeving met een bepaalde, concreet omschreven inhoud. De rechter kan de wetgever dan ook geen bevel geven om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen. Een voorname reden hiervoor is, zoals de Staat terecht benadrukt, dat indien de rechter een wetgevingsgebod uitvaardigt, een wettelijke regeling in het leven moet worden geroepen die ook geldt voor derden die hun belangen in de betreffende procedure niet over het voetlicht hebben kunnen brengen.

5.7. Voor zover de Staat zijn verplichtingen die voortvloeien uit het Europese recht en de eigen nationale wetgeving veronachtzaamt, kan de rechter bepalen dat een wettelijke regeling buiten toepassing dient te blijven, dat een wettelijke regeling moet worden uitgelegd in het licht van een Europeesrechtelijke richtlijn of bevelen dat de Staat zich aan zijn eigen wetgeving dient te houden. Ook kan de rechter de Staat een bevel geven om maatregelen te nemen teneinde een bepaald, uit de zojuist genoemde verplichtingen voortvloeiend, doel te bereiken, zolang dat bevel niet neerkomt op een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. Tot slot staat de taakverdeling tussen de wetgever en de rechter niet eraan in de weg dat de rechter een verklaring voor recht met betrekking tot de schending van de eerder genoemde verplichtingen geeft.

De verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn

5.8. Greenpeace beroept zich op de Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

De rechtbank zal eerst doel en strekking van de relevante bepalingen daarvan uiteenzetten. Deze richtlijnen hebben als doel het waarborgen van de biologische diversiteit in EU-lidstaten door het in stand houden en beschermen van habitats en soorten die van Europees belang zijn. In de considerans bij de Habitatrichtlijn wordt de bescherming van het Europees natuurlijk erfgoed als een wezenlijk doel van algemeen belang gekwalificeerd en wordt het belang van een doeltreffende uitvoering benadrukt. De doeltreffendheid wordt ook in de considerans bij de Vogelrichtlijn uitgelicht. De richtlijnen verplichten de Europese lidstaten, waaronder Nederland, speciale beschermingszones aan te wijzen, de zogenoemde Natura 2000-gebieden. Nederland heeft in totaal 162 van zulke gebieden aangewezen. Voor elk Natura 2000-gebied in Nederland is vastgelegd welke beschermde habitattypen en/of (vogel)soorten zich daarin bevinden en zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd.

- 5.9. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn bevat een aantal verplichtingen ten aanzien van Natura 2000-gebieden⁴¹, waaronder het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen (lid 1) en het treffen van passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de leefgebieden van soorten niet verslechtert (lid 2). Greenpeace baseert haar stellingen voornamelijk op dit laatste artikellid. De in artikel 6 opgenomen verplichtingen gelden op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn ook voor de gebieden die op grond van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen.
- 5.10. Verder is nog van belang dat het verslechteringsverbod uit het tweede lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn inhoudt dat de ecologische kenmerken van een gebied niet slechter mogen worden ten opzichte van de begintoestand ten tijde van het aanwijzen van het gebied als Natura 2000-gebied. De data waarop die aanwijzingen als Natura 2000-gebied hebben plaatsgevonden, worden hierna referentiedata genoemd. De verplichting om geen verslechtering te laten plaatsvinden van de ecologische kenmerken vanaf de referentiedata betreft niet slechts een inspanningsverplichting, maar een resultaatverplichting voor de lidstaten en die verplichting geldt ook ten aanzien van dreigende verslechtering.⁴² Het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof) heeft geoordeeld dat de lidstaten een (door de rechter te respecteren) beoordelingsmarge hebben bij de beslissing welke passende maatregelen zij treffen om de in artikel 6, tweede lid, bedoelde verslechtering te voorkomen. In haar richtsnoeren over de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn⁴³ heeft de Europese Commissie over die marge echter nog het volgende overwogen: *"Bij het nemen van passende maatregelen voor de implementatie van artikel 6, lid 2, beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt"*. Die uitleg acht de rechtbank juist en daarvan zal zij bij haar verdere beoordeling dan ook uitgaan.

Rechtstreekse werking van / direct beroep op de Habitatrichtlijn?

- 5.11. Greenpeace beroept zich zoals gezegd rechtstreeks op artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De Staat betwist dat Greenpeace een rechtstreeks beroep kan doen op dit artikel, omdat die richtlijn geen rechtstreekse werking heeft en alle verplichtingen die uit die richtlijn voortvloeien in de Nederlandse wetgeving zijn opgenomen (geïmplementeerd).

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn waren tot 2017 geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en tot 1 januari 2024 in de Wet natuurbescherming. Sinds 1 januari 2024 zijn de verplichtingen uit bedoelde richtlijnen met name opgenomen in de Omgevingswet. Het betrof een zogenoemde beleidsneutrale overzetting van deze verplichtingen van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet. In artikel 2.18 lid 1 en onder g van de Omgevingswet is bepaald dat het de taak van het provinciebestuur is om (i) dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen te behouden en te herstellen, en (ii) zorg te dragen voor het treffen van maatregelen voor Natura 2000-gebieden in overeenstemming met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit is nader uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In dit besluit is het verslechteringsverbod expliciet vermeld in de vorm van een gebod passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn te treffen. Het verslechteringsverbod was tot 2024 op overeenkomstige wijze opgenomen in artikel 2.2, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. De aanvankelijk in artikel 1.12a, eerste lid, van de Wet

natuurbescherming opgenomen wettelijke stikstofdoelen zijn ten slotte één op één overgenomen in artikel 2.15a, eerste lid, van de Omgevingswet.

- 5.12. Vanwege de niet in geschil zijnde omstandigheid dat de Habitatrichtlijn geen rechtstreekse werking heeft in de Nederlandse rechtsorde, komt Greenpeace alleen een rechtstreeks beroep op deze richtlijn toe, indien en voor zover de implementatie van deze richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving tekortschiet. Greenpeace bepleit dat dit het geval is. Volgens haar brengt de systematiek van met name artikel 2.15a van de Omgevingswet (de wettelijke stikstofdoelen) namelijk met zich dat de verslechtering van uitgerekend de meest kwetsbare stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden als laatste ongedaan zal zijn gemaakt, als dit al ooit bereikt zal kunnen worden. Bovendien schieten de wettelijke doelen uit dat artikel volgens Greenpeace ook nog eens ernstig tekort.
- 5.13. De rechtbank is echter met de Staat van oordeel dat niet kan worden gezegd dat de implementatie van het verslechtingsverbod uit de Habitatrichtlijn tekortschiet. Zoals hiervoor al is overwogen zijn de (voor dit geding relevante) verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn al sinds jaar en dag expliciet opgenomen in de Nederlandse wetgeving en is dat heden ook nog het geval in de Omgevingswet, met expliciete vermelding van het verslechtingsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Nu de richtlijn ten aanzien van passende maatregelen die verslechtering dienen tegen te gaan geen specifiekere, concretere normen bevat dan de normen die in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd, is van tekortschietende implementatie geen sprake. Van belang in dit verband is nog dat de richtlijn geen bepalingen bevat over KDW-en, en daarin dus ook geen verplichting is opgenomen ten aanzien van het onder de KDW-en brengen van stikstofdepositie. Ten slotte bevat de richtlijn ook geen expliciete bepalingen over daarbij te hanteren prioriteiten in geval van uiteenlopende ernst van verslechtering.
- 5.14. Greenpeace komt dus geen rechtstreeks beroep toe op de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit neemt echter niet weg dat, zoals ook door de Staat wordt benadrukt, met de implementatie niet alleen is beoogd alle verplichtingen uit de Habitatrichtlijn in de Nederlandse wetgeving te incorporeren, maar bovendien is beoogd met de uitvoering van die wetgeving aan alle verplichtingen uit de Habitatrichtlijn te voldoen. Die wetgeving heeft dus de strekking om het stelsel van de Habitatrichtlijn in het Nederlandse recht tot gelding te brengen.⁴⁴ Dat betekent dat die wetgeving en met name ook de uitvoering daarvan kan en moet worden uitgelegd in het licht van de bewoordingen en het doel van de Habitatrichtlijn, om het met die richtlijn beoogde resultaat te bereiken. Het belang van dat laatste zal onder 5.54 blijken, alwaar de rechtbank het wettelijk stikstofdoel voor 2030 uit artikel 2.15a van de Omgevingswet, aldus zal interpreteren.

Toetsingskader onrechtmatigheid

- 5.15. De rechtbank begrijpt het standpunt van Greenpeace aldus, dat de Staat onrechtmatig handelt door voor de gebieden op de Urgente lijst geen verdergaande maatregelen te nemen dan hij tot op heden heeft gedaan en daardoor in strijd handelt met het verslechtingsverbod. Volgens Greenpeace laat de Staat al tijden na passende maatregelen te nemen ter bescherming van (onder meer) deze gebieden en staan dergelijke maatregelen evenmin op stapel. Het gaat om 16 habitats en drie leefgebieden op de Urgente Lijst (rood) en 15 habitats en twee leefgebieden op de Urgente Lijst (oranje). In totaal gaat het om (63% (rood) + 6% (oranje) =) 69% van het totale areaal aan stikstofgevoelige natuur in Nederland.
- Greenpeace wijst erop dat de wettelijke stikstofdoelen uit artikel 2.15a van de Omgevingswet erop gericht zijn vóór bepaalde jaartallen (2025, 2030 en 2035) een bepaald percentage van het oppervlakte van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder de KDW te brengen. Als deze doelen al gehaald zullen worden, leidt deze methodiek er per definitie toe dat eerst of alleen die gebieden waarbij de overschrijding van de KDW relatief het laagst is, en de verslechtering minder vergeschorst is, onder de KDW zullen worden gebracht. Dit terwijl er onvoldoende maatregelen zijn die specifiek gericht zijn op de gebieden op de Urgente Lijst. Greenpeace meent dat uit het verslechtingsverbod volgt dat de meest urgente gebieden onverwijld als door haar gevorderd verbeterd moeten worden en

niet de facto kunnen worden achtergesteld bij de minder urgente gebieden. De Staat betwist de door Greenpeace gestelde verplichting tot prioritering en benadrukt zijn (beleids)vrijheid en het gewicht van andere maatschappelijke belangen die hij ook dient te waarborgen.

- 5.16. De Staat handelt volgens Greenpeace dus onrechtmatig wanneer hij nalaat uiterlijk in 2025 het volledige areaal van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (rood) onder de KDW-en te brengen, althans minimaal 75% van dat areaal en nalaat uiterlijk in 2030 het areaal van de Urgente Lijst (oranje) onder de KDW-en te brengen, althans minimaal 90% van dat areaal.
- 5.17. Uit artikel 6:162, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek volgt voor zover hier van belang dat als onrechtmatige daad wordt aangemerkt een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht. Verder volgt daaruit dat handelen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, ook wel aangeduid als strijd met een maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm, onrechtmatig is. Greenpeace grondt haar vorderingen, naast het zojuist verworpen rechtstreekse beroep op de Habitatrichtlijn, op een aan artikel 6 van die richtlijn ontleende maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm.
- 5.18. Zojuist is echter al vastgesteld dat de wetgever beoogd heeft alle verplichtingen uit de Habitatrichtlijn (en de Vogelrichtlijn) in de Nederlandse wetgeving te incorporeren. De rechtbank is dan ook van oordeel dat het in dit geschil veeleer een kwestie is van uitleg van nationale wetgeving in het licht van de bewoordingen en het doel van de Habitatrichtlijn.⁴⁵ Voor zover nog dient te worden beoordeeld of de Staat in strijd handelt met een maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm, dient dit te gebeuren aan de hand van de omstandigheden van het geval en aan de hand van objectieve aanknopingspunten, zoals wetgeving, algemene rechtsbeginselen, jurisprudentie en deskundigenrapporten.
- 5.19. De discussie tussen partijen spitst zich met name toe op de vraag of het verslechteringsverbod de door Greenpeace gevorderde prioritering dicteert, alsmede of daaruit de door Greenpeace gevorderde (buitenwettelijke) percentages en jaartallen (*deadlines*) dwingend volgen in welk geval de niet nakoming van die percentages een onrechtmatige daad van de Staat zouden kunnen opleveren.

Verslechtering van de Natura2000-gebieden (op de Urgente Lijst) sinds de referentiedata?

- 5.20. Uiteraard kan schending van het verslechteringsverbod alleen aan de orde zijn als van werkelijke (dreigende) verslechtering van habitats en leefgebieden sprake is. De Staat voert in dit kader het verweer dat door Greenpeace niet is aangetoond dat het voortduren van de stikstofdepositie na de referentiedata (10 juni 1994, 24 maart 2000 en 7 december 2004), met inbegrip van de sterke afname van die depositie na die data, heeft geleid tot verslechtering als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Bovendien heeft Greenpeace volgens de Staat niet aangetoond dat de Staat ten aanzien van de depositie die na de referentiedata heeft plaatsgevonden en plaatsvindt, onvoldoende maatregelen heeft getroffen en treft.
- 5.21. De Staat wijst voor de onderbouwing van dit verweer onder meer op het arrest van het Hof van 24 juni 2021⁴⁶ (hierna: het *Doñana*-arrest). Uit het *Doñana*-arrest volgt dat de in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bedoelde verslechtering slechts moet worden tegengegaan voor zover die na de referentiedata is ontstaan of dreigt te ontstaan. Volgens de Staat volgt uit dat arrest verder dat Greenpeace evenals de Europese Commissie dat moest doen in het geval waarover het *Doñana*-arrest gaat afdoende moet aantonen dat het waarschijnlijk is dat verslechtering is opgetreden na de referentiedata. Dat heeft Greenpeace volgens de Staat niet gedaan. De rechtbank wijst er in dit verband op dat de belangrijkste overwegingen uit het *Doñana*-arrest zijn overgenomen in het *Commissie-Duitsland*-arrest van het Hof van 14 november 2024⁴⁷ over algemene niet-nakoming van onder meer artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dit arrest was ten tijde van de mondelinge behandeling van de onderhavige zaak nog niet gewezen.

5.22. Uit de voornoemde twee arresten volgt dat het Hof in dit soort gevallen niet uitsluitend de door de Staat uitgelichte uitgangspunten voor de bewijslastverdeling hanteert. Zo overweegt het Hof óók dat het niet aan de Commissie is om een oorzakelijk verband vast te stellen tussen het handelen of nalaten van een lidstaat en een achteruitgang of significante verstoring van de betrokken habitats of soorten. Het volstaat immers dat de Commissie aantoonst dat het waarschijnlijk is of dat *het risico bestaat* dat door het handelen of nalaten een achteruitgang of significante verstoring van habitats of soorten optreedt. Verder geldt als uitgangspunt dat als uit wetenschappelijke gegevens blijkt dat een handelen of nalaten tot voortdurende verslechtering leidt, het *op de weg van de lidstaat* ligt om elementen aan te dragen waarmee *elke redelijke twijfel* kan worden *weggenomen* dat het nalaten wetenschappelijk gezien geen schadelijke gevolgen (meer) heeft voor de beschermde habitats of soorten.⁴⁸

5.23. De rechtbank zal in lijn met de hiervoor bedoelde overwegingen van het Hof eerst beoordelen of uit de stellingen van Greenpeace volgt dat wetenschappelijk bewijs bestaat voor de voortdurende verslechtering (van de gebieden op de Urgente Lijst) vanaf de referentiedata door met name stikstofdepositie die leidt tot voortdurende en aanmerkelijke overschrijding van de KDW-en.

5.24. De rechtbank is van oordeel dat Greenpeace voor bedoelde verslechtering voldoende wetenschappelijk bewijs heeft aangedragen. De voornaamste conclusies van het wetenschappelijk bewijs waarop Greenpeace haar stellingen baseert worden hieronder weergegeven.

5.24.1. In het rapport Bobbink 2021 (zie 3.28 en 3.29), is onder meer opgenomen (onderstrepingen rechtbank):

“Het is nu 2021, terwijl de laatste 15 jaar geen daling van de stikstofdepositie meer heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat in de afgelopen 15 jaar de cumulatieve effecten van stikstof voor driekwart van het grote oppervlak van gevoelige habitats (dat is het oppervlak dat aan stikstofdepositie boven de KDW blootstaat) niet zijn gestopt en de achteruitgang van de voor stikstofgevoelige habitats is voortgegaan. Deze verslechtering van de Natura 2000-gebieden gebeurt sluipend, en dient op korte termijn gestopt te worden om het definitieve omvallen van habitattypen te voorkomen. Voor een aantal habitats [] is het nu of nooit, en is de verlaging van de stikstofdepositie met beoogd regeringsbeleid te gering en te langzaam om dit risico voldoende in te perken [] Dit is des te nijpender omdat voor veel van deze bedreigde en aangetaste habitattypen geldt dat herstelmaatregelen niet beschikbaar zijn of onvoldoende werkzaam bij de huidige te hoge stikstofdepositie [] Daarom is bescherming van de meest gevoelige natuur via adequate en snelle reductie van de atmosferische stikstofdepositie cruciaal om de sluipende verslechtering of zelfs het verdwijnen van habitats te stoppen []”

5.24.2. In het rapport Tomassen *et al.* 2022 (zie 3.28 en 3.32), dat een door de TEO verzochte aanvulling vormt op het eerdere rapport Bobbink *et al.* 2022 (zie 3.28 en 3.30), wordt onder meer het volgende geconcludeerd ten aanzien van de gebieden op de Urgente Lijst (onderstrepingen rechtbank):

“Om te voorkomen dat de verslechtering van deze [stikstofgevoelige] habitats of leefgebieden zich voortzet, of zelfs tot verlies van het habitat zal leiden, moeten dus op korte termijn (voor eind 2025) maatregelen genomen worden om de stikstofdepositie te reduceren tot onder het niveau van de KDW. Voor habitattypen en leefgebieden met een tamelijk goede herstelbaarheid kan de vereiste snelheid van de verlaging van de stikstofdepositie wat lager zijn. Voor deze systemen is een reductie tot onder de KDW in 2030 adequaat, zeker bij goed uitgevoerd herstelbeheer.”

5.24.3. In het Addendum van 31 oktober 2022 bij het rapport Stikstof en natuurherstel, Onderzoek naar een ecologische noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof van Dr. ir. A.B. van den Burg en tien andere wetenschappers, verbonden aan onder andere de Wageningse Universiteit (WUR),

van april 2021⁴⁹ wordt onder meer geconcludeerd (onderstrepingen rechtbank):

“Zolang de stikstofverzadiging van de bodem en planten aanhoudt, dragen ook kleine deposities bij aan de verdere achteruitgang van de bodemkwaliteit. Onder deze omstandigheden kan de depositiewaarde waaronder stikstofdepositie geen negatieve effecten heeft (een actuele KDW) zelfs ongeveer nul zijn, bijvoorbeeld in de Oude Eikenbossen. Om de stikstofverzadiging in planten op te heffen, zou het overschot aan stikstof in de bodem moeten worden opgeheven. Voor natuurbehoud in van nature stikstof-gelimiteerde habitattypen is dus zelfs een negatieve stikstofdepositie noodzakelijk; met andere woorden, er zou stikstofverwijdering moeten optreden. Of en hoe dit kan worden gerealiseerd met verantwoord ecologisch herstelbeheer, moet voor veel habitattypen nu nog onderzocht worden, terwijl natuurherstelmaatregelen in veel gevallen alleen zinvol zijn wanneer eerst de stikstofdepositie omlaag is gebracht.”

en:

“Zolang de stikstofdepositie doorgaat en de overmaat aan stikstof in de natuur niet is afgebouwd, zullen negatieve effecten blijven optreden in een groot deel van het Nederlandse stikstofgevoelige natuurareaal. Dit betekent dat de reductie van de stikstofemissie zo snel mogelijk geëffectueerd moet worden. Ieder uitstel leidt tot verdere aantasting van de natuurkwaliteit, waardoor herstelbeheer steeds moeilijker wordt. Er is dus ecologisch gezien geen tijd om stikstofdepositie te laten voortduren zonder dat dit negatieve effecten zou opleveren.”

- 5.24.4. De verdere verslechtering van de habitats op de Urgente Lijst vanaf de referentiedata blijkt ook uit de analyse van de Ecologische Autoriteit over de eerste 70 NDAs in het rapport van januari 2024 genaamd Doen wat moet én kan.

In deze analyse wordt onder meer het volgende geconcludeerd (onderstrepingen rechtbank):

“De NDAs bevestigen dat het - ondanks de aanzienlijke beheerinspanningen binnen de gebieden - slecht gaat met de stikstofgevoelige Nederlandse natuur. Veel van de belangrijkste Nederlandse natuurgebieden, namelijk de Natura 2000-gebieden, zijn verslechterd sinds ze beschermd zijn of verslechtering kan niet uitgesloten worden. Deze situatie is in strijd met nationale en Europese wetgeving. Nederland heeft achterstallig onderhoud op zowel het gebied van natuurmonitoring als op het gebied van het nemen van de noodzakelijke maatregelen om (verdere) verslechtering tegen te gaan en zodoende de eigen natuurdoelen te halen.”

en:

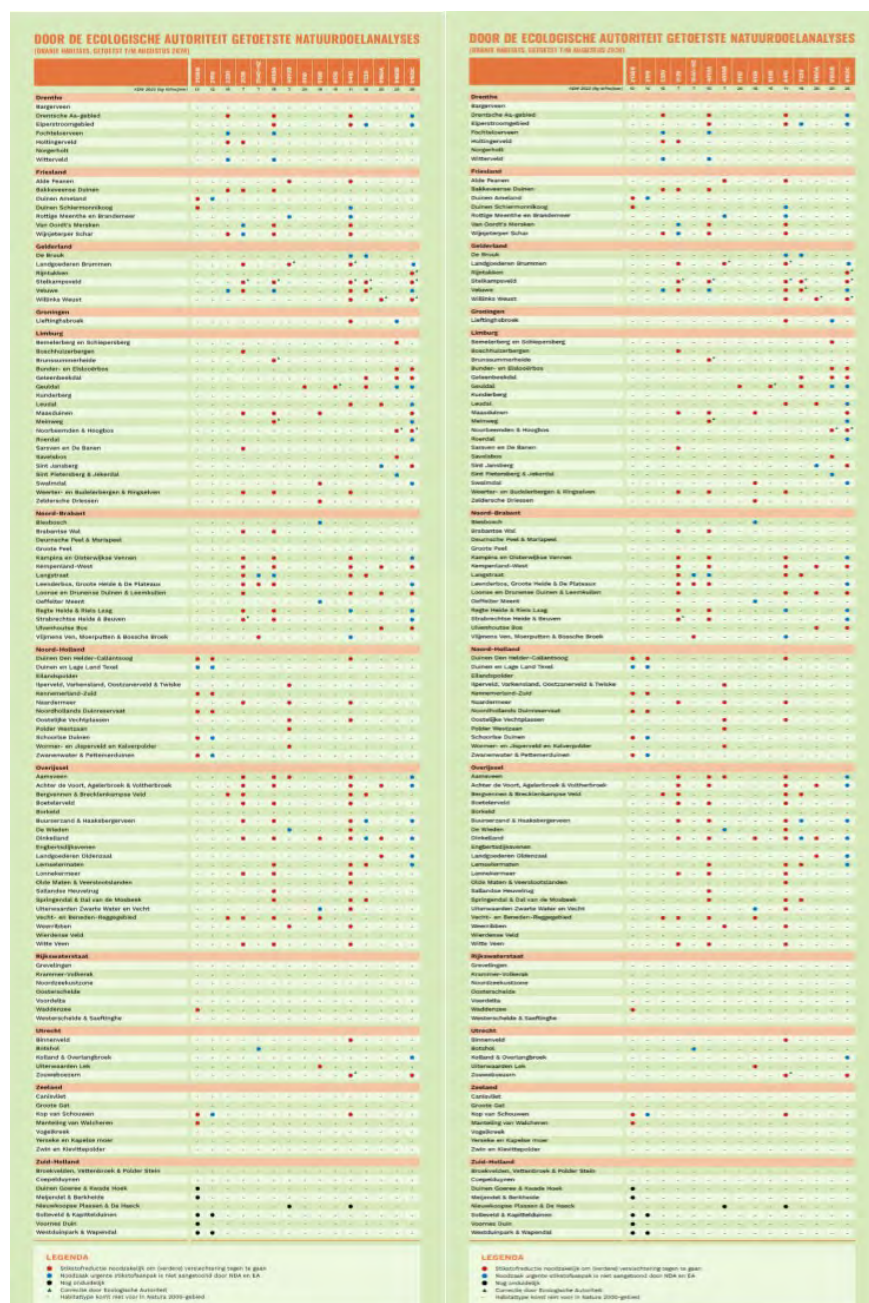
“Uit de getoetste NDAs en adviezen blijkt dat in de meeste gebieden de natuur is verslechterd of (verder) dreigt te verslechteren, of dat dit niet valt uit te sluiten. (...) Dit inzicht is van belang omdat Nederland bij verslechtering onverwijld maatregelen moet nemen en niet pas nadat verdere verslechtering optreedt. Als dat nodig is voor het voorkomen van verslechtering, kan (lees: moet) het bevoegd gezag zelfs overgaan tot het wijzigen of intrekken van vergunningen. Deze dreiging is reëel, nu de verslechtering in de komende jaren verder dreigt door te zetten door de hoge stikstofbelasting en [...] slechte hydrologische omstandigheden.”

en:

“Uit de veldbezoeken die de Ecologische Autoriteit aan alle gebieden heeft gebracht en de gesprekken met beheerders blijkt dat in vrijwel alle getoetste gebieden (delen van) de natuur achteruit is gegaan ten opzichte van het moment van aanmelding [...] als beschermd gebied.”

en, tot slot:

Eenzelfde tabel is in het geding gebracht betreffende de Urgente Lijst (Oranje) met Oranje habitattypen op de verticale lijnen. Ook die tabel bevat overwegend rode bolletjes.



5.25. Uit het voorgaande blijkt dat stikstofdepositie in (vrijwel) alle Natura 2000-gebieden een belangrijke oorzaak is van de verslechtering en dat die verslechtering mede te wijten is aan de stikstofneerslag van na de referentiedata. Daar komt bij dat de Staat in dit kader geen elementen heeft aangedragen die wetenschappelijk gezien elke redelijke twijfel wegnemen dat de depositie vanaf de referentiedata schadelijke gevolgen heeft en bijdraagt of heeft bijgedragen aan de verslechtering, terwijl dit, mede gelet op wat het Hof in het *Doñana*-arrest heeft overwogen, wel op zijn weg had gelegen.

5.26. Het enkele, uit het onder nummer 6.9 van de conclusie van antwoord van de Staat opgenomen staatje volgende, gegeven dat vóór de referentiedata aanmerkelijk meer stikstof is neergeslagen dan daarna leidt niet tot een ander oordeel. In dat staatje is immers geen rekening gehouden met afvoer van stikstof uit de bodem door bijvoorbeeld uitspoeling, afvoer in gewassen of het nemen van herstelmaatregelen zoals plaggen, terwijl aannemelijk is dat (een groot deel van) met name de lang geleden, vóór de referentiedata, neergeslagen stikstof op genoemde wijze is afgevoerd.

De Staat heeft bovendien geen wetenschappelijke gegevens in het geding gebracht waaruit blijkt dat slechts de stikstof die ten tijde van de referentiedata al was neergeslagen (vrijwel de gehele) verslechtering heeft veroorzaakt en blijft veroorzaken. Het enkele gegeven dat niet uit te sluiten valt dat stikstof die vóór de referentiedata is uitgestoten of neergeslagen nog een rol van betekenis speelt in de voortdurende verslechtering van Natura 2000-gebieden, kan niet afdoen aan de conclusie dat verslechtering vanaf de referentiedata is aangetoond.

Omdat uit het *Doñana*-arrest volgt dat *in het kader van de vraag of sprake is van verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn* geen causaal verband hoeft te worden aangetoond (en hetzelfde geldt voor de toepasselijke Nederlandse regelgeving waarin het verslechteringsverbod is geïncorporeerd), is de parallel die de Staat trekt met pro-rata aansprakelijkheid voor schade tevergeefs voorgesteld. De conclusie moet luiden dat de stelling dat sprake is van verslechtering die valt terug te voeren op depositie van na de referentiedata door de Staat onvoldoende gemotiveerd is weersproken.

5.27. Uit de onder 5.24.1 tot en met 5.24.5 aangehaalde wetenschappelijke conclusies en de daarin weergegeven oordelen van de Ecologische Autoriteit volgt bovendien dat de vanaf de referentiedata genomen maatregelen de verslechtering van de habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst niet heeft kunnen voorkomen of heeft kunnen keren en dat verdere verslechtering dreigt. Dat heeft de Staat ook niet bestreden.

De Staat heeft geen passende maatregelen genomen om verslechtering tegen te gaan of te voorkomen

5.28. Uit het voorgaande volgt dat de na de referentiedata getroffen maatregelen niet voldoen als passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, waarnaar het Besluit kwaliteit leefomgeving verwijst. Illustratief is dat vast staat dat in de periode 2019 tot 2022 slechts circa 5 tot 7 mol/ha/jaar aan stikstofdepositiereductie is gerealiseerd, wat gezien de omvang van het stikstofprobleem een druppel op een gloeiende plaat mag worden genoemd. Een beroep op beleidsvrijheid kan de Staat niet baten, omdat de beleidsvrijheid ten aanzien van het bestrijden van verslechtering slechts ziet op de vraag *welke* maatregelen genomen dienen te worden en niet op de *timing* en de *omvang* van maatregelen: de door de Staat te bepalen maatregelen dienen namelijk onverwijld te worden genomen en gewaarborgd dient te zijn dat met de genomen maatregelen geen verslechtering plaatsvindt. Dat is een resultaatsverplichting van de Staat.

De Staat treft een verwijt ten aanzien van de verslechtering

5.29. De Staat betoogt dat hem ten aanzien van de ontoereikendheid van de tot op heden genomen maatregelen die de verslechtering van de gebieden (op de Urgente Lijst) niet hebben tegengegaan, geen verwijt treft omdat de onrechtmatigheid van de PAS-aanpak, alsmede de verscherping van de KDW-waarden in juli 2023 niet te voorzien zouden zijn geweest. Met Greenpeace is de rechtbank echter van oordeel dat deze omstandigheden de Staat wel toe te rekenen zijn.

5.30. Bij uitspraken van 19 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) het Programma Aanpak Stikstof (PAS) strijdig met Europees recht geoordeeld, kort gezegd omdat vooruitlopend op toekomstige, onzekere, positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming werd gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Deze uitspraak volgde op een arrest van het Hof van 7 november 2018⁵⁰ naar aanleiding van (prejudiciële) vragen die de ABRvS had gesteld en waarin is geoordeeld dat de positieve gevolgen van de maatregelen die in dat programma waren opgenomen, vooraf moesten vaststaan. De ABRvS oordeelde dat het PAS niet als toestemmingsbasis voor nieuwe activiteiten mocht worden gebruikt, omdat de passende beoordeling die daaraan ten grondslag lag niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt. Bij dit oordeel woog mee dat in het PAS ook toestemming voor activiteiten werd gegeven op basis van maatregelen in natuurgebieden die nodig zijn voor het voorkomen van verslechtering van die gebieden.

5.31. De rechtbank stelt in dit verband voorop het beginsel dat de toerekenbaarheid aan een overheidslichaam dat een met een hogere regeling strijdig voorschrift heeft uitgevaardigd, gegeven is. Dat geldt ook in geval van strijd met Europees recht zoals de ABRvS die in haar PAS-uitspraken heeft vastgesteld.⁵¹ De wetgever en dus de Staat draagt immers de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de door hem uitgevaardigde wet- en regelgeving daarmee in overeenstemming is. Het ligt op de weg van de Staat de feiten en omstandigheden te stellen die in dit geval een uitzondering op het zojuist geformuleerde beginsel rechtvaardigen.

5.32. Dat de ABRvS in genoemde uitspraken niet de ecologische gebiedsanalyses die de basis vormden voor het PAS als onjuist heeft beoordeeld, zoals de Staat in dit verband aanvoert, vormt voor de rechtbank onvoldoende reden voor de zojuist bedoelde uitzondering. Kern van het probleem met het PAS was dat vergunningverlening plaatsvond op grond van het onzekere positieve resultaat van toekomstige herstelmaatregelen, waaronder herstelmaatregelen gericht op het voorkomen van verslechtering van gebieden. Deze onzekerheid staat dermate op gespannen voet met de resultaatsverplichting om instandhoudingsdoelstellingen te behalen en dreigende verslechtering tegen te gaan, dat de onrechtmatigheid de Staat dient te worden toegerekend.

5.33. Deze onzekerheid is in kritische zin bovendien ook al in de aanloop naar de PAS naar voren gebracht. Zo concludeerde bijvoorbeeld de Commissie voor de milieueffect-rapportage in haar advies over de PAS van 12 juli 2012 (rapportnummer 2540168, p. 2):

“De noodzakelijke zekerheid dat met de PAS op termijn de instandhoudings-doelstellingen worden gehaald wordt niet gegeven. Uit de DPAS en de gebiedsuitwerkingen blijkt immers dat in 2030 nergens buiten de Waddeneilanden de kritische depositiewaarde noodzakelijk voor langdurig behoud van depositiegevoelige vegetatietypen wordt gehaald en dat op sommige plekken de depositie zo groot blijft dat onwaarschijnlijk is dat dit met plaatselijke beheer- en herstelmaatregelen in natuurterreinen kan worden ondervangen.

Daarmee lijkt maximale inzet op natuurherstel noodzakelijk. Het is dan ook de vraag of op korte termijn daadwerkelijk ontwikkelingsruimte kan worden geboden aan activiteiten die stikstofdepositie met zich brengen”

en

“De bepaling van de ontwikkelingsruimte en de uitgifte in de DPAS lijkt gebaseerd op een verwacht natuurherstel en niet op een gegarandeerd natuurherstel. Zoals hierboven betoogt, biedt dit volgens de Commissie te weinig zekerheid dat ontwikkelingsruimte kan worden uitgegeven zonder dat dit het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengt.”

5.34. De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft op dit advies in de kamerbrief van 15 augustus 2012⁵² als volgt gereageerd:

“Met de Commissie ben ik van mening dat de definitieve PAS moet voorzien in een goede monitoring van zowel uitvoering van maatregelen als de effecten van die maatregelen op natuurherstel en in bijsturingmechanismen. Een ontwerp hiervoor wordt op dit moment uitgewerkt.

De Commissie heeft aarzeling bij het toekennen van ontwikkelruimte voordat natuurherstel is ingezet. Ik ben van mening dat de hiervoor genoemde punten maken dat er wel degelijk voldoende zekerheid bestaat op natuurherstel, zodat ook vooruitlopend daarop economische ontwikkelingsruimte ontstaat.”

5.35. In de Passende Beoordeling over het programma aanpak stikstof 2015-2021 van 10 januari 2015 wordt vervolgens expliciet ingegaan op de onzekerheden ten aanzien van de toekomstige depositieruimte en de noodzaak tot eventuele tussentijdse bijstelling.⁵³ Dat de Commissie voor de milieueffect-rapportage in haar rapport van maart 2015 oordeelt dat met de beschreven procesaanpak onzekerheden in effecten kunnen worden opgevangen, doet niet af aan de omstandigheid dat de onzekerheid en de aarzeling of het wel een goed idee is het toekennen van ontwikkelruimte te laten plaatsvinden vóór natuurherstel is ingezet, van meet af aan ook voor de Staat bekend zijn geweest. Desondanks is de PAS ingevoerd. Als dan later het Hof en de ABRvS die invoering in strijd met het recht achten, kan niet worden volgehouden dat de onrechtmatigheid niet aan de Staat kan worden toegerekend.

Daarbij is nog van belang dat Greenpeace in dit verband terecht erop heeft gewezen dat in het rapport Bobbink *et al.* 2022 tot de conclusie wordt gekomen dat de natuurherstelmaatregelen juist voor de habitats op de Urgente Lijst niet goed werkten en dat die conclusie mede is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek dat al van vóór of tijdens de invoering van het PAS dateert.

5.36. Het moet er dan ook voor worden gehouden dat het vroegtijdig einde van het PAS, alsmede de schadelijke gevolgen wat betreft stikstofdepositie van de op basis van het PAS verstrekte vergunningen toerekenbaar zijn aan de Staat. Verder staat vast dat ten tijde van het PAS niet of nauwelijks stikstofdepositiereductie heeft plaatsgevonden en dat in 2018 zelfs een depositietoename heeft plaatsgevonden.

5.37. Naar het oordeel van de rechtbank kan de Staat zich evenmin met succes beroepen op onvoorzienbaarheid van de aanscherping van de KDW-en in juli 2023. Zoals Greenpeace terecht heeft aangevoerd, is de herziening in de eerste plaats een resultante van een gebruikelijke tienjaarlijkse evaluatie van de partijen waaronder Nederland bij het UNECE-verdrag. Deze evaluatie is verder onder meer geschied aan de hand van door de Staat gefinancierd onderzoek op grond waarvan reeds in het voorjaar van 2021 voorzienbaar was dat de toenmalige KDW-en in veel gevallen neerwaarts zouden worden bijgesteld⁵⁴ en op grond waarvan destijds al Kamervragen zijn gesteld.

5.38. Voor het geval de Staat met de feitelijke constatering dat een belangrijk deel van de stikstofdepositie wordt veroorzaakt door stikstof afkomstig uit de ons omringende landen heeft bedoeld toerekening (gedeeltelijk) te betwisten, overweegt de rechtbank het volgende. Het gegeven dat uit de ons omringende landen afkomstige stikstof, na de uitstoot uit de landbouw, de in rang tweede belangrijkste oorzaak (34%) van de stikstofdepositie vormt, kan niet tot voordeel van de Staat strekken. Het is namelijk eveneens een gegeven dat de ons omringende landen vele malen meer stikstofdepositie vanuit Nederland te verduren krijgen, dan omgekeerd.⁵⁵ Nu dit gegeven de bereidheid van deze omringende landen om (mede) ten behoeve van Nederland extra stikstofreductie in gang te zetten aanmerkelijk zal verminderen, vallen ook de gevolgen van deze buitenlandse depositie de Staat toe te rekenen.

Staat als hoofdverantwoordelijke en de rol van de provincies

5.39. Op zichzelf is juist dat de provincies in de uitvoering van het stikstofreductiebeleid een grote rol spelen. Voor zover de Staat door te wijzen op die omstandigheid wil betogen dat dit de vraag naar de toerekening aan de Staat raakt, oordeelt de rechtbank dat dit niet het geval is. De in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerde verplichtingen uit de Habitatrichtlijn richten zich direct tot de lidstaten en dus ook (en vooral) tot de Staat. Dat de Staat, overigens op goede gronden, uitvoering van beleid

aan de provincies laat, ontslaat hem niet van zijn (eind)verantwoordelijkheid voor het nakomen van deze verplichtingen. Die (eind)verantwoordelijkheid ligt overigens ook besloten in de verplichtingen en bevoegdheden die de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving aan de Minister van (toen nog) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben toegekend inzake de monitoring en de bijsturing van de uitvoering door decentrale overheden van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

Andere factoren dan stikstof die de verslechterde staat veroorzaken

5.40. De Staat heeft aangevoerd dat Greenpeace zich in deze zaak slechts op vermindering van stikstofdepositie richt, en daarmee eraan voorbij gaat dat de staat van instandhouding van habitats uiteindelijk wordt bepaald door een optelsom van verschillende factoren, waaronder naast stikstof waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid (verdroging), omvang van het areaal/versnippering en ook van lokale omstandigheden en het door de terreinbeheerder uitgevoerde beheer. Met het voldoen aan de bevelsvorderingen van Greenpeace is volgens de Staat dan ook niet gezegd dat verslechtering of dreigende verslechtering van natuurkwaliteit wordt voorkomen. De Staat meent dat dit moet worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of de Staat onrechtmatig handelt ten opzichte van Greenpeace.

5.41. Het is inderdaad juist en dat wordt op zich ook niet door Greenpeace bestreden dat de staat van instandhouding en de reden waarom er verslechtering van habitats optreedt niet enkel en alleen vallen terug te voeren op stikstofdepositie. Daar staat echter tegenover dat de Ecologische Autoriteit op grond van de analyse van de eerste 70 NDAs concludeert dat in maar liefst 96% van de gebieden stikstofdepositie een drukfactor vormt. De Ecologische Autoriteit overweegt:

“Uit vrijwel alle tot nu toe beoordeelde NDAs blijkt dat de stikstofbelasting samen met het niet of onvoldoende functioneren van het watersysteem de grootste problemen vormen.”

en:

“Omdat de drukfactoren stikstof en water elkaar kunnen versterken, moeten ze allebei en het liefst in samenhang, aangepakt worden. In die gevallen moeten stikstofreductie en maatregelen in het watersysteem dan ook onderdeel zijn van één denkbaar doeltreffend maatregelpakket.”

Dit mondt uit in het volgende advies:

“ga, als de conclusies over de Natura 2000-gebieden hier aanleiding toe geven, direct over tot maatregelen voor het verlagen van drukfactoren als te hoge stikstofbeschikbaarheid en herstel van het watersysteem.”

5.42. Ten aanzien van de gebieden met habitats op de Urgente Lijst luidt de uit de beoordelingen van de Ecologische Autoriteit af te leiden conclusie verder doorgaans “stikstofreductie noodzakelijk om (verdere) verslechtering tegen te gaan” (vgl. 5.24.5).

5.43. Overigens heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een vergelijkbare conclusie meer in algemene zin eerder ook al getrokken. Na te hebben opgemerkt dat de eerste doelstelling van het kabinet is het verminderen van de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de vastgestelde omgevingswaarde, vervolgt zij (onderstreping rechtbank): *“De tweede doelstelling is de veel bredere overalldoelstelling, waarvoor de vermindering van de stikstofbelasting een onmisbare pijler vormt, namelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, verbetering of uitbreiding daarvan.”*⁵⁶

5.44.

De rechtbank concludeert dan ook dat in ieder geval ten aanzien van de habitats op de Urgente Lijst stikstofreductie een noodzakelijke voorwaarde is voor het tegengaan van verdere verslechtering en voor het herstellen van de reeds opgetreden verslechtering sinds de referentiedata.

- 5.45. Het nalaten aan een noodzakelijke voorwaarde voor herstel te voldoen is in strijd met het verslechteringsverbod. Daaraan kan niet afdoen dat voor het terugdraaien van verslechtering mogelijk ook andere drukfactoren moeten worden bestreden waarop de vorderingen niet zien. Voor het onrechtmatigheidsoordeel speelt de omstandigheid van de andere drukfactoren dan ook geen rol.

Tussenconclusie

- 5.46. Uit het voorgaande volgt dat verslechtering van de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden (op de Urgente Lijst) vanaf de referentiedata op grond van wetenschappelijke gegevens vast staat, dat de maatregelen die de Staat vanaf die data heeft genomen deze verslechtering niet hebben kunnen tegengaan en dus niet passend zijn en dat dit aan de Staat toerekenbaar is. Hieruit volgt dat tot op heden in strijd is gehandeld met het verslechteringsverbod. Op grond hiervan zal voor recht worden verklaard dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering van de habitattypen en leefgebieden op de Urgente Lijst, niet tijdig te stoppen (vgl. vordering I.a, eerste gedachtenstreepje). Dit is onrechtmatig ten opzichte van Greenpeace die in deze zaak de status van exclusieve (algemeen)belangenbehartiger heeft.

De vordering I.b zal worden afgewezen omdat deze na toewijzing van de zojuist genoemde vordering geen zelfstandige betekenis meer heeft.

- 5.47. In het kader van de verdere onrechtmatigheidsbeoordeling zal de rechtbank nu eerst nagaan of de in de toekomst gelegen wettelijke stikstofdoelen, zoals Greenpeace stelt, (vrijwel zeker) niet behaald zullen worden. Daarna zullen de stellingen van Greenpeace over de prioritering worden beoordeeld.

De wettelijke stikstofdoelen

- 5.48. Als minimumeis vordert Greenpeace (onder II. meest subsidiair) nakoming van de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 en 2030 uit artikel 2.15a van de Omgevingswet. Deze vordering grondt Greenpeace niet alleen op het wettelijk voorschrift zelf, maar ook op het verslechteringsverbod waaraan deze bepaling een (tekortschietende) minimale invulling tracht te geven. Het betreft een absolute ondergrens, waaronder de Staat volgens Greenpeace niet mag zakken. De Staat verweert zich door te bepleiten dat het wettelijk doel voor 2025 thans feitelijk niet meer behaald kan worden en dat het niet behalen van het wettelijke stikstofdoel voor 2025 en het zeer waarschijnlijk niet halen van het stikstofdoel voor 2030 hem niet kan worden verweten vanwege de niet te voorziene bijstelling van de KDW-en in juli 2023. Verder beroept de Staat zich erop dat hij niet in de hand heeft gehad dat meteorologische omstandigheden en verbetering van de luchtkwaliteit tot een hogere stikstofneerslag hebben geleid.
- 5.49. De rechtbank is met Greenpeace van oordeel dat de Staat aan zijn eigen wetgeving kan worden gehouden en dat de wettelijke stikstofdoelen te beschouwen zijn als, in de woorden van de minister voor Natuur en Stikstof, een “minimumverplichting” en dus als een absolute ondergrens ter voldoening aan het in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerde artikel 6 van de Habitatrictlijn, waar niet zonder dwingende reden van afgeweken kan worden. De betreffende percentages en jaartallen zijn percentages en jaartallen die de wetgever zelf heeft vastgesteld en haalbaar achtte. Ten aanzien van het wettelijk stikstofdoel (zonder prioritering) voor 2030 heeft de Staat niet bepleit dat dit niet (langer) haalbaar is.
- 5.50. Het RIVM heeft in het ten behoeve van deze zaak opgestelde kennisnotitie Actualisatie rapport Analyse ontwikkeling stikstofemissie en -depositie⁵⁷ van 10 oktober 2024 de meest recente prognose ten aanzien van de wettelijke doelen schematisch en in grafiekvorm weergegeven:

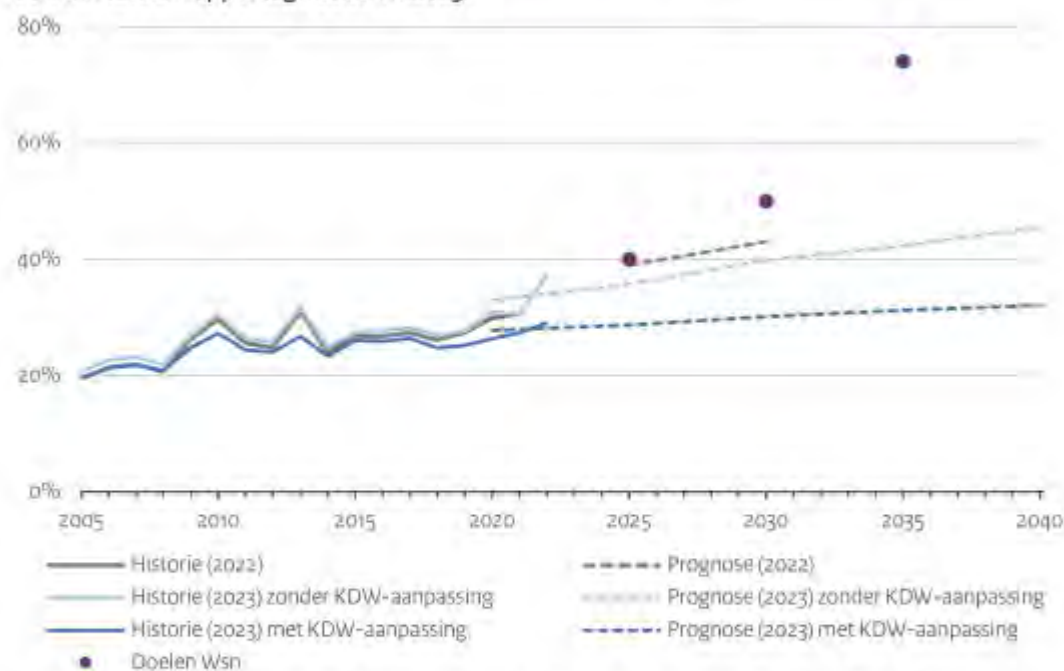
Tabel 2 Percentage oppervlak stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW), berekeningen met gemiddelde weersomstandigheden. Referentie: te vergelijken met de prognoses; Achtergrond: de meest recente emissiegegevens (2021 voor rapportage 2023 en 2022 voor rapportage 2024). Scenario V-KEV22: variant vastgesteld uit K 2022 (beleid t/m 1 mei 2022), Scenario MESN24: MESN studie 2024 (inclusief stikstofbeleid t/m mei 2023). Bandbreedtes van het scenario V-KEV22 voor 2030 is in blokhaken aangegeven.

Jaar	Scenario	Percentage oppervlak stikstofgevoelige natuur onder de KDW	Wsn-doel
2020 ²	Referentie	28%	-
2021 ²	Achtergrond	28%	-
2022	Achtergrond	28%	-
2025 ²	Prognose, V-KEV22	29%	40%
2030 ²	Prognose, V-KEV22	30% [29-31]	50%
2030 ²	Prognose, MESN24	31%	50%
2035 ²	Prognose, V-KEV22	31%	74%
2040 ²	Prognose, V-KEV22	32%	-

5.51. Hieruit blijkt dat de maatregelen die onder het vorige kabinet zijn vastgesteld, ruim onvoldoende zijn om de wettelijke doelen voor 2025 en 2030 (alsmede 2035 waarop de vorderingen echter niet zijn gericht) te behalen. Deze conclusie is ten aanzien van het wettelijk doel voor 2030 in lijn met wat daarover in het rapport van 26 februari 2024 van het Planbureau voor de Leefomgeving met een ex ante analyse van het NLPG is geconcludeerd, namelijk dat het wettelijke stikstofdoel voor 2030 op basis van het tot en met mei 2022 gevoerde beleid niet wordt behaald en dat, indien rekening gehouden wordt met aanvullend rijksbeleid van na 1 mei 2022 (Lbv, Lbv-plus en de vervallen derogatie op grond waarvan Nederlandse veehouders meer mest op hun land mochten uitrijden), er nog "een doelgat" overblijft. Dit moet verder worden gezien tegen de achtergrond dat, zoals hiervoor is vastgesteld, in de daaraan voorafgaande periode van 2015 tot 2019 reductie is achtergebleven als gevolg van de onrechtmatige PAS-aanpak. Hiervoor is dan ook al geoordeeld dat onder de vorige regeringen toerekenbaar tekortschietend beleid is gevoerd. Daar komt bij dat door de nieuwe regering is besloten het NLPG en het Transitiefonds niet voort te zetten. Namens de Staat is tijdens de mondelinge behandeling een uitgebreide opsomming gegeven van gehandhaafde en nieuwe (voorgenomen) maatregelen en bijbehorende budgetten. Deze opsomming kan echter niet de stellige indruk wegnemen dat wat betreft de stikstofreductie een stap terug wordt gezet, met name ook omdat de financiële ruimte daarvoor ten opzichte van het Transitiefonds zeer naar beneden is bijgesteld (van 25 miljard naar 5 miljard Euro). Wat daar ook van zij: namens de Staat is niet het standpunt betrokken dat met het nieuwe beleid de wettelijke stikstofdoelen waarschijnlijk wel (bij benadering) zullen worden behaald. Vast staat dus dat de stikstofdoelen voor 2025 niet en van 2030 zeer waarschijnlijk niet gehaald zullen worden bij ongewijzigd beleid. Dat blijkt ook uit onderstaande figuur58:

Stikstofgevoelige natuur onder kritische depositiewaarde

Vershil tussen rapportage 2022 en 2023



Figuur 23 Ontwikkeling van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW uit rapportage 2022 en de huidige rapportage 2023, waarbij het effect op de cijfers zowel met als zonder KDW-aanpassing is gevisualiseerd. 'Historie' is berekend met weersomstandigheden van het betreffende jaar, waardoor er variatie van jaar tot jaar is.

5.52. De Staat meent dat één en ander niet onrechtmatig kan worden geacht, omdat hij overvallen werd door de onvoorziene bijstelling van de KDW-en in juli 2023, voor welke bijstelling hij op koers lag. De Staat verwijst in dit verband naar de hieronder opgenomen afbeelding59, waarbij in de rapportage van 2022 van de oude en in de rapportage van 2023 van de bijgestelde KDW-en is uitgegaan:

Tabel 5 Percentage oppervlak stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW). Verschil tussen rapportage 2022 en 2023. Voor 2030 zijn de bandbreedtes in blokhaken aangegeven.

Jaar	Scenario	Rapportage 2022	Rapportage 2023	Wsn-doel
2020	Achtergrond	33%	28%	-
2021	Achtergrond	-	28%	-
2025	Prognose, Vastgesteld beleid	39%	29%	40%
	Prognose, Vastgesteld en voorgenomen beleid	40%	29%	
2030	Prognose, Vastgesteld beleid	43% [40-49]	30% [29-31]	50%
	Prognose, Vastgesteld en voorgenomen beleid	44% [41-51]	30% [29-31]	
2035	Prognose, Vastgesteld beleid	-	31%	74%
2040	Prognose, Vastgesteld beleid	-	32%	-

5.53. De rechtbank is met Greenpeace van oordeel dat de bijstelling van de KDW-en in juli 2023 geen omstandigheid is die eraan in de weg staat dat de Staat niet langer aan zijn wettelijke verplichtingen kan worden gehouden. Dit geldt bij uitstek ten aanzien van het zeer waarschijnlijk niet behalen van het wettelijk stikstofdoel voor 2030. Zoals eerder overwogen was de reguliere bijstelling al medio 2021 voorzienbaar, en dus ruim voor het jaar 2030. Daarbij komt dat uit de hierboven opgenomen afbeelding blijkt dat ook onder de oude KDW-en het stikstofdoel voor 2030 met de destijds

vastgestelde maatregelen niet werkelijk binnen bereik lag. Ten slotte is voor de toerekening nog van bijzonder belang dat de Staat bij het nemen van maatregelen geen enkele marge heeft ingebouwd voor eventuele tegenvallers zoals bedoelde bijstelling of meteorologische afwijkingen, terwijl de Europese Commissie dit wel verlangt. In de onder 5.10 bedoelde richtsnoeren van de Europese Commissie is immers opgenomen dat de lidstaten preventieve maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat er geen verslechtering of verstoring optreedt die verband houdt met gebeurtenissen en processen die te voorzien zijn. Ook het niet behalen van het wettelijke doel voor 2025 is zodoende verwijtbaar aan de Staat. De rechtbank zal dan ook voor recht verklaren dat de Staat onrechtmatig handelt door het wettelijke stikstofdoel voor 2025 van 40% niet te halen en door met de huidige ontoereikende maatregelen het wettelijk stikstofdoel voor 2030 van 50% van het stikstofgevoelige areaal van habitattypen en leefgebieden onder de toepasselijke KDW-en zeer waarschijnlijk niet te halen (vgl. vordering Ic en Id).

Prioritering Urgente gebieden bij uitvoering wettelijke stikstofdoelen?

- 5.54. Zoals eerder al is uiteengezet luidt de belangrijkste stelling van Greenpeace in deze zaak dat bij de aanpak van de stikstofproblematiek prioriteit dient te worden verleend aan de habitats en leefgebieden in de Natura 2000-gebieden die de grootste stikstofoverbelasting kennen en die zijn opgenomen op de onder 3.34 weergegeven Urgente Lijst (hierna: prioritering). Greenpeace wijst erop dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de wettelijke stikstofdoelen nu juist het tegenovergestelde bewerkstelligt. De meest belaste gebieden zullen als laatste onder de KDW worden gebracht, nu niet of onvoldoende tot effectieve gebiedsgebonden depositiereductie wordt overgegaan.
- 5.55. Tot op heden is (zonder prioritering) 28% van de habitats en leefgebieden in Natura-2000 gebieden onder de KDW gebracht. Greenpeace vordert (onder II. meer subsidiair) dat de rechtbank beveelt dat de wettelijke stikstofdoelen vanaf nu dienen te worden gerealiseerd met inachtneming van bedoelde prioritering. De rechtbank begrijpt die vordering aldus, dat de depositiereductie die nog extra nodig is om de wettelijke stikstofdoelen te halen, geheel ten goede dient te komen aan de gebieden op de Urgente Lijst. De Staat betwist gehouden te zijn tot prioritering, ook omdat in de Habitatrichtlijn geen verplichting daartoe is opgenomen, net zo min als in de Vogelrichtlijn.
- 5.56. De Nederlandse wetgeving die naar aanleiding van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn tot stand is gebracht heeft onbetwist de strekking om het stelsel van deze richtlijnen in het Nederlandse recht tot gelding te brengen. De rechtbank dient deze wetgeving, waaronder artikel 2.15a van de Omgevingswet, en de uitvoering daarvan uit te leggen in het licht van de bewoordingen en het doel van die richtlijnen, teneinde het met de richtlijnen beoogde resultaat te bereiken.
- 5.57. Zoals eerder al is uiteengezet kennen de richtlijnen een verslechteringsverbod en een resultaatsverplichting om in geval van (dreigende) verslechtering onmiddellijk passende maatregelen te nemen. Deze richtlijnen hebben als doel het waarborgen van de biologische diversiteit in EU-lidstaten door het in stand houden en beschermen van habitats en soorten die van Europees belang zijn. In de considerans bij de Habitatrichtlijn wordt de bescherming van het Europees natuurlijk erfgoed als een wezenlijk doel van algemeen belang gekwalificeerd en wordt het belang van een doeltreffende uitvoering benadrukt. De doeltreffendheid wordt ook in de considerans bij de Vogelrichtlijn uitgelicht.
- 5.58. Dat in de richtlijnen niet expliciet is opgenomen dat de meest verslechterde habitats en leefgebieden met voorrang dienen te worden hersteld, is in de uitleg een omstandigheid zonder belang. De richtlijnen hebben namelijk als uitgangspunt dat ten aanzien van *elke verslechtering onverwijld* passende maatregelen moeten worden genomen, waardoor prioritering niet aan de orde zou moeten zijn.
- 5.59. De rechtbank heeft als taak de effectiviteit van EU-wetgeving, waaronder de richtlijnen vallen, te waarborgen. Mede in dat licht gezien leidt de rechtbank uit de zojuist genoemde doelen van de

richtlijnen en het belang van de doeltreffende uitvoering daarvan af, dat uitvoering van nationaalrechtelijke wettelijke bepalingen die er toe leidt dat herstel van de meest verslechterde gebieden wordt achtergesteld, niet in lijn is met de richtlijnen.

5.60. In dit verband is van belang dat artikel 2.15a van de Omgevingswet prioritering niet uitsluit. Het tegendeel is waar, zoals uit de Memorie van Toelichting bij de Wet stikstofreductie en natuurverbetering⁶⁰ blijkt:

5.60.1. In de artikelsgewijze toelichting op (de voorloper van) artikel 2.15a van de Omgevingswet valt onder meer te lezen (onderstreping rechtbank):

“[De] kritische depositiewaarde [komt] niet de betekenis toe [] van een absolute grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen, zoals ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar [] uitspraak van 29 mei 2019 heeft benadrukt. De kritische depositiewaarden zijn volgens de Afdeling wel belangrijke indicatoren voor de beoordeling of de daling van de depositie door de bronmaatregelen en de effecten van de maatregelen gericht op natuurbetering in de gebieden al dan niet nodig zijn voor het behoud en het voorkomen van verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden. Zo zal voor een gebied waar de instandhoudingsdoelstellingen nog niet zijn bereikt en waar zich een forse, nog jarenlang voortdurende overschrijding van de kritische depositiewaarde voordoet, eerder sprake zijn van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of voorkomen van verslechtering, dan voor een gebied waar zeker is dat, bijvoorbeeld door de autonome ontwikkeling, de stikstofbelasting zodanig zal afnemen dat overschrijding binnen een afzienbare termijn de kritische depositiewaarde nadert.”

5.60.2. Onder paragraaf 4.2 van deze Memorie van Toelichting, waar het ambitieniveau voor de omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2030 wordt toegelicht, staat vermeld:

“Wanneer de analyses van gebieden hiertoe aanleiding geven, zal bovendien via de gebiedsgerichte aanpak in specifieke gebieden extra ingezet worden op stikstofreductie dan wel natuurherstelmaatregelen”

En, even verder, onder paragraaf 4.4:

“Uiteraard staat de omgevingswaarde er nooit aan in de weg om verdergaande (stikstofreducerende) maatregelen te nemen, bijvoorbeeld wanneer ontwikkelingen in de Natura 2000-gebieden of rapportages over de omvang en kwaliteit van habitats in de gebieden hiertoe aanleiding geven of wanneer dit nodig is om te voldoen aan internationale wetgeving (zoals de Europese verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn)”.

5.60.3. Onder paragraaf 6.1.1. van deze Memorie van Toelichting is ten slotte onder meer opgenomen:

“Aangezien de structurele aanpak doorwerkt in de provincies en voor een deel gebiedsgericht wordt ingevuld, is het van belang de maatregelen optimaal uit te werken in de gebiedsgerichte aanpak. Bronmaatregelen kunnen immers per gebied verschillend uitpakken en vragen daarom om gebiedsgericht maatwerk ten behoeve van natuurherstel en -verbetering. Om het effect van bronmaatregelen te maximaliseren, worden de maatregelen zo slim en efficiënt mogelijk ingezet. Met zorgvuldige monitoring en tijdige bijsturing [] wordt verzekerd dat de uitvoering van bronmaatregelen zo efficiënt mogelijk is en de opbrengst voorziet in het realiseren van de omgevingswaarde. Dit vraagt om gecoördineerde inzet en besluitvorming van het Rijk en de provincies, wat met de gebiedsgerichte aanpak wordt gefaciliteerd.”

5.61. In de hierboven onder 5.24.1 en 5.24.2 aangehaalde rapporten van B-WARE⁶¹ is geconcludeerd dat prioriteit dient te worden gegeven aan de meest stikstofoverbelaste habitattypen en leefgebieden,

omdat voor vele daarvan geldt dat herstelmaatregelen niet beschikbaar zijn of onvoldoende werkzaam zijn bij een te hoge stikstofdepositie. Prioritering wordt noodzakelijk geacht om voortgaande verslechtering, of zelfs het verdwijnen van habitats tegen te gaan.

In het licht van de zojuist aangehaalde passages uit de Memorie van Toelichting is het niet verwonderlijk dat de Staat het, in de zojuist genoemde conclusie van B-WARE benoemde, ecologische belang van prioritering niet inhoudelijk heeft bestreden. De Staat erkent dat bij langduriger en intensievere stikstofoverbelasting herstel aanmerkelijk bemoeilijkt wordt. Dat de Staat het belang van de prioritering niet inhoudelijk betwist is in lijn met de bevindingen van de Ecologische Autoriteit en bovendien met die van de TEO over de voorlopige aandachtslijst die aan de NDAs voorafgingen:

“Wanneer een gebied op de aandachtslijst voorkomt, dan komen daar een of meerdere habitats voor die op landelijk niveau urgentie hebben voor depositiedaling omdat het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor de habitats van de urgentielijst buiten bereik dreigt te raken.”

- 5.62. Greenpeace wijst er voorts terecht op dat illustratief is voor de erkenning door de Staat van het belang van prioritering dat in de Handreiking Natuurdoelanalyse bedoeld voor de eerste cyclus NDA van 22 juni 2022 is opgenomen als eerste stap:

“gebruik de *Urgentielijst Habitats* en de begeleidende documenten van Bobbink et al (2022) om te zien of er in het gebied mogelijk habitattypen voorkomen waarbij herstelbaarheid in het geding zou kunnen komen.”

- 5.63. De rechtbank is gezien het voorgaande met Greenpeace van oordeel dat artikel 2:15a, eerste lid, van de Omgevingswet aldus dient te worden uitgelegd dat bij het nastreven van de daarin opgenomen stikstofdoelen de meest met stikstof belaste habitats en leefgebieden niet als laatste onder de KDW gebracht kunnen worden, maar prioriteit dienen te krijgen. Dat het tot nu toe gevoerde stikstofbeleid daar (grotendeels) haaks op staat, is niet bestreden en blijkt ook uit de Analyse ontwikkeling stikstofemissie en -depositie van het RIVM.⁶²

- 5.64. De rechtbank zal dan ook voor recht verklaren dat de Staat onrechtmatig jegens Greenpeace handelt door na te laten in het stikstofbeleid en door inzet van afdoende en effectieve maatregelen steeds prioriteit te geven bij de aanpak van de stikstofdepositie aan de daling van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden waar die daling van stikstofdepositie ecologisch gezien het meest urgent is (vgl. vordering Ia, tweede gedachtenstreepje).

- 5.65. Ten aanzien van de prioritering, moet de Staat nog worden nagegeven dat een gebiedsgerichte invulling is gegeven aan het Programma SN, dat als een vorm van prioritering kan worden gezien. De in dat kader opgestelde provinciale gebiedsgerichte plannen en de daarmee verband houdende NDAs hebben onder meer tot doel te kunnen beoordelen of de voorgenomen maatregelen leiden tot het voorkomen van verslechtering van stikstofgevoelige habitattypen voor de betreffende concrete Natura 2000-gebieden en of aanvullende maatregelen nodig zijn, waarbij dus oog was voor de Urgente Lijst. Die aanpak kreeg vorm in het NPLG. Tijdens de mondelinge behandeling is namens de Staat echter te kennen gegeven dat het NPLG (evenals het Transitiefonds) niet zal worden voortgezet, terwijl ter vervanging daarvan slechts enkele, niet nader gespecificeerde voorgenomen plannen zijn opgesomd (waaronder investeringen in innovatie en investeringen in agrarisch natuurbeheer). De Staat heeft zich echter niet op het standpunt gesteld dat deze maatregelen de eerder vastgestelde verslechtering van de Urgente gebieden (onverwijld) met prioriteit zullen kunnen terugdraaien en dat acht de rechtbank, zonder nadere toelichting, die de Staat niet heeft gegeven, ook niet aannemelijk.

Percentage wettelijk stikstofdoel voor 2030 verhogen naar 74% (Coalitieakkoord 2021)?

- 5.66. Greenpeace bepleit in dit verband dat als stikstofdoel voor 2030 niet het in artikel 2.15a van de Omgevingswet opgenomen percentage van 50% dient te worden gehaald, maar het uit het in 2021 gesloten Coalitieakkoord voortvloeiende percentage van 74%.

5.67. Aan honorering van dat standpunt staat echter in de weg dat de inhoud van een formele wet door de rechter in beginsel niet kan worden gewijzigd. Daar komt bij dat het percentage van 74% niet valt terug te voeren op een Europeesrechtelijke of (andere) door de wetgever vastgestelde regel en evenmin een onomstreden, algemeen aanvaarde wetenschappelijke basis kent. Met de Staat is de rechtbank verder van oordeel dat de Staat niet gehouden is aan afspraken uit een coalitieakkoord omdat dit een beleidsstuk met beleidsdoelstellingen is en niet is gericht op het teweegbrengen van een rechtsgevolg of gelijk te stellen is aan (formele) wetgeving.

5.68. Greenpeace wijst in dit verband nog op de omstandigheid dat het percentage van 74% uit het Coalitieakkoord van 2021 afkomstig is uit het advies Niet alles kan overal van de Commissie Remkes. Op pagina 22 van dat advies is onder meer opgenomen:

“Voor het langetermijnbeleid zijn concrete doelen nodig, met daaraan gekoppeld plannen voor passende, juridisch geborgde, tussendoelstellingen. In het komende decennium (2020-2030) zal landelijk een reductie van de stikstofuitstoot noodzakelijk zijn. Uitgaande van een mediane KDW van circa 1.100 mol N/ha/jr en een mediane depositie van circa 1.600 mol N/ha/jr, is een depositiereductie van 500 mol N/ha/jr nodig, oftewel: een depositiereductie van circa 33% (Gies et al., 2019). Het realiseren van deze depositiereductie vereist bij een buitenlandse emissiereductie conform de NEC-richtlijn een binnenlandse emissiereductie van circa 50% (Gies et al., 2019; De Vries, 2020).

Het Adviescollege formuleert gezien de vereiste depositiereductie als doelstelling om de binnenlandse stikstofemissies in 2030 met 50% te reduceren (ten opzichte van 2019). Deze reductie leidt tot een beschermingsgraad (geen overschrijding van de kritische depositieniveaus) van 74% van de stikstofgevoelige gebieden.”

5.69. Hoewel het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek een gezaghebbend advies is met een degelijke wetenschappelijk basis, biedt het gezien de taakverdeling tussen de rechter en de wetgever niet voldoende grond voor een ophoging door de rechtbank van het wettelijk vastgelegde stikstofdoel voor 2030.

5.70. De zojuist benadrukte (beperkte) status van een coalitieakkoord geldt ook ten aanzien van het standpunt van SSC (dat overigens afwijkt van dat van de Staat) luidende dat nu in het coalitieakkoord van het huidige kabinet is opgenomen dat de KDW-en uit de wet gaan, het niet aan de rechtbank is het huidige kabinet daarin te beperken door in deze zaak vorderingen toe te wijzen.

5.71. Dit standpunt kan dan ook niet worden gevolgd. In de eerste plaats heeft de rechtbank de geldende wetgeving in acht te nemen en kan zij deze niet negeren op de enkele grond dat er een kans bestaat dat deze wetgeving in de toekomst wordt aangepast, zeker niet in een situatie, zoals hier, waarin nog geen voorstel tot wetwijziging tot stand is gekomen. Verder is in dit verband van belang dat het uit de wet halen van KDW-en niets zal veranderen aan de verplichting van de Staat om de verslechtering ten gevolge van stikstofdepositie tegen te gaan en zo nodig terug te draaien. Bovendien is er tot op heden geen wetenschappelijk verantwoord alternatief voor KDW/AERIUS-metingen door de regering naar voren gebracht.

5.72. Met het verlaten of verlagen van de absolute ondergrens, te weten de wettelijke stikstofdoelen, zou de Staat zich ook (nog) kwetsbaar(er) maken in geval van een door de Europese Commissie geïnitieerde inbreukprocedure, zeker als daar geen robuuste maatregelen tegenover worden gesteld. In verband met dat laatste is nog van belang dat uit het eerder genoemde *Commissie/Duitsland*-arrest van het Hof van 14 november 2024 (nrs. 114 en 116) valt af te leiden dat maatregelen tegen overbemesting zonder juridisch bindende en afdwingbare bepalingen niet aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn voldoen. In dit verband is tevens van belang de brief van de Europese Commissie aan de (destijds) Minister voor Natuur en Stikstof van 28 maart 2023, waarin staat vermeld⁶³:

“Wat de doelstellingen ter vermindering van de depositie van ammoniak en stikstofdioxide in Natura 2000-gebieden betreft, is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat de kritische depositiewaarde in geen enkel Natura 2000-gebied nog wordt overschreden, zodat elke verslechtering van de toestand een halt wordt toegeroepen en een volledig herstel van de stikstofgevoelige habitats in al deze gebieden wordt gewaarborgd. De Commissie zal nauwlettend blijven toezien op de maatregelen die Nederland daartoe neemt.”

Bevelsvordering betreffende de wettelijke stikstofdoelen

- 5.73. Naast een aantal verklaringen voor recht, heeft Greenpeace ook een aantal aan de Staat op te leggen bevelen gevorderd. De rechtbank hanteert in dat verband het algemene uitgangspunt dat een bevel achterwege dient te blijven als daaraan redelijkerwijs niet kan worden voldaan bij de maximaal te vergen inspanning. Verder hanteert zij in zaken zoals deze, waarbij de taakverdeling tussen wetgever en rechter speelt, het uitgangspunt dat voldoende zeker moet zijn dat andere maatschappelijke belangen en grondrechten bij toewijzing niet in te sterke mate in het gedrang zullen kunnen komen. Bedoelde taakverdeling vergt terughoudendheid van de rechter waar het gaat om een afweging van verschillende maatschappelijke belangen die in beginsel door de wetgever moet worden verricht, waarbij bovendien geldt dat de rechter geen concreet wetgevingsbevel mag geven.
- 5.74. Er kan redelijkerwijs geen discussie over bestaan dat het wettelijk stikstofdoel voor 2025 niet meer in de loop van dit jaar te behalen valt, zeker niet nu daarbij prioritering zal moeten worden gehanteerd. Ook bij maximale inspanning van de Staat zal dat niet kunnen lukken, waarbij een rol speelt dat de extra, veelal door de provincies te nemen maatregelen enige tijd zullen vergen en het effect daarvan zich dus ook later zal voordoen. De rechtbank zal de Staat dus geen bevel geven dit wettelijk stikstofdoel te behalen. Dat is anders wat betreft het wettelijk stikstofdoel voor 2030.
- 5.75. Ten aanzien van de haalbaarheid van het stikstofdoel voor 2030 (met de uit artikel 2.15a van de Omgevingswet voortvloeiende prioriteringsverplichting) overweegt de rechtbank als volgt. Namens de Staat is tijdens de mondelinge behandeling betoogd dat het wettelijk stikstofdoel voor 2030 met prioritering niet haalbaar is. Dit betoog acht de rechtbank echter niet voldoende overtuigend. Het percentage van 50% is aanmerkelijk lager dan de (zo dadelijk te bespreken) primair gevorderde percentages van 100% en 75%. Daarbij komt dat het betoog van de Staat, anders dan de betogen ten aanzien van die twee laatstgenoemde percentages, niet gegrond is op een wetenschappelijke analyse door het RIVM64 en kennelijk uitgaat van de kaasschaafmethode (generieke depositiereductie over heel het land) in plaats van een gebiedsgerichte reductie met een focus op de meest urgente gebieden.
- 5.76. De rechtbank stelt vast dat om er voor te zorgen dat eind 2030 50% van de Natura 2000-gebieden onder de KDW gebracht zijn, nog een reductie dient plaats te vinden van (50% als wettelijk stikstofdoel - 28% aan reeds gerealiseerde reductie =) 22%. De rechtbank dient het er gezien het voorgaande dan ook voor te houden dat het haalbaar is uiterlijk eind 2030 de resterende 22% reductie voor 100% te realiseren in het areaal van habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst. Zoals Greenpeace heeft gesteld en de Staat niet heeft bestreden bedraagt het areaal van de Urgente Lijst 69% van het totaal areaal aan stikstofgevoelige natuur. Dat betekent dat er feitelijk een percentage van (22% van 69% = (afgerond)) 32% van het areaal aan stikstofgevoelige natuur op de Urgente Lijst eind 2030 onder de KDW moet zijn gebracht.
- 5.77. Daarbij is van belang dat op de Urgente Lijst habitats en leefgebieden voorkomen met een in vergelijking met de meest belaste gebieden op die lijst relatief beperkte KDW-overschrijding. Deze habitats en leefgebieden zijn dus met relatief beperkter reducties onder de KDW te krijgen. Verder is van belang dat dus tussen de gebieden die op de Urgente lijst staan, onderling geen prioriteit hoeft te worden aangehouden; het onder de KDW brengen van elk van de habitats en leefgebieden in die gebieden telt in het kader van het behalen van het stikstofdoel even zwaar, ongeacht de mate van overschrijding. Uit de stellingen van de Staat volgt ten slotte onvoldoende dat andere

maatschappelijke belangen en grondrechten bij toewijzing van dit bevel in te sterke mate in het gedrang zullen kunnen komen. Wel is helder en de rechtbank realiseert zich dat terdege dat het behalen van het wettelijk stikstofdoel van 50% met prioritering stevige(r), onvermijdelijke reducties in de stikstofoverbelaste gebieden vergt, waaronder die rond de Veluwe.

- 5.78. Het onder II, meer subsidiair, tweede gedachtenstreepje, gevorderde bevel zal worden toegewezen. De rechtbank zal de Staat bevelen om het nog niet gerealiseerde deel van het stikstofdoel van 50% van het areaal stikstofgevoelige natuur uiterlijk 31 december 2030 onder de toepasselijke KDW-en te brengen, op zodanige wijze dat daarbij steeds prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden vermeld op de Urgente Lijst, wat neerkomt op 32% van het areaal aan stikstofgevoelige natuur op de Urgente Lijst. Het betoog van de Staat dat dit bevel neerkomt op een bevel om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen (wat niet aan de rechter is, zie daarover 5.6), faalt. De rechtbank wijst erop dat dit bevel juist gegrond is op geldende wetgeving, meer bepaald op artikel 2.15a van de Omgevingswet zoals deze bepaling hiervoor is uitgelegd (met prioriteringsverplichting). Het bevel laat het aan de Staat om te bepalen met welke concrete maatregelen hij daaraan zal voldoen. Als daarvoor nadere wetgevende maatregelen nodig zijn, is het aan de Staat om te beoordelen welke specifieke wetgeving wenselijk en noodzakelijk is.

Geen toewijzing van bevelsvorderingen buitenwettelijke reductiepercentages

- 5.79. Greenpeace heeft (primair) een bevel gevorderd dat in 2025 het gehele areaal (100%) van habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst (rood) onder de KDW moet worden gebracht, althans 75% daarvan. Verder vordert zij (primair) een bevel dat in 2030 het gehele areaal (100%) van habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst (oranje) onder de KDW is gebracht, althans 90% daarvan.

- 5.80. De rechtbank hanteert als uitgangspunt dat het, gezien de taakverdeling tussen wetgever en rechter, niet aan de rechter is eigenmachtig (buiten)wettelijke reductiepercentages vast te stellen, tenzij deze zijn terug te voeren op Europeesrechtelijke regels of onomstreden, wetenschappelijk algemeen aanvaarde minimumnormen. Verder brengt de rechtbank in herinnering het uitgangspunt dat alleen redelijkerwijs haalbare bevelsvorderingen worden toegewezen.

- 5.81. Uit de stellingen van Greenpeace volgt naar het oordeel van de rechtbank niet een grondslag voor het vaststellen van de primair gevorderde percentages als bedoeld onder nummer 5.79. Daarbij is met name van belang dat uit de stellingen van Greenpeace niet (voldoende) volgt dat ten aanzien van de (zeer) urgente gebieden het *point of no return* nabij is. Niet kan dan ook worden vastgesteld dat zonder onmiddellijk rigoureuze ingrijpen habitats voor altijd verloren zullen raken, aangezien zij door de aanhoudende verslechtering nooit meer hersteld zullen kunnen worden. Was dit anders geweest, dan zou op grond van het verslechteringsverbod mogelijk een uitzondering moeten worden gemaakt op de terughoudendheid van de rechter om zelf buitenwettelijke percentages (waarmee de rechtbank bedoelt: percentages die niet in artikel 2:15a van de Omgevingswet zijn genoemd) vast te stellen.

Met de Staat is de rechtbank echter van oordeel dat in geen van de wetenschappelijke rapporten die zich in het dossier bevinden voldoende ondersteuning kan worden gevonden voor een op korte termijn naderend *point of no return* voor de habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst. De primair gevorderde percentages ontberen dus een deugdelijke grondslag, zodat de rechtbank niet anders kan dan deze afwijzen. Hieronder zal die afwijzing nader worden gemotiveerd.

- 5.82. De Staat heeft het RIVM laten berekenen welke reductie-inspanningen vereist zullen zijn indien deze vorderingen zouden worden toegewezen.

- 5.82.1. Uit het rapport Analyse ontwikkeling stikstofemissie en -depositie⁶⁵ uit februari 2024 van het RIVM volgt dat om alle rode (zeer urgente) habitattypen in 2025 onder de KDW te krijgen een niet realiseerbare depositiereductie nodig is: ook als alle emissiebronnen uit Nederland zouden verdwijnen zijn er ten gevolge van de emissies uit het buitenland nog steeds hectares met zeer urgente habitattypes (met name die in de grensgebieden) overbelast, te weten 4% van het

areaal aan zeer urgente habitattypen. Om dit percentage van 4% tot nul te reduceren dienen ook de vier ons omringende buitenlanden nog 70% van hun emissies te reduceren.

5.82.2. Uit datzelfde rapport van het RIVM blijkt (uit par 5.4) dat om alle urgente, oranje habitats in 2030 onder de KDW te krijgen, bij 100% reductie van de Nederlandse emissies nog 2% van het areaal van de urgente habitattypen overbelast is in 2030. Om alle urgente habitats voor die datum onder de KDW te krijgen moeten aanvullend hierop de vier omringende buitenlanden 75% van hun emissies reduceren.

5.82.3. Verder volgt uit de RIVM-kennisnotitie Berekening specifieke doelen Urgentielijst⁶⁶ van 1 november 2024 dat om 75% van het areaal aan zeer urgente, Rode, habitattypen en leefgebieden in 2025 onder de KDW te brengen, een emissiereductie bovenop het basispad nodig is van ongeveer 63%. Om datzelfde te behalen in 2030, is een extra emissiereductie van circa 56% nodig. Voor het behalen van 90% van de urgente, Oranje, habitattypen en leefgebieden onder de KDW in 2030, is circa 47% emissiereductie nodig bovenop het basispad. Het basispad is gebaseerd op emissieramingen (scenario met vastgesteld beleid) uit de Klimaat- en Energieverkenning 2022 (KEV-2022) in combinatie met ramingen uit de Second Clean Air Outlook voor emissieontwikkelingen in het buitenland.

5.83. Greenpeace heeft in reactie op met name de onder 5.82.3 weergegeven conclusies erop gewezen dat de berekeningen van het RIVM uitgaan van de zogenoemde kaasschaafmethode: de berekeningen zijn gebaseerd op een generieke reductie over het gehele land en dus niet op intensievere reductie in de omgeving van de habitats op de Urgente Lijst. Greenpeace wijst er verder op dat uit een door haar in het geding gebracht rapport van Erisman en Strootman genaamd Naar een ontspannen Nederland van 1 juli 2021 met als ondertitel Hoe het oplossen van de stikstofproblematiek via een ruimtelijke benadering een hefboom kan zijn voor het aanpakken van andere grote opgaven en zo een nieuw perspectief kan opleveren voor het landelijk gebied, volgt dat bij een gerichte emissiereductie van 50% in de landbouw (volgens de zogenoemde depositiepotentie-methode) ongeveer 80% van het oppervlak van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW wordt gebracht (en dat het wettelijke stikstofdoel voor 2035 van 74% kan worden bereikt bij een emissiereductie in de landbouw van 38%). Daarnaast wijst Greenpeace op een rapport van Gispoint van 25 september 2024 genaamd Areaal stikstofgevoelige natuur onder KDW (2030) d.m.v. depositiepotentie waarin met een gerichte emissiereductie (met name in het gebied rond de Veluwe) van 55 tot 60%, 75% van de habitats op de Rode Lijst onder de KDW kan worden gebracht. In het rapport van ABD Topconsult genaamd Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning stikstofproblematiek: doel, integraliteit en regie uit 2021 blijkt volgens Greenpeace zelfs dat met een daarin haalbaar geachte reductie van 50-70%, circa 90% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW zou kunnen worden gebracht. Greenpeace benadrukt in dit verband ten slotte dat, in de in het vorige nummer bedoelde Kennisnotitie van het RIVM ook wordt onderkend dat *"Bij een gebiedsgerichte benadering [] hetzelfde resultaat [kan] worden bereikt met een kleinere emissiereductie."*

5.84. De rechtbank is in de eerste plaats met de Staat van oordeel, en Greenpeace bestrijdt dat ook in wezen niet, dat de vordering om 100% van de habitats op de Urgente Lijst (rood) onder de KDW te brengen niet kan worden toegewezen, omdat de Staat niet kan worden veroordeeld tot het (schier) onmogelijke.

5.85. Ten aanzien van de vordering om uiterlijk in 2025 75% van het areaal van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (rood) onder de KDW te brengen, overweegt de rechtbank als volgt. Greenpeace kan worden nagegeven dat op grond van de door haar aangehaalde rapporten mogelijk op termijn een reductie van 75% haalbaar zou kunnen zijn indien wordt gekozen voor de meest effectieve aanpak. De vordering is echter niet toewijsbaar in verband met het volgende.

5.86. De taakverdeling tussen wetgever en rechter staat eraan in de weg dat de rechtbank zelf dit percentage vaststelt. Dat is in de eerste plaats zo omdat niet kan worden aangeknoopt bij

Europeesrechtelijke regels of onomstreden, wetenschappelijk algemeen aanvaarde minimumnormen/percentages. Ten tweede is dat omdat de rechtbank onvoldoende kan overzien in hoeverre toewijzing van de vordering rechten van derden én andere zwaarwegende maatschappelijke belangen zal schaden. Illustratief is dat Greenpeace niet heeft bestreden de inschatting van de Staat dat één van de scenarios van Gispoint er waarschijnlijk toe zal leiden dat in een gebied van ongeveer 2.000 vierkante kilometer rond de Veluwe 95% van alle landbouwactiviteiten zou moeten verdwijnen. Bovendien kan de rechtbank niet overzien wat de gevolgen zullen zijn van toewijzing van de vordering met dit percentage voor bijvoorbeeld de woningbouw en de energietransactie. Bij de vaststelling van dit percentage zou de rechtbank zich te veel op het terrein van de wetgever begeven. De rechtbank verwijst naar wat zij daarover in 5.73 en 5.80 heeft overwogen.

- 5.87. Uiteraard geldt de verplichting het herstel van alle (zeer) urgente gebieden zo spoedig mogelijk met prioriteit te realiseren, zoals Greenpeace subsidiair vordert, maar met de Staat is de rechtbank van oordeel dat van een veroordeling om zo spoedig mogelijk een resultaat te behalen, onvoldoende bepaalbaar is of en wanneer die is nagekomen. Ook die vordering zal dus worden afgewezen.
- 5.88. De bevelsvorderingen met buitenwettelijke reductiepercentages kunnen evenmin worden toegewezen op grond van de door Greenpeace eveneens ingeroepen instandhoudingsverplichting uit artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn die in de Nederlandse regelgeving is opgenomen in artikel 3:59 aanhef en onder a van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Een harde termijn volgt niet uit de instandhoudingsverplichting, net zomin als een buitenwettelijk percentage.

Vordering onder III vaststelling programma/plan

- 5.89. Greenpeace vordert dat de Staat op korte termijn een programma of plan vaststelt voor het verminderen van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden. Dat plan dient volgens Greenpeace gebaseerd te zijn op bewezen effectieve maatregelen waarmee de Staat aan zijn verplichtingen zal voldoen. De Staat betoogt onder meer dat, nu deze vordering niet nader is toegelicht, niet zal kunnen worden vastgesteld wanneer aan de veroordeling zal zijn voldaan. Tijdens de mondelinge behandeling heeft Greenpeace nog kort verduidelijkt dat zij doelt op een actualisatie van het Programma SN als bedoeld in artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet.
- 5.90. De rechtbank zal deze vordering niet toewijzen. Om te voldoen aan zijn verplichting het wettelijk stikstofdoel voor 2030 te behalen en zich daarbij te houden aan zijn verplichting prioriteit te verlenen aan gebieden op de Urgente Lijst, zal de Staat extra maatregelen moeten treffen. Van die extra maatregelen is bij uitstek van belang dat zij werkelijk worden doorgevoerd en dat zij zullen werken. Ondanks dat het in de rede ligt dat de extra maatregelen op zo kort mogelijke termijn in een aangepast plan worden opgenomen, zal de rechtbank de Staat hiertoe niet veroordelen, nu zij met de Staat van oordeel is dat niet voldoende concreet omschreven kan worden wanneer aan een dergelijke veroordeling zal zijn voldaan, wat tot zeer moeilijk te beslechten executiegeschillen zou kunnen leiden.

Resume ten aanzien van alle vorderingen

- 5.91. Op grond van het voorgaande zal de rechtbank het volgende toewijzen:

De rechtbank zal voor recht verklaren dat de Staat jegens Greenpeace onrechtmatig handelt:

- door de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering van de habitattypen en leefgebieden op de Urgente Lijst niet tijdig te stoppen;
- door het wettelijke stikstofdoel voor 2025 van 40% van het stikstofgevoelige areaal van habitattypen en leefgebieden onder de toepasselijke KDW-en niet te halen en door het stikstofdoel voor 2030 van 50% van het stikstofgevoelige areaal van habitattypen en leefgebieden onder de toepasselijke KDW-en zeer waarschijnlijk niet te halen en
- door na te laten in het stikstofbeleid en door inzet van afdoende en effectieve maatregelen steeds prioriteit te geven bij de aanpak van de stikstofdepositie aan de daling van de stikstofdepositie op

de habitats en leefgebieden waar die daling van stikstofdepositie ecologisch gezien het meest urgent is.

De rechtbank zal de Staat bevelen het nog niet gerealiseerde deel van het stikstofdoel van 50% van het areaal stikstofgevoelige natuur uiterlijk 31 december 2030 onder de toepasselijke KDW-en te brengen, op zodanige wijze dat daarbij steeds prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden vermeld op de Urgente Lijst, wat erop neerkomt dat 32% van de stikstofgevoelige natuur van de Urgente Lijst onder de KDW wordt gebracht.

- 5.92. Uit het voorgaande volgt ook dat de overige vorderingen van Greenpeace dienen te worden afgewezen, behoudens de hierna te bespreken vorderingen betreffende de dwangsom, de uitvoerbaar bij voorraad verklaring en de proceskosten.

Dwangsom

- 5.93. Greenpeace vordert dat de rechtbank een dwangsom oplegt van 100.000 per dag waarop de onrechtmatigheid voortduurt. De Staat betwist de noodzaak van een dwangsom, omdat de Staat uitvoering geeft aan rechterlijke uitspraken en dat dat in het geval van veroordeling in deze zaak niet anders zal zijn.

- 5.94. Arikelen 611a e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) geven de rechter de bevoegdheid een partij te veroordelen tot betaling van een geldsom voor het geval deze partij niet aan de hoofdveroordeling zal blijken te voldoen.

Een dergelijke geldsom dwangsom genaamd - dient als prikkel tot nakoming van de hoofdveroordeling. De rechter heeft een grote vrijheid ten aanzien van de vraag of een dwangsom wordt opgelegd en, zo ja, hoe hoog de dwangsom zal zijn. In artikel 611c Rv is expliciet bepaald dat een verbeurde dwangsom slechts kan toekomen aan de partij die de veroordeling heeft verkregen.

- 5.95. Ook de Staat kan als partij tot een dwangsom worden veroordeeld. Er is geen rechtsregel op grond waarvan de Staat wat dit betreft een uitzonderingspositie geniet ten aanzien van andere partijen die door de civiele rechter worden veroordeeld. Het is dan ook wel eerder gebeurd dat de Staat tot een dwangsom is veroordeeld. Wel is het zo, dat in de rechtspraak een beginsel te ontwaren valt dat erop neerkomt dat aan overheden in beginsel geen dwangsommen worden opgelegd, omdat van hen wordt verwacht dat zij rechterlijke uitspraken ook zonder de dreiging daarvan uitvoeren. In de rechtsgeleerde literatuur wordt dit wel het beginsel van constitutionele hoffelijkheid genoemd dat mede gegrond is op de veronderstelde constitutionele goede trouw van de overheid die het gezag van een rechterlijke interpretatie respecteert.

- 5.96. De rechtbank is met Greenpeace van oordeel dat in deze zaak bijzondere aanleiding bestaat om een dwangsom op te leggen. De rechtbank roept in de eerste plaats haar oordeel in herinnering over de (verwijtbare) onrechtmatigheid van het PAS. Vervolgens is geoordeeld dat de door de vorige regering genomen maatregelen (verwijtbaar) onvoldoende zijn geweest om het wettelijke stikstofdoel voor 2025 de absolute minimumverplichting te kunnen behalen. Daar komt bij dat na de constatering van de vorige regering dat er mede vanwege de bijstelling van de KDW-en in juli 2023 extra maatregelen nodig waren, de huidige regering belangrijke pijlers onder de stikstofdepositiereductie, te weten het NPLG en het Transitiefonds, heeft geschrapt. Bovendien hecht de rechtbank belang aan de omstandigheid dat tot op heden geen beleid is afgekondigd op grond waarvan met enige wetenschappelijke zekerheid kan worden aangenomen dat bij uitvoering daarvan het wettelijk stikstofdoel voor 2030 zal worden behaald. Dit klemmt te meer nu bij het behalen van dit doel prioriteit dient te worden gegeven aan het onder de KDW brengen van (zeer) urgente gebieden.

- 5.97. De rechtbank zal aan het bevel het wettelijk stikstofdoel met prioritering voor 2030 uiterlijk 31 december 2030 te behalen een dwangsom in de vorm van een bedrag ineens verbinden van 10 miljoen euro, in plaats van de door Greenpeace gevorderde ongelimiteerde dwangsom van 100.000 per dag na die datum.

Uitvoerbaar bij voorraad verklaring

5.98. De rechter kan zijn vonnis uitvoerbaar bij voorraad verklaren (vgl. artikel 233 Rv). Een uitvoerbaar bij voorraad verklaring doorbreekt het beginsel dat een hoger beroep tegen het vonnis de tenuitvoerlegging van dat vonnis schorst. Met andere woorden: de veroordelingen zullen in aanloop naar de beslissing in een eventueel hoger beroep moeten worden nagekomen en kunnen niet worden opgeschort door de veroordeelde. Vonnissen worden doorgaans uitvoerbaar bij voorraad verklaard. Indien verweer wordt gevoerd tegen uitvoerbaar bij voorraad verklaring, moet de rechter de belangen van partijen afwegen.

De rechter moet daarbij nagaan of op grond van de omstandigheden (bijvoorbeeld in verband met de spoedeisendheid van het voldoen aan de veroordeling) het belang van degene die de veroordeling verkrijgt zwaarder weegt dan het belang van de wederpartij bij behoud van de bestaande toestand tot op het rechtsmiddel is beslist.

5.99. De Staat voert verweer tegen de gevorderde uitvoerbaarheid bij voorraad verklaring. Hij wijst op de ingrijpende gevolgen van een veroordeling omdat de betrokken bewindspersonen dan op de kortst mogelijke termijn aanvullende besluiten zullen moeten nemen. In dat kader zal dan mogelijk nieuwe wet- en regelgeving tot stand moeten worden gebracht, wat tijd kost, zeker gezien de maatschappelijk-economische impact van zulke maatregelen.

5.100. De rechtbank is echter van oordeel dat het spoedeisende milieubelang dat direct aan de veroordeling wordt voldaan, dat Greenpeace bepleit, zwaarder weegt dan de door de Staat aangevoerde belangen. Daarbij weegt natuurlijk zwaar dat het enkel een bevel betreft ten aanzien van het wettelijk doel voor 2030 en niet ten aanzien van het doel voor 2025. De Staat heeft dan ook een periode van ruim vijf jaar om de nodige maatregelen te nemen en het te behalen doel te bereiken.

Proceskosten

5.101. De Staat en SSC zullen, als de overwegend in het ongelijk gestelde partijen, hoofdelijk worden veroordeeld in de (na)kosten van dit geding. De rechtbank begroot de kosten van het geding tot op heden aan de zijde van Greenpeace gevallen op in totaal

3.723,73 (106,73 aan kosten dagvaarding, 676 aan griffierecht, 2.763 aan advocaatkosten (4,5 punten tegen tarief II van 614 per punt) en 178 aan nakosten).

Dit bedrag zal worden toegewezen met de gevorderde rente.

6 De beslissing

De rechtbank

6.1. verklaart voor recht dat de Staat jegens Greenpeace onrechtmatig handelt:

- i. door de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering van de habitattypen en leefgebieden op de Urgente Lijst niet tijdig te stoppen;
- ii. door het wettelijke stikstofdoel voor 2025 van 40% van het stikstofgevoelige areaal van habitattypen en leefgebieden onder de toepasselijke KDW-en niet te halen en door, met de huidige ontoreikende maatregelen, het stikstofdoel voor 2030 van 50% van het stikstofgevoelige areaal van habitattypen en leefgebieden onder de toepasselijke KDW-en zeer waarschijnlijk niet te halen, en
- iii. door na te laten in het stikstofbeleid en door inzet van afdoende en effectieve maatregelen steeds prioriteit te geven bij de aanpak van de stikstofdepositie aan de daling van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden waar die daling van stikstofdepositie ecologisch gezien het meest urgent is;

6.2.

beveelt de Staat het nog niet gerealiseerde deel van het stikstofdoel van 50% van het areaal stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de toepasselijke KDW-en te brengen, op zodanige wijze dat daarbij steeds prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden vermeld op de Urgente Lijst, wat erop neerkomt dat 32% van het areaal aan stikstofgevoelige natuur op de Urgente Lijst onder de KDW moet worden gebracht, op straffe van verbeurte van een dwangsom van 10 miljoen euro;

6.3. veroordeelt de Staat en SSC hoofdelijk in de proceskosten, tot op heden aan de zijde van Greenpeace begroot op 3.723,73, te betalen binnen veertien dagen na heden. Wordt bij niet betaling het vonnis daarna betekend, dan moeten de Staat en SSC 92 extra betalen, plus de kosten van betekening, te vermeerderen met de wettelijke rente over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn voldaan;

6.4. verklaart de onder 5.2 en 5.3 opgenomen veroordelingen uitvoerbaar bij voorraad;

6.5. wijst het meer of anders gevorderde af.

Dit vonnis is gewezen door mr. J.L.M. Luiten, mr. M.A. van de Laarschot en mr. D.R. Glass en in het openbaar uitgesproken op 22 januari 2025.

¹ ECLI:NL:RBDHA:2023:20779.

² ECLI:NL:RBDHA:2024:3007.

³ Zie *Analyse ontwikkeling stikstofemissie en -depositie*, RIVM-briefrapport 2024-0007.

⁴ Afkomstig uit *Analyse ontwikkeling stikstofemissie en -depositie*, RIVM-briefrapport 2024-0007.

⁵ Afkomstig uit *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2024*, RIVM-rapport 2024-0076.

⁶ Afkomstig uit *Analyse ontwikkeling stikstofemissie en -depositie*, RIVM-briefrapport 2024-0007.

⁷ United Nations Economic Commission for Europe.

⁸ WUR, *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000*, Herziening 2023, juli 2023.

⁹ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, ingetrokken en gewijzigd bij Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009.

¹⁰ Richtlijn 92/43/EEG van De Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

¹¹ Een habitattype is een bepaald type ecosysteem op het land of in het water met kenmerkende eigenschappen.

¹² Afkomstig uit *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2024*, RIVM-rapport 2024-0076.

¹³ Zie HvJ EU 13 december 2007, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780 (*Commissie/Ierland*).

¹⁴ Zie HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga*).

¹⁵ Vaststellingsbesluit programma aanpak Stikstof, *Stcrt.* 2015, nr. 18411, p. 11-12.

¹⁶ Memorie van toelichting bij de Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (Stikstofreductie en natuurverbetering), *Kamerstukken II* 2020/2021, 35600, nr. 3, p. 9.

¹⁷ Destijds artikel 1.12a van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering.

¹⁸ Destijds artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming.

¹⁹ Met nutriënten verontreinigde gebieden.

²⁰ *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 323.

- ²¹ Remkes, J. W., Dijk, J. J. V., Dijkgraaf, E., Freriks, A., Gerbrandy, G. J., Maij, W. H., Nijhof, A. G., Post, E., Rabbinge, R., Scholten, M. C. T., Vet, L. E. M., & Adviescollege Stikstofproblematiek (2020), *Niet alles kan overal, eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*, Adviescollege Stikstofproblematiek, Adviescollege Stikstofproblematiek.
- ²² Bobbink, R. (2021), *Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse*, Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen, rapportnummer RP-20.135.21.35.
- ²³ Bobbink, R., G. van Dijk, E. Remke & H. Tomassen (2022), *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen, Rapportnummer RP-21.117.21.95.
- ²⁴ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-05/Resultaten-quick-scan-programma-SN.pdf>.
- ²⁵ Tomassen, H., E. Remke & R. Bobbink (2022), *Aanvulling op rapportage Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen, Rapportnummer RP-22.048.22.117.
- ²⁶ Bobbink, R & Tomassen, H., *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen - Update urgentietabel 2023* (2024), Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen, rapportnummer RP-23.111A.23.103.
- ²⁷ Afkomstig uit het rapport Tomassen en Bobbink 2024.
- ²⁸ *Position Paper voor Technische Briefing Ecologische Autoriteit voor Tweede Kamercommissie LVVN*, Ecologische Autoriteit, Utrecht 2024.
- ²⁹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- ³⁰ RIVM-rapport 2023-0239.
- ³¹ RIVM-briefrapport 2024-0007.
- ³² Kenmerk KN-2024-0043.
- ³³ RIVM-rapport 2024-0076.
- ³⁴ Afkomstig uit RIVM-kennisnotitie met kenmerk KN-2024-0043.
- ³⁵ Kenmerk KN-2024-0060.
- ³⁶ Boezeman et al. (2024), *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programmas en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- ³⁷ Reinds, G.J. et al. (2024), *Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*, Wageningen: Wageningen University & Research, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- ³⁸ Brouwer, T., *Areaal stikstofgevoelige natuur onder KDW (2030) d.m.v. depositiepotentie*, Gispoint, september 2024.
- ³⁹ Afkomstig uit de PowerPointpresentatie van Greenpeace, inhoud overgenomen uit Brouwer, T., *Areaal stikstofgevoelige natuur onder KDW (2030) d.m.v. depositiepotentie*, Gispoint, september 2024.
- ⁴⁰ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.
- ⁴¹ Artikel 3 van de Vogelrichtlijn bevat vergelijkbare verplichtingen.
- ⁴² HvJ EU 7 november 2018, C293/17 en C294/17, ECLI:EU:C:2018:882, punt 87.
- ⁴³ Europese Commissie, Directoraat-generaal Milieu, *Beheer van Natura 2000-gebieden: de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)*, Publications Office, 2019.
- ⁴⁴ Hoge Raad 29 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1943, NJ 1996/418.
- ⁴⁵ HvJ EG 13 november 1990, C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395 (*Marleasing*).
- ⁴⁶ HvJ EU 24 juni 2021, C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512 (*Doñana*).
- ⁴⁷ HvJ EU 14 november 2024, C-47/23, ECLI:EU:C:2024:954 (*Commissie/Duitsland*), punten 83 e.v.
- ⁴⁸ Vgl. punt 170 van het *Doñana*-arrest en punten 89 en 93 van het *Commissie/Duitsland*-arrest.

- ⁴⁹ A.B. van den Burg *et al.*, *Stikstof en natuurherstel, Onderzoek naar een ecologische noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof*, WUR 2021.
- ⁵⁰ HvJ EU 7 november 2018, C293/17 en C294/17, ECLI:EU:C:2018:882.
- ⁵¹ Dit valt af te leiden uit HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2722, par 3.5.2.
- ⁵² *Kamerstukken II*, 2011/12, 32670, nr. 63.
- ⁵³ L. Bekker, E. Doekes & M. Nijboer, *Deel II Passende beoordeling over het programma aanpak stikstof 2015 2021*, p. 25 e.v. (prod. 22 van de Staat).
- ⁵⁴ G.W.W. Wamelink e.a., *Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitattypen*, Wageningen, Wageningen Environmental Research, rapport 3089, mei 2021.
- ⁵⁵ In de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (Stikstofreductie en natuurverbetering), *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, nr. 3, merkt de Minister op (onder 2.4): “Nederland exporteert vier keer zo veel stikstof als er wordt geïmporteerd”.
- ⁵⁶ Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (Stikstofreductie en natuurverbetering), *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, nr. 3, onder 5.1.
- ⁵⁷ Kenmerk KN-2024-0043.
- ⁵⁸ Afkomstig uit RIVM-briefrapport 2024-0007.
- ⁵⁹ Afkomstig uit RIVM-briefrapport 2024-0007.
- ⁶⁰ Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (Stikstofreductie en natuurverbetering), *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, nr. 3.
- ⁶¹ Bobbink 2021 en Bobbink *et al.* 2022 en Tomassen *et al.* 2022.
- ⁶² Zie RIVM-briefrapport 2024-0007, par 5.2.
- ⁶³ Productie 64 van Greenpeace.
- ⁶⁴ Het RIVM heeft bij de mondelinge behandeling op vragen van de rechtbank toegelicht dat zijn standpunt dat het wettelijk stikstofdoel voor 2030 niet haalbaar is, zo moet worden begrepen dat dit het geval is bij ongewijzigde uitvoering van het vastgestelde beleid (dus zonder extra maatregelen).
- ⁶⁵ Zie RIVM-briefrapport 2024-0007, par. 5.3.
- ⁶⁶ Kenmerk KN-2024-0060.
-