

D A G V A A R D I N G

Heden, de _____ tweeduizenddrieëntwintig,

op verzoek van:

de stichting **Stichting Greenpeace Nederland**, statutair gevestigd te Amsterdam, kantoorhoudend op het adres NDSM plein 32 (1033 WB) te Amsterdam, die in deze zaak woonplaats kiest op het kantooradres van *Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers* aan de Linnaeusstraat 2-A (1092 CK) te Amsterdam, van welk kantoor mrs. B.N. Kloostra en A. Vossenbergh in deze zaak tot advocaten worden gesteld en als zodanig zullen optreden;

heb ik:

met dien verstande dat de producties niet worden meebetekend, maar tijdig in het geding zullen worden gebracht,

gedagvaard:

De Staat der Nederlanden (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), zetelend te 's-Gravenhage, mijn exploit doende aan het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, zetelend in het gerechtsgebouw aan het Korte Voorhout 8 (2511 EK) te 's-Gravenhage en afschrift dezes latende aan:

om:

op **woensdag 26 juli 2023 om 10.00** niet in persoon maar vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen, ter zitting van de rechtbank Den Haag, welke zitting wordt gehouden in het Paleis van Justitie aan de Prins Clauslaan 60 (2595 AJ) te 's-Gravenhage;

Met aanzegging dat:

- a. indien gedaagde verzuimt advocaat te stellen of het hierna te noemen griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b. bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- c. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel
- d. van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:

1e een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel

2e een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

- e. eiser op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht is deze dagvaarding aan te tekenen in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 305a, zevende lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;
- f. deze aantekening tot gevolg heeft dat – tenzij de rechtbank eiser aanstonds niet ontvankelijk verklaart – de rechtbank de zaak aanhoudt totdat een termijn van drie maanden na de aantekening in het centraal register is verstreken;

- g. na het verstrijken van deze termijn de behandeling van de zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt, tenzij ingevolge artikel 1018d, tweede lid, Rv deze termijn is verlengd of een andere collectieve vordering voor dezelfde gebeurtenis is ingesteld;
- h. de in artikel 128, tweede lid, Rv bedoelde roldatum voor het nemen van de conclusie van antwoord door de rechtbank zal worden bepaald op een termijn van zes weken nadat de in artikel 1018c, derde lid, Rv bedoelde termijn is verstreken;

teneinde op voormelde zitting te horen eisen en concluderen als volgt.

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding en samenvatting	5
2.	Partijen	7
2.1	Eiseres: Stichting Greenpeace Nederland	7
2.1.1	Ontvankelijkheidsregime	7
2.1.2	Vereisten 'milde regime' ex. artikel 3:305a BW	8
2.2	Gedaagde: de Staat	13
2.2.1	Rol van de Staat	14
2.2.3	Tussenconclusie: Staat als aangesproken partij	23
3.	Achtergrond en feiten	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Bronnen	25
3.3	Stikstofdepositie op beschermde, voor stikstofgevoelige natuur	27
3.4	Wat doet stikstof?	32
3.5	Langdurige overbelasting met stikstofdepositie	35
3.6	Effecten van de voortdurende overbelasting	36
3.7	Staat van de beschermde natuur: ernstig bedreigd en verslechterd door stikstof	42
3.8	Falende stikstofaanpak van gedaagde: periode 2015-2021 (PAS en de jaren daarna)	44
3.9	Aanpak stikstof en staat van de natuur: 2021-heden	47
3.9.1	Landelijke stikstofdoelen: wettelijke doelen en Coalitieakkoord	47
3.9.2	Eerste rapport Bobbink 2021: landelijke stikstofdoelen schieten tekort	48
3.9.3	Tweede rapport Bobbink: stikstofreductie zeer urgent	50
3.9.4	Quikscan en nader onderzoek van B-WARE: urgente lijst nog langer	51
3.9.5	De Urgente Lijst	55
3.9.6	Addendum Van den Burg et al.	56
3.9.7	Ontoereikende aanpak en beleid	58
3.10	Geen versnelling en aanscherping aanpak stikstof: gedaagde blijft ernstig nalatig	60
3.10.1	Programma Stikstofaanpak en Natuurverbetering en overige programmatische aanpak	63
3.10.2	Provinciale gebiedsprogramma's	68
3.10.3	Natuurdoelanalyses	71
3.10.4	Piekbelastersaanpak	76
3.10.5	Natuurherstelmaatregelen: onzeker en niet voldoende	79
3.11	Verzwarende omstandigheden	84
3.12	Gerealiseerde en vaststaande stikstofreductie: verre van voldoende en niet op tijd	86
3.12.1	Maatregelen die tot méér in plaats van minder stikstof leiden	92
3.12.2	Stikstofdepositie uit buitenlandse bronnen	95
3.12.3	Op korte termijn vele maatregelen mogelijk	96
3.12.4	Tussenconclusie	96
4.	Juridisch kader	98
4.1	Europees en nationaal recht	98
4.2	Resultaatsverplichting	110

4.3	Grenzen aan beleidsvrijheid	111
5.	Toepassing	112
5.1	Onrechtmatig handelen van de Staat	112
5.2	Huidige aanpak zeer onvoldoende om de onrechtmatigheid te beëindigen	114
	De Staat voldoet zelfs niet aan eigen (wettelijke) doelstellingen	115
6.	Bekende verweren gedaagde	116
7.	Eis	123
8.	Lijst van producties.....	127

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

1. De Nederlandse beschermde natuur staat bloot aan een overmaat aan stikstof, afkomstig van landbouw, industrie en verkeer. Een snelle en drastische aanpak van stikstof is dringend, om verdere achteruitgang van de natuur te voorkomen. Voor de natuur van Natura 2000-gebieden rust op Nederland de verplichting om passende maatregelen te nemen om dreigende verslechtering te voorkomen en deze natuur uiteindelijk in een gunstige staat te brengen. Deze verplichtingen vloeien voort uit de Europese Habitatrichtlijn. De Habitatrichtlijn¹ is gestoeld op het voorzorgsbeginsel². Behoud en herstel van beschermde habitats en leefgebieden van soorten is daarbij het uitgangspunt. De Habitatrichtlijn bevat daarom een zogenaamd “verslechteringsverbod”³. Stikstof is de grootste drukfactor op de beschermde natuur in Nederland, aldus de minister van Natuur en Stikstof⁴.
2. Nederland schuift het terugdringen van stikstof al jaren voor zich uit, waardoor sinds het van kracht worden van de Habitatrichtlijn de natuur die beschermd had moeten worden juist verslechterd is. De kwaliteit van de natuurgebieden gaat steeds verder achteruit en veel kenmerkende soorten komen niet of bijna niet meer voor.
3. De stikstofdepositie is al decennia veel te hoog. Dat wordt veroorzaakt door bronnen als intensieve landbouw, industrie en verkeer, maar vooral door ernstige nalatigheid van gedaagde, de Staat der Nederlanden (hierna: "de Staat"), ten aanzien van de aanpak van stikstofdepositie. De aantasting van beschermde natuur is het gevolg van een combinatie van stikstof uit lokale bronnen en neerslag van stikstof uit de achtergronddepositie, de

¹ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand ('Vogelrichtlijn'); Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna ('Habitatrichtlijn').

² Zie artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (voorheen artikel 130R van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap): “De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”, en de 5e inleidende overweging van de Habitatrichtlijn: “Overwegende dat behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, een wezenlijk doel van algemeen belang is waarnaar de Gemeenschap overeenkomstig artikel 130 R van het Verdrag streeft”;

³ Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn.

⁴ Verslag plenair Kamerdebat 'NPLG en stikstofproblematiek van 23 februari 2023, Handelingen II 2022-2023, nr. 57, item 13, p. 49: “Minister Van der Wal-Zeggelink: Vergunningverlening gaat breder dan alleen stikstof. De KDW is een onderdeel van de vergunningverlening en de vergunning. Het gaat om de staat van de natuur in bredere zin. Het wordt natuurlijk steeds makkelijker om vergunningen te verlenen op het moment dat de drukfactoren naar beneden worden gebracht. En bij ons is de grootste drukfactor nu eenmaal stikstof.” (onderstreping toegevoegd), **productie 1**, overgelegd p. 43-49.

zogenaamde stikstofdeken die over Nederland rust en waar alle uitstoters van stikstof aan bijdragen.

4. De stikstofovermaat heeft desastreuze gevolgen voor de beschermde natuur in Nederland. Habitats en leefgebieden van de daarvoor aangewezen Natura 2000-gebieden staan op omvallen, andere worden onomkeerbaar en onherstelbaar beschadigd. Zolang de overbelasting met stikstof voortduurt, treedt doorgaande verslechtering van beschermde natuur op en raakt herstel steeds meer buiten bereik.
5. Ecologisch onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van Greenpeace laat zien dat extra stikstofmaatregelen voor de meest urgente beschermde habitattypen en leefgebieden noodzakelijk zijn om de stikstoflast drastisch te laten dalen en wel vóór afloop van ecologische deadlines in 2025 en 2030. Voor de meest kwetsbare natuur nadert een *point of no return*, indien de stikstoflast niet op korte termijn aanzienlijk wordt gereduceerd.
6. Evenwel voldoet Nederland nog steeds niet (en al veel te lang niet) aan het verslechteringsverbod uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. De overheid is naar het oordeel van Greenpeace ernstig nalatig ten aanzien van zijn verplichtingen om de natuur afdoende te beschermen en uiteindelijk in gunstige staat te herstellen en handelt daarom onrechtmatig. Volgens de minister van Natuur en Stikstof is de bestaande stikstoflast de afgelopen jaren in het kader van de stikstofaanpak gemiddeld slechts met 5-7 mol/ha/jaar gereduceerd. De gemiddelde achtergronddepositie in Nederland bedraagt circa 1500 mol/ha/jaar (+/- 21 kg/ha/jaar), en in bepaalde gebieden is het achtergrondniveau van stikstofdepositie meer dan 3500 mol/ha/jaar. De tot nu toe gerealiseerde stikstofreductie over de afgelopen jaren van 5-7 mol/ha/jaar is dus minder dan een druppel op de gloeiende plaat.
7. Een landbouwakkoord is afgelopen maand mislukt, stikstofafspraken uit het Coalitieakkoord zijn met de val van het kabinet vervallen, en de natuur staat er nog weer slechter voor dan een jaar geleden. Greenpeace acht de situatie inmiddels dermate ernstig dat er geen andere keus is dan de zaak aan de rechter voor te leggen. De Staat handelt onrechtmatig door de stikstofdepositie op beschermde natuur niet op korte termijn terug te dringen. Een plan van aanpak dat met zekerheid tot voldoende en tijdige stikstofreductie leidt ontbreekt nog

steeds. Ook dat is onrechtmatig, want de verslechtering door de bestaande overmaat aan stikstof gaat almaar door.

2. PARTIJEN

8. In het navolgende worden partijen geïntroduceerd. Ten aanzien van eiseres wordt in dat kader ook ingegaan op het feit dat voldaan is aan alle ontvankelijkheidsvereisten (§2.1). Ten aanzien van de Staat worden zijn verplichtingen benoemd ten aanzien van de aanpak van stikstof voor behoud en herstel van de meest kwetsbare natuurgebieden (§2.2). In dat kader wordt ook stilgestaan bij de rol van de provincies bij de bescherming van de natuur tegen stikstofdepositie; de conclusie zal evenwel zijn dat Greenpeace terecht de Staat aanspreekt wegens het niet nakomen van zijn verplichtingen.

2.1 Eiseres: Stichting Greenpeace Nederland

9. Eiseres in deze procedure is de Stichting Greenpeace Nederland (hierna: Greenpeace). De stichting werd opgericht in 1979 en behartigt het algemene belang van natuur- en milieubescherming. Zij is onderdeel van een wereldwijd opererende organisatie met 26 zelfstandig opererende organisaties, de landenkantoren, die vanuit verschillende landen door middel van daar gevestigde Greenpeace organisaties het belang van natuur- en milieubescherming behartigen.

2.1.1 Ontvankelijkheidsregime

10. In de onderhavige procedure treedt Greenpeace op voor de bescherming van het ideële belang van natuurbehoud en het tegengaan van milieuvervuiling in Nederland. De vorderingen van Greenpeace in deze zaak hebben namelijk betrekking op het beëindigen van een onrechtmatige situatie ten aanzien van de stand van de Nederlandse natuur, het voorkomen van verdere onherstelbare en onomkeerbare schade aan beschermde natuur en er wordt geen schadevergoeding in geld gevorderd. Dergelijke vorderingen, die strekken tot een rechterlijk ge- of verbod ten behoeve van het milieu, worden gekwalificeerd als vorderingen met een ideëel doel in de zin van artikel 3:305a lid 6 BW.⁵ Zie in dat verband ook de juridische literatuur op dit punt:

⁵ De in artikel 3:305a lid 6 BW neergelegde uitzondering geldt in twee situaties: (1) voor vorderingen met die worden ingesteld met een ideëel doelen een zeer beperkt financieel belang, en (2) als de aard van de vordering van de

“Gelet op de voorbeelden die in de parlementaire geschiedenis zijn gegeven van organisaties die onder deze uitzondering zouden moeten vallen, ligt het voor de hand dat milieuorganisaties daartoe zullen behoren indien zij een verbod of bevel of een verklaring voor recht vorderen.”⁶

11. Aldus is het ‘milde’ ontvankelijkheidsregime van toepassing, hetgeen inhoudt dat Greenpeace ontvankelijk kan worden verklaard zonder dat aan de vereisten van lid 2, onderdelen (a) tot en met (e), en lid 5 behoeft te zijn voldaan. In het hiernavolgende wordt besproken dat Greenpeace aan die vereisten voldoet.

2.1.2 Vereisten ‘milde regime’ ex. artikel 3:305a BW

12. Conform artikel 3:305a lid 1 BW is Greenpeace een stichting met volledige rechtsbevoegdheid die blijkens haar statutaire doelstellingen het algemene belang van natuur- en milieubescherming in Nederland behartigt. In dat kader bevordert zij volgens artikel 4 van haar statuten de natuur, onder meer door:

- “- Het beëindigen van bepaalde misstanden;
- Het beschermen van biodiversiteit in al haar vormen;
- Het tegengaan van klimaatverandering en vervuiling en misbruik van de aarde;
- Het beëindigen van alle nucleaire bedreigingen;
- Het bevorderen van vrede en wereldwijde ontwapening en geweldloosheid;
- Het met het oog op de toekomst organiseren van gewelddoos gerichte acties, om op die wijze te helpen een principiële verandering in het menselijk denken teweeg te brengen en bij te dragen tot grotere ecologische bewustwording;
- Het bijeenbrengen van gelden om de acties te steunen en te verwezenlijken;
- Het (doen) uitvaren van schepen;
- Het (doen) geven van voorlichting in woord, beeld en geschrift;
- Het hebben en in stand houden van een bureau;
- Het voeren van acties en (juridische) procedures, waaronder acties en (juridische) procedures ter behartiging van de belangen en rechten van

rechtspersoon of van personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, daartoe aanleiding geeft. Vorderingen al de onderhavige, die strekken tot een rechterlijk ge- of verbod ten behoeve van het milieu, vallen onder de eerste categorie.

⁶ C.J.J.M. Stolker (red.), *Groene Serie Onrechtmatige daad* (Deventer: Wolters Kluwer), daarvan E. Bauw, ‘Vorderingen door of tegen milieuorganisaties’ (hoofdstuk VIII.6.6.2) [**niet ingebracht**].

mensen, dieren, planten en/of de natuur in het algemeen in relatie tot onder andere het klimaat en klimaatverandering, biodiversiteit en biodiversiteitsverlies alsmede energie, energiewinning en energieverbruik, milieuverontreiniging, bodemuitputting en de aantasting en vernietiging van ecosystemen,

- en voorts het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn."

13. Een kopie van de statuten van Greenpeace wordt ingebracht als **productie 2**. De onderhavige rechtszaak is onderdeel van een veel grotere campagne voor natuurbeschoud en is een van de wegen die Greenpeace bewandelt om haar statutaire doelstellingen te bereiken.⁷
14. Het behoeft geen betoog dat Greenpeace een van de meest prominente milieuorganisaties in Nederland is, en dat zij behoort tot de meest prominente milieuorganisaties ter wereld. Dit maakt haar bij uitstek geschikt om de belangen waarop deze procedure betrekking heeft te behartigen. Dat Greenpeace deze belangen ook feitelijk behartigt is algemeen bekend. Zij voert al sinds haar oprichting in Nederland omvangrijke campagnes voor de bescherming van het milieu en voor natuurbeschoud. Zo komt zij al decennialang op tegen klimaatverandering, luchtvervuiling, uitstoot van chemische stoffen, en wordt actie gevoerd voor schone oceanen, beschoud van bossen en bescherming van biodiversiteit. Voor een recent overzicht van feitelijke werkzaamheden van Greenpeace wordt verwezen naar de jaarverslagen 2022 en 2021⁸ (**producties 3 en 4**). Daarin valt onder meer te lezen dat een duurzame landbouw en een oplossing voor de zware overbelasting van natuur en milieu door stikstofdepositie een doel is waar Greenpeace zich nadrukkelijk voor in zet⁹.
15. Greenpeace voldoet ook aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2 (aanhef) BW. Zij heeft ten eerste een grote achterban, de teller stond in 2022 op 517.000. De achterban van Greenpeace

⁷ Zie vergelijkbaar: (*Fossielvrij*), r.o. 4.15 en 4.27.

⁸ *Jaarverslag Greenpeace Nederland 2022*, daarvan hoofdstuk 2 ('Dit bereikte Greenpeace Nederland in 2022') en hoofdstuk 3 ('Dit is Greenpeace'), pp. 8-9 en pp. 10-13 (**productie 3**); *Jaarverslag Greenpeace Nederland 2021*, daarvan hoofdstuk 2 ('Dit bereikte Greenpeace Nederland in 2021') en Hoofdstuk 4 ('Milieucampagnes'), pp. 8-9 en 14-19 (**productie 4**)

⁹ *Jaarverslag 2022*, p. 13: "Daarnaast hebben we een systeemverandering in de Nederlandse landbouw bewerkstelligd, met een aanzienlijke krimp van de veestapel en daardoor minder stikstofvervuiling." en *Jaarverslag 2021*, p. 15: "Om het tij te keren, moet de uitstoot van stikstof snel en drastisch omlaag. In Nederland is de intensieve landbouw, en met name de veehouderij, de grootste uitstoter. Zonder een flinke krimp van de veestapel zal nog meer natuur verloren gaan."

ondersteunt nadrukkelijk haar werk, onder meer door middel van donaties en vrijwilligerswerk. Zo had zij vorig jaar 320.000 donateurs en 16.000 vrijwilligers (zie voor de cijfers, Jaarverslag 2022, p. 9 (overgelegd *als productie 3*)). Specifiek ten aanzien van de stikstofproblematiek geldt dat Greenpeace veel steunbetuigingen ophaalde voor steun voor de 'natuurzaak' om te bepleiten dat de natuur beter beschermd wordt tegen stikstof (**productie 5**)¹⁰. Volledigheidshalve merkt Greenpeace op dat omdat het in deze zaak gaat om ideële vorderingen in het algemeen belang, er niet hoeft te worden vastgesteld voor welke "nauw omschreven groep personen" in de zin van artikel 1018e lid 2 Rv zij opkomt.¹¹ Gelet op de aard van de door Greenpeace ingestelde vorderingen, geldt tevens dat er geen noodzaak is tot het treffen van opt-out-regelingen in de zin van artikel 1018f Rv.¹²

16. Tot slot is ook aan de vereisten van artikel 3:305 lid 2 aanhef en onder (f) BW voldaan: er is geen andere financier voor deze procedure, deze wordt bekostigd uit de financiële middelen van Greenpeace zelf.
17. Aan de vereisten van artikel 3:305a lid 3 sub (a) t/m (c) BW is eveneens voldaan.
18. Uit haar statuten blijkt ten eerste dat Greenpeace geen winstoogmerk heeft zoals vereist onder sub (a). Daarnaast geldt dat deze zaak zich richt tegen de Nederlandse Staat en ziet op het behoud van kwetsbare natuur hier te lande. Aldus is zonder meer sprake van een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer in de zin van sub (b). Tot slot geldt dat Greenpeace in de gegeven omstandigheden ruimschoots heeft voldaan aan het overlegvereiste van sub (c). Gezien de complexiteit van het stikstofdossier, de problematiek daarbij en het overleg dat tot op heden met de Staat is gevoerd, zal Greenpeace meer uitgebreid stilstaan bij dit vereiste.
19. Greenpeace heeft de afgelopen jaren meermalen getracht de Staat aan te zetten tot concrete en tijdige actie om de verdere achteruitgang van de beschermde natuur in Nederland te stoppen en ervoor te zorgen dat de natuur op termijn alsnog in een goede staat van

¹⁰ Petitie 'natuurzaak' van Greenpeace: "De stikstofcrisis maakt pijnlijk duidelijk dat de landbouw zoals we die in Nederland kennen niet houdbaar is. Klimaat, natuur en onze dieren lijden onder de gigantische vlees- en zuivelproductie. Ik teken de petitie en eis van onze overheid de omslag naar ecologische landbouw". Op 7 juli 2023 had de petitie 48279 handtekeningen (bron: <https://steun.greenpeace.nl/onze-natuur-onze-zaak> [geraadpleegd op 07-07-2023]).

¹¹ (*Fossielvrij*), r.o. 4.32. Zie bijv. ook , r.o. 2.28.

¹² (*Fossielvrij*), r.o. 4.34. Zie bijv. ook , r.o. 2.28-29.

instandhouding wordt en kan worden gebracht. Om die reden stelde Greenpeace de Staat in een sommatiebrief van 20 mei 2021 aansprakelijk vanwege – kort gesteld – ernstige nalatigheid ten aanzien van het terugdringen van stikstof en het voorkomen van verdere schade door stikstof aan de natuur (**productie 6**) (hierna: Eerste Sommatiebrief). Aan de Eerste Sommatiebrief was een rapport gehecht van vooraanstaand ecoloog dr. Roland Bobbink van Onderzoeksinstituut BWARE van de Universiteit van Nijmegen: *Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse*, welk rapport dateert van 16 maart 2021 (hierna: Rapport Bobbink 2021) (zie hierna *productie 9*). Uit dat rapport blijkt dat de stikstofreductie die de Staat had aangekondigd in de wet vast te leggen, de overbelasting met stikstof van zeer gevoelige natuur over grote oppervlakten zelfs in 2030 niet zal beëindigen. Om die reden sommeerde Greenpeace de Staat in de Eerste Sommatiebrief om de stikstofoverbelasting op vrijwel het gehele oppervlak aan stikstofgevoelige beschermde natuur (94% van het areaal) uiterlijk in 2030 te stoppen door drastisch de stikstofdepositie te reduceren. Greenpeace stelde de Staat in de Eerste Sommatiebrief in de gelegenheid om aan de daarin toegelichte onrechtmatigheden tijdig een einde te maken.

20. Vervolgens vond verschillende malen overleg plaats tussen Greenpeace en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV).
21. Op 1 juli 2021 trad de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (hierna: Wsn) in werking. Daarin zijn landelijke doelen opgenomen voor stikstofreductie voor stikstofgevoelige natuur en is voor 2030 een landelijk stikstofdoel vastgesteld. In het Rapport Bobbink 2021 was echter vooraf al vastgesteld dat die doelstelling ernstig tekortschoot. De in de Wsn opgenomen doelen voor de reductie van stikstofdepositie zijn vervolgens in het Coalitieakkoord van december 2021 aangescherpt.
22. Hierop heeft Greenpeace opnieuw onderzoek laten uitvoeren door onderzoeksinstituut BWARE, onder aanvoering van dr. Bobbink. Ditmaal werd onderzoek gedaan naar de schadelijke effecten van de stikstofdepositie, de verslechtering van de staat van de natuur onder invloed van stikstof en aantasting van de mogelijkheden om door stikstof aangetaste natuur te herstellen en in gunstige staat te brengen. Het onderzoeksrapport was op 18 januari 2022 gereed en heet: *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht* (hierna: Bobbink et al. 2022) (zie de navolgende *productie 10*). Uit

dit rapport blijkt dat het terugdringen van de overbelasting van de natuur door stikstof zeer urgent is (zie verder hoofdstuk 3 hieronder). De onderzoekers stellen vast dat de overbelasting met stikstofdepositie van de meest kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden al vóór eind 2025 respectievelijk 2030 moet zijn beëindigd om onomkeerbare schade (voor zover die niet al is ingetreden) zoveel mogelijk te voorkomen, om inmiddels opgetreden verslechtering te herstellen en om het bereiken van een gunstige staat van die natuur zoveel mogelijk veilig te stellen.

23. Kort na publicatie van het rapport Bobbink et al. 2022, heeft Greenpeace dat rapport nadrukkelijk onder de aandacht gebracht van LNV. Vervolgens liet LNV zelf onderzoek uitvoeren (hierna: de Quicksan) (zie hierna *productie 11*). Dat nadere onderzoek door LNV biedt steun aan belangrijke bevindingen uit het rapport Bobbink et al. 2022 (zie verder hoofdstuk 4, hieronder).
24. Van belang voor het overlegvereiste van artikel 3:305a lid 3 sub (c) BW is dat uit de zojuist besproken ecologische onderzoeken een lijst naar voren komt van kwetsbare habitattypen en leefgebieden, die op korte termijn concrete actie behoeven die voor voldoende en tijdige stikstofreductie zal zorgen. Echter, ook nadat het LNV-onderzoek was afgerond bleef de vereiste concrete actie uit. Integendeel, de Staat heeft de habitattypen en leefgebieden die in voornoemde onderzoeken zijn geïdentificeerd, en in ieder geval de door de deskundigen gestelde ecologische termijnen van eind 2025 en eind 2030 niet tot onderdeel gemaakt van zijn stikstofaanpak. Dat gebeurde ook niet nadat Greenpeace vanaf de zomer van 2022 de urgentie van deze kwestie opnieuw onder de aandacht bracht, hetgeen zij o.a. deed in gesprekken met het kabinet en de door het kabinet naar voren geschoven bemiddelaar (en later adviseur inzake de stikstofaanpak) de heer Johan Remkes. Wat dat laatste betreft geldt dat Greenpeace in het kader van haar contacten met de Staat sinds 2021 ook steeds heeft benadrukt dat de gerealiseerde stikstofreductie minimaal blijft en ruim onvoldoende om de meest kwetsbare natuur te beschermen voor het te laat is.
25. Greenpeace heeft de Staat in een Tweede Sommatiebrief van 16 februari 2023 nogmaals op zijn voortdurende nalatigheid gewezen (**productie 7**). In die Tweede Sommatiebrief komen voornoemde ecologische onderzoeken nadrukkelijk aan bod, de lijst van zeer kwetsbare

habitattypen en leefgebieden alsook de ecologische deadline van 2025. Tevens is met klem gewezen op de onrechtmatige uitwerking van het huidige stikstofbeleid van de Staat.

26. Deze Tweede Sommatiebrief leidde tot mondeling overleg met LNV in februari en maart 2023, maar wederom niet tot resultaten waarmee de onrechtmatige situatie ten aanzien van de stikstofproblematiek voor de meest kwetsbare natuurgebieden wordt beëindigd. Vervolgens nam de Staat op 11 april 2023, in de schriftelijke reactie van LNV op de Tweede Sommatiebrief (**productie 8**), onder andere het standpunt in dat er voor de lijst van urgente habitats niet “per definitie” verslechtering dreigt, “omdat er in bepaalde gevallen overlevingsmaatregelen ingezet kunnen worden”.
27. Verderop in deze dagvaarding wordt de reactie van de Staat op de Tweede Sommatiebrief uitgebreid weergegeven, en zal worden besproken waarom de zojuist genoemde stelling van de Staat de onrechtmatigheid niet opheft. Uitgangspunt bij die bespreking is dat de Staat, met zijn standpunt hieromtrent, het ernstige tekortschieten van zijn beleid bij de naleving van het verslechteringsverbod bevestigt. Immers, dat verbod heeft juist tot resultaatsverplichting dat dreigende verslechtering wordt *voorkomen*. Voor wat betreft het overlegvereiste van artikel 3:305a lid 3 sub (c) BW volstaat Greenpeace hier met de constatering dat de Staat met zijn brief van 11 april 2023 op geen enkele wijze erkent dat sprake is van onrechtmatig handelen. Evenmin erkent de Staat in die brief de noodzaak om sneller en drastischer de stikstofdepositie te laten dalen, zodat de overbelasting met stikstofdepositie van de meest kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden vóór eind 2025 wordt beëindigd.
28. Bij die stand van zaken kan niet van Greenpeace worden verwacht dat zij nog langer via overleg en bemiddeling met de Staat het vereiste resultaat tracht te bereiken. Zij concludeert dan ook dat aan het overlegvereiste ruimschoots is voldaan.
29. Gezien het voorgaande voldoet Greenpeace aan alle toepasselijke vereisten onder het ‘milde’ regime van artikel 3:305a BW.

2.2 Gedaagde: de Staat

30. Gedaagde in deze procedure is de Staat, in deze vertegenwoordigd door de minister voor Natuur en Stikstof en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De verplichting

om ten aanzien van de beschermde habitats en leefgebieden van soorten van de aangewezen Natura 2000-gebieden¹³ te voldoen aan de bepaling van artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn om de habitats en leefgebieden van beschermde soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en aan het verslechteringsverbod van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn¹⁴. Vergelijkbare ge- en verboden gelden voor de beschermde leefgebieden van vogels, op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn en artikel 4 leden 1 en 4 van de Vogelrichtlijn¹⁵. Het betreft *verplichtingen* van de Lidstaten.

31. Het juridisch kader dat daar ten aanzien van natuurbescherming uit voortvloeit, wordt in hoofdstuk 5 van deze dagvaarding besproken. In het onderhavige hoofdstuk worden de relevante bepalingen besproken ter toelichting op het feit dat en waarom Greenpeace de Staat in deze procedure aanspreekt, en niet de provincies.

2.2.1 Rol van de Staat

32. In artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn is – in combinatie met artikel 2 lid 2 Habitatrichtlijn – de verplichting opgenomen voor de lidstaten om een *gunstige staat van instandhouding* te bereiken en daarvoor de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen:

“De Lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zonodig 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.”

33. Het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dat gericht is op het voorkomen van dreigende verslechtering van de beschermde habitats en leefgebieden van soorten richt zich eveneens tot de Lidstaten:

¹³ Zie artikel 1.1 van de Wet natuurbescherming: “Natura 2000-gebied: gebied dat: door de bevoegde autoriteit van het land waarin het gebied is gelegen is aangewezen als speciale beschermingszone, ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, onderdeel a, en 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn of de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, of is opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.”

¹⁴ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

¹⁵ Voor de leefgebieden van vogels is een verslechteringsverbod opgenomen in en artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn, Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand

“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.”

34. Gedaagde is dus verantwoordelijk voor de Europeesrechtelijke verplichting tot het nemen van instandhoudingsmaatregelen en het beschermen van habitats en leefgebieden de Natura 2000-gebieden tegen dreigende¹⁶ verslechtering. Specifiek inzake de aantasting van de natuur in Nederland door stikstof, heeft de Staat dit ook zo opgevat. De Staat heeft ten aanzien van overbelasting door stikstof dan ook maatregelen doorgevoerd om de beschermde natuur tegen verslechtering door stikstof te beschermen. Dat is allereerst gedaan door landelijke maatregelen te treffen op grond van de Spoedwet aanpak stikstof. Verder werd vanaf 2020 beleid gevoerd om stikstof aan te pakken, de landelijke Structurele aanpak stikstof¹⁷. Per 1 juli 2021 zijn in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) ter bescherming van de stikstofgevoelige natuur landelijke stikstofdoelen opgenomen voor stikstofreductie. Artikel 1.12a lid 1 en lid 2-bepalen het volgende:

- “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.”

¹⁶ Op de lidstaten rust de verplichting om verslechtering te *voorkomen*, zie HvJ “168. Ten tweede zij eraan herinnerd dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 een algemene verplichting oplegt om passende beschermingsmaatregelen te nemen om te voorkomen dat in speciale beschermingszones – zoals in casu het geval is – de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten verslechtert en er 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. (...) 173. Vastgesteld zij dus dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet de passende maatregelen te hebben genomen om te voorkomen dat de grondwateronttrekking in het beschermde natuurgebied Doñana sinds 19 juli 2006 aanzienlijke verstoringen veroorzaakt van de beschermde habitattypen in de beschermde gebieden Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) en Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).”

¹⁷ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 334, nr. 82

35. De in artikel 1.12a lid 1 Wnb opgenomen stikstofdoelen, beogen de overbelasting met stikstof van stikstofgevoelige natuur voor de in het artikel opgenomen oppervlakten te beëindigen en verslechtering te voorkomen:

“Artikel 1.12a (resultaatsverplichtende omgevingswaarde)

[...] De omgevingswaarde wordt dus uitgedrukt in termen van het areaal waarop een te hoge belasting van stikstof plaatsvindt om behoud van de voor stikstofgevoelige habitats te verzekeren, conform artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.” (MvT Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, p. 4).

36. De resultaatsverplichting voor het halen van die stikstofdoelen rust bij gedaagde:

“De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de resultaatsverplichting ten aanzien van de omgevingswaarde ligt bij het Rijk.” (Nota naar aanleiding van het Verslag, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 7, p. 37, beantwoording vraag 75¹⁸).

37. De Staat heeft daarbij een centrale rol, in de persoon van de minister van LNV. In artikel 1.12b Wnb is bepaald dat “Onze Minister” (de minister van LNV) verantwoordelijk is voor het vaststellen van een Programma stikstofreductie en natuurverbetering (hierna: Programma SN) dat is gericht op het bereiken van de landelijke stikstofdoelen ter voorkoming van verslechtering en – uiteindelijk – om de instandhoudingsdoelen van de beschermde habitats te halen:

“Artikel 1.12b

1. Onze Minister stelt een programma stikstofreductie en natuurverbetering vast:

- a. voor het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid; en
- b. voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in onderdeel a bedoelde habitats.

Daarbij houdt Onze Minister rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.”

¹⁸ Zie ook Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 7, p. 37, onder andere beantwoording vraag 75

38. In het Programma SN zijn landelijke maatregelen voor stikstofreductie opgenomen (Programma SN, p. 25, Tabel 4.1)¹⁹. Het Rijk kent voor uitvoering daarvan financiële middelen toe (Programma SN, par. 4.41 'Opsomming maatregelen transitiefonds'). De minister en dus gedaagde (de Staat) dient het Programma SN te wijzigen als de landelijke stikstofdoelen onvoldoende bereikt worden (artikel 1.12g Wnb). Het Programma SN bevat bovendien een 'bijsturingsladder' in vier stappen voor tussentijdse aanpassing. Startpunt voor 'Bijsturing bronmaatregelen t.b.v. stikstofreductie' (Programma SN, par. 9.1) is een 'signaal' (stap 1) op grond waarvan een afwijking in voortgang en/of beoogde effecten van het Programma SN wordt geconstateerd en de bijsturing eindigt met 'Besluitvorming' (stap 5) die verloopt via 'het Rijks-Directeurenoverleg en het Rijks-Directeuren-Generaaloverleg'.

"Besluitvorming over handelingsopties ten behoeve van ingrijpende bijsturing loopt via de Ministerraad." (Programma SN, p. 55).

En:

"Zoals aangegeven richt deze bijsturingsladder op hoofdlijnen zich op de huidige bronmaatregelen van het Rijk gericht op stikstofdepositiereductie." (idem).

39. Ook het Programma SN wijst steeds de centrale overheid aan als eindverantwoordelijke voor het realiseren van landelijke stikstofreductiedoelen. Zo heeft het Rijk "een gezamenlijke resultaatsverplichting" voor het behalen van de landelijke omgevingswaarden, met indien nodig bij "een tegenvaller" nadere besluitvorming op Rijksniveau over "bijsturing". Onder de kop 'Bijsturing bronmaatregelen t.b.v. stikstofreductie' staat bij 'Stap 5', ten aanzien van de besluitvormingsfase als de getroffen bronmaatregelen niet voldoende blijken, het volgende:

"Stap 5: Besluit

Besluitvorming over bijsturing verloopt standaard via het Rijks-Directeurenoverleg (DO) en het Rijks-Directeuren-Generaal overleg (DGO). Besluitvorming over handelingsopties ten behoeve van ingrijpende bijsturing loopt via de Ministerraad." (Programma SN, p. 55).

40. Over rollen en verantwoordelijkheden inzake aanpassing van maatregelen voor stikstofreductie wordt verder nog het volgende als uitgangspunt genomen:

¹⁹ Zie voor de inhoud van het programma stikstofreductie en natuurverbetering artikel 2.1 van het Besluit natuurbescherming. Het programma bevat maatregelen voor stikstofreductie op grond van sub d van dat artikel.

“Rollen en verantwoordelijkheden

Het Rijk heeft een gezamenlijke resultaatsverplichting voor het behalen van de landelijke omgevingswaarden. Dit betekent ook dat bij tegenvallers in gezamenlijkheid moet worden besloten hoe deze kunnen worden opgevangen. Dit vergt nadere besluitvorming in het DG-overleg. Als een tegenvaller niet binnen een bronmaatregel kan worden opgevangen, en een extra inspanning van andere bronmaatregелеigenaren nodig is, neemt de minister voor Natuur en Stikstof de regie om samen met alle bronmaatregелеigenaren en eventueel andere overheden, zoals provincies, tot voorstellen voor bijsturing te komen.” (Programma SN, p. 50).

41. Met de wettelijke stikstofreductiedoelen, de resultaatsverplichting van de Staat en het bereiken van die doelen met een door gedaagde vastgesteld Programma SN, heeft gedaagde de verantwoordelijkheid voor de aanpak van stikstof aan zich getrokken en kan daar dus ook (in rechte) op worden aangesproken. Dat geldt evenzeer voor het in dat kader voldoen aan de verplichtingen om het halen van een gunstige staat van instandhouding en het voorkomen van verslechtering, voortvloeiend uit artikel 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn.
42. Gedaagde heeft de wettelijke stikstofdoelen eind 2021 aangescherpt in het Coalitieakkoord²⁰ door het stikstofreductiedoel van 74% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW te vervroegen, van 2035 naar 2030. De nieuwe landelijke doelstelling voor stikstofreductie in 2030 was nog niet in de wet vastgelegd. Gedaagde hanteert het aangescherpte doel evenwel als uitgangspunt voor het formuleren van een deel van het beleid inzake de aanpak van stikstof ter bescherming van de natuur. In het Programma SN is het aangescherpte doel nog niet opgenomen, maar wel in de contouren van ander beleid, dat echter nog verre van is vastgesteld²¹. Dit illustreert minst genomen dat gedaagde zich ook zelf gehouden acht om ervoor te zorgen dat verslechtering van de natuur door stikstof wordt tegengegaan en dat

²⁰ Kamerstukken II, 2021-2022, 35788, nr. 77, Bijlage “Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst” Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, p. 15: “We versnellen de doelstellingen in de wet stikstofreductie en natuurverbetering van 2035 naar 2030, waarmee dit in lijn komt met het advies van het adviescollege Stikstofproblematiek (commissie-Remkes), waarbij alle sectoren hun evenredige stikstofbijdrage leveren. Ook in Europees verband zet het kabinet zich in voor stikstofreductie.”

²¹ Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Natuur en Stikstof van 10 juni 2022, over het daarin opgenomen kaartje met gebiedsgerichte vertaling van het aangescherpte landelijke stikstofdoel voor 2030, per provincie en per daarin liggende regio, zie onder andere p. 3: “Het kabinet is gekomen tot deze verdeling na een proces waarbij de provincies zijn geconsulteerd. Het betreft een doorvertaling van de landelijke doelstelling van 74% van het areaal onder de Kritische Depositie Waarde (KDW) in 2030 [...]”

herstel van beschermde natuur ondanks de stikstoflast binnen bereik blijft (ook wanneer dit beleid vergt dat het verdergaat dan de wettelijke doelen).

43. Kortom, niet alleen heeft gedaagde als Europese lidstaat harde verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn, hij zit ook feitelijk aan de knoppen waar het gaat om landelijke stikstofdoelen en de aanpak van stikstof met het oog op het voorkomen van verslechtering en het uiteindelijk kunnen bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden. Het is ook daarom dat Greenpeace de Staat verantwoordelijk acht voor de falende stikstofaanpak en hem daar in deze procedure voor heeft gedaagd.

2.2.2 *Rol van de provincies*

44. Ten aanzien van de uitvoering van het landelijk natuurbeleid is ook een rol weggelegd voor de provincies. Dat betekent echter niet dat de Staat niet de partij is die op de uitkomsten van dit beleid kan worden aangesproken.
45. Het door gedaagde vastgestelde Programma SN heeft twee doelen: het halen van de landelijke – naar het oordeel van Greenpeace ernstig tekortschietende – stikstofreductiedoelen²² en het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor de stikstofgevoelige natuur²³. Zoals hieronder verder zal worden toegelicht is stikstofreductie door landelijke maatregelen dringend noodzakelijk gezien de landelijke stikstofdeken die over Nederland rust en de bedreiging die stikstofdepositie vormt voor de beschermde natuur van de Natura 2000-gebieden in heel Nederland.
46. De landelijke stikstofdoelen uit de Wnb en het Programma SN zijn gebaseerd op de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit artikel 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn om de beschermde natuur in gunstige staat van instandhouding te brengen en verslechtering te voorkomen. Gedaagde is zoals in de vorige paragraaf is toegelicht verantwoordelijk voor de landelijke doelen voor stikstofreductie. Vervolgens stellen de provincies de ‘gebiedsgerichte uitwerking’ van die doelen op volgens het Programma SN:

²² Artikel 1.12b lid 1 sub (a) Wnb

²³ Artikel 1.12b lid 1 sub (a) Wnb

“Het Rijk is verantwoordelijk voor de landelijke omgevingswaarde en vertaalt deze naar richtinggevend provinciale emissiereductiedoelen. Provincies leggen een gebiedsplan voor ter gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het PSN.” (Programma SN, Bijlage 7).

47. Op de provincies rust kortom een uitvoeringsplicht in geval een verplichting met de aanduiding ‘uitvoeringsplicht’ in het Programma SN is opgenomen. Zo is er een uitvoeringsplicht van de provincies voor het opstellen van ‘gebiedsgerichte plannen’, waarmee de landelijke reductiedoelen worden behaald en voor het uitvoeren van landelijke uitkoopregelingen, bijvoorbeeld de uitvoeringsplicht ten aanzien van de MGA (Maatregel Gerichte Aankoop en beëindiging veehouderijen) (Programma SN, Bijlage 7). Een deel van de maatregelen wordt in “samenwerking” met gedaagde (de centrale overheid) uitgevoerd, voor zover bestuursorganen daarmee hebben ingestemd:

“Het Rijk is verantwoordelijk voor generiek beleid om aan de landelijke en Europese doelen te voldoen. De provincies leveren daar een bijdrage aan in een gebiedsgerichte aanpak. Dit vereist een samenwerking waarbij steeds het inhoudelijk doel voorop wordt gesteld met een gezamenlijk commitment op de opgave en aanpak.” (Programma SN, p. 10).

48. De provincies leveren met hun gebiedsgerichte aanpak kortom een bijdrage aan de landelijk, door gedaagde vastgestelde doelen. Te weten: stikstofreductiedoelen en het uiteindelijk kunnen bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de beschermde habitattypen en leefgebieden van de Natura 2000-gebieden. Dat neemt echter niet weg dat het hier nog steeds gaat om een bijdrage aan centraal vastgestelde beleid dat onder verantwoordelijkheid van de Staat is en blijft.
49. Deze eindverantwoordelijkheid van de Staat is ook in jurisprudentie aanvaard. In een vergelijkbare zaak over het bereiken van een goede luchtkwaliteit en de wettelijke bevoegdheid van de minister van Infrastructuur en Milieu om daartoe een nationaal programma op te stellen oordeelde de rechtbank Den Haag (en later ook het gerechtshof Den Haag) dat de Staat aansprakelijk kan worden gehouden voor het tekort schieten van het

Nationale Samenwerkingsplan Luchtkwaliteit, ook als binnen dat programma op onderdelen samengewerkt wordt met lagere overheden²⁴. De rechtbank overwoog het volgende:

“4.6 Uit de Wet milieubeheer volgt immers dat ‘onze Minister’ (de minister van Infrastructuur en Milieu) verantwoordelijk is voor het vaststellen van een programma dat is gericht op het bereiken van de grenswaarden (artikel 5.12 Wet milieubeheer) en voor het nemen van maatregelen om aan de grenswaarden te voldoen (artikel 5.12a Wet milieubeheer). Dat de Staat ervoor heeft gekozen de luchtkwaliteits-problematiek in samenwerking met lokale overheden aan te pakken, is een keuze van de Staat zelf. Die keuze ontslaat de Staat niet van zijn verantwoordelijkheid en kan dan ook niet aan Milieudefensie cs worden tegengeworpen.” (R).

50. Samenwerking met andere overheden ontslaat gedaagde ook inzake de aanpak van stikstof niet van zijn verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. In het Kamerdebat in februari van dit jaar, heeft de minister voor Natuur en Stikstof inzake de bijdrage van provincies aan de stikstofreductie ook de eindverantwoordelijkheid van de Staat erkend voor de aanpak van stikstof. Volgens de minister kan zo nodig ‘dwang’ of een ‘verplichtend instrumentarium of instructieregels’ op grond van de Omgevingswet worden ingezet tegen provincies. Gedaagde kan ook meer “regie pakken” om zelf de stikstofovermaat terug te dringen,²⁵ aldus de minister. Nog recenter, namelijk in april van dit jaar, schreven de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister voor Natuur en Stikstof in hun gezamenlijke antwoorden op Kamervragen, dat het Rijk sturend en waar nodig dwingend instrumentarium in zal zetten om landelijke doelen voor stikstofreductie te behalen:

“Vraag:

De leden van de VVD-fractie constateren dat uit de Wet Stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) volgt dat de provincies uiterlijk op 1 juli 2023 een eerste versie van het gebiedsprogramma moeten aanleveren. Gaat deze ecologische deadline door alle provincies worden gehaald, zo vragen deze leden. Wat zijn de consequenties als provincies hun programma’s niet tijdig aanleveren?

²⁴ Lagere overheden hadden en hebben bovendien een eigen taak op grond van de Wet milieubeheer bij het verbeteren van de luchtkwaliteit, zie o.a. artikel 5.9 van de Wet milieubeheer

²⁵ Plenair debat van 23 februari 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr 57, item 13, p. 53: “Minister van der Wal-Zeggelink: “Die escalatieladder zal ik van harte meesturen. Het gaat niet meteen om dwang en een verplichtend instrumentarium of instructieregels geven op grond van de Omgevingswet. Dat zijn allemaal technische mogelijkheden, maar er is ook altijd de mogelijkheid om te zeggen: dan doen we het generiek. Uiteindelijk kunnen de provincies alleen middelen krijgen uit het transitiefonds als er plannen zijn die getoetst zijn op het doelbereik. Dat is de enige manier. Er is een palet aan mogelijkheden om meer regie te pakken. Dat zal ik niet schuwen, omdat het nodig is. Maar ik zet vooral in op samenwerking en partnerschap, want daarmee bereiken we het meeste met elkaar.” Zie ook [geraadpleegd: 11-07-2023]

Antwoord:

Uitgangspunt is dat provincies met hun bevoegdheden en kennis een grote bijdrage aan de transitie van het landelijk gebied leveren. De minister voor Natuur en Stikstof voert gesprekken met alle provincies over de voortgang bij het opstellen van de gebiedsprogramma's. Mocht dat nodig zijn, dan beschikt het Rijk over verschillende mogelijkheden om provincies bij te sturen. Daarbij gaat het onder andere om het (bestuurlijk) gesprek, dat in intensiteit kan oplopen of om ondersteuning vanuit het Rijk. Daarnaast geldt dat als uit toetsing blijkt dat plannen uit de gebiedsprogramma's onvoldoende bijdragen aan de doelstellingen, deze niet in aanmerking komen voor financiering uit het Transitiefonds. Aanvullend kan het Rijk eventueel directe afspraken met gemeenten of waterschappen maken. Tevens geldt dat, indien daar noodzaak toe is, inzet van dwingender maatregelen denkbaar is, zoals het stellen van instructieregels en de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht zoals indeplaatstreding bij taakverwaarlozing. Tot slot geldt dat het Rijk zelf (aanvullende) maatregelen kan nemen, bijvoorbeeld via normering en beprijzing. De Minister voor Natuur en Stikstof heeft er echter vertrouwen in dat de provincies op 1 juli een toetsbare versie van het integrale gebiedsprogramma aanleveren. Na 1 juli 2023 zullen de programma's nog volop worden doorontwikkeld op basis van gesprekken met stakeholders, uitkomsten Landbouwakkoord en het eerste beeld van het Rijk. In de jaren daarna zullen de nog globale onderdelen van het gebiedsprogramma nader geconcretiseerd worden." (Beantwoording Kamervragen 17 april 2023, "Beantwoording vragen schriftelijk overleg over de voortgang gebiedsprogramma's en overleg Landbouwakkoord", p. 5 en p. 23).

En:

"Vraag:

In Drenthe heeft de provinciale BoerBurgerBeweging (BBB) al aangegeven alle zaken rondom stikstof controversieel te willen verklaren. Hoe beziet de minister dit? Hoe beziet de minister de 90 gemeentes die om uitstel vragen? Welke maatregelen gaat de minister nemen om de provincies, gemeentes en burgers mee te nemen in de urgentie die nodig is voor de natuur om met grote spoed programma's op te stellen? Wat gaat de minister doen wanneer provincies geen toetsbare gebiedsprogramma's aanleveren op 1 juli 2023?

Antwoord

Het is zo dat de provincies bevoegd gezag zijn volgens de Wet Natuurbescherming. Stikstof is één van de drukfactoren die bijdragen aan een verslechtering van de natuur, provincies hebben dus wel degelijk een wettelijke taak om verslechtering tegen te gaan. De roep om uitstel van 90 gemeenten wordt begrepen gezien de complexe maatschappelijke opgave waar we voor staan. Tegelijkertijd kunnen we het ons niet permitteren om uit te blijven stellen. Deze urgentie blijkt uit diverse onderdelen. De Natuurdoelanalyses die nu worden opgeleverd tonen aan dat het niet goed gaat met onze natuur. De urgentie blijkt ook uit het feit dat hierdoor er niet of nauwelijks nog vergunningen kunnen worden afgegeven. Hier ondervinden ook de gemeenten en burgers hinder van. Niets doen zal dit alleen maar verergeren. De minister voor Natuur en Stikstof zal altijd eerst in gesprek gaan met de desbetreffende provincie. Afhankelijk van de oorzaak zal de minister voor Natuur en Stikstof vervolgens bekijken wat de vervolgstappen zijn. Dit kan onder andere door provincies te ondersteunen, door inzet van meer generieke maatregelen of door inzet van juridisch instrumentarium.” (Verslag schriftelijk overleg, 17 april 2023, “Beantwoording vragen schriftelijk overleg over de voortgang gebiedsprogramma's en overleg Landbouwakkoord” (Kamerstukken II, 2022-2023, 30252, nr. 86, p. 5 en p. 23)²⁶.

2.2.3 *Tussenconclusie: Staat als aangesproken partij*

51. Resumerend heeft gedaagde op grond van Europese en nationale wet- en regelgeving de verplichting om de verslechtering van de natuur te voorkomen en de natuur in een gunstige staat van instandhouding te houden en te brengen. Gedaagde erkent dit en heeft de verantwoordelijkheid voor de aanpak van stikstof via landelijke reductiedoelen en voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen van stikstofgevoelige natuur naar zich toe getrokken en gedaagde kan op die verantwoordelijkheid worden aangesproken. Dat provincies via een uitvoeringsplicht en samenwerking bij de uitvoering van het Programma SN een rol spelen in de stikstofaanpak van gedaagde, maakt dit niet anders. De samenwerking op onderdelen met provincies ontslaat gedaagde immers niet van zijn eindverantwoordelijkheid daarvoor.

3. **ACHTERGROND EN FEITEN**

3.1 **Inleiding**

52. De huidige natuurscrisis door stikstof bestaat niet pas sinds vandaag en is niet van de ene dag op de andere dag ontstaan. Het is het resultaat van decennialang uitstellen door gedaagde

²⁶ Ook te raadplegen via: [geraadpleegd: 11-07-2023].

van de noodzakelijke stikstofaanpak. Inmiddels is een zogeheten ‘stikstofdeken’ ontstaan over Nederland. De stikstofdeken is de gangbare term om de overmaat aan stikstofdepositie te omschrijven, die op de stikstofgevoelige natuur van Natura 2000-gebieden negatieve effecten heeft.²⁷ De beschermde natuur in Nederland is als gevolg van deze stikstofdeken in kwaliteit achteruitgegaan, in strijd met het op de Staat rustende verslechtingsverbod. Zolang de stikstofdeken over Nederland blijft rusten, gaat die verslechtering door en wordt het bereiken van de geboden gunstige staat van instandhouding van de Nederlandse natuur op afzienbare termijn onmogelijk. De gevolgen van de overmaat aan stikstofdepositie uit afzonderlijke bronnen en de stikstofdeken zullen in het onderstaande nader worden toegelicht.

53. Gedaagde erkent dat stikstof de grootste “drukfactor” is op Natura 2000²⁸. De limiet van wat de natuur aankan wordt al heel lang overschreden (de stikstofdepositie overstijgt de KDW’en al jaren) en de verslechtering van habitats en leefgebieden duurt voort. Zoals in het navolgende zal worden aangetoond op grond van recente ecologische studies, blijft de aanpak van stikstof ondermaats. Ook dat erkent gedaagde overigens. In de 'Verzamelbrief natuur' wordt ten aanzien van de natuurbescherming in Nederland bij monde van de minister voor Natuur en Stikstof het volgende gesteld:

“Om het tij te keren, is een systeemverandering nodig. Bescherming van de natuur zoals we dat deden is niet meer voldoende.” (Kamerbrief 23 juni 2023 'Verzamelbrief natuur', p. 2).

54. De minister stelt het voorgaande in een breder perspectief van de aanpak van stikstof, en het halen van de doelen uit de Kaderrichtlijn water en de klimaatdoelen.

²⁷ Zie de website van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ‘Stikstof nader uitgelegd’, beschikbaar via [geraadpleegd: 11-07-2023]. De afgelopen jaren is veelvuldig geprocedeerd over de stikstofkwestie c.q. aan de stikstofkwestie verwante onderwerpen zoals het vergunningstelsel. De Afdeling heeft daarbij verschillende belangrijke uitspraken gedaan. Een overzicht van deze jurisprudentie is beschikbaar op [geraadpleegd: 11-07-2023] (niet bijgevoegd). Voor zover relevant zal deze jurisprudentie in deze dagvaarding worden besproken.

²⁸ Verslag plenair Kamerdebat ‘NPLG en stikstofproblematiek van 23 februari 2023, Handelingen II 2022-2023, nr. 57, item 13, p. 49. : “Minister Van der Wal-Zeggelink: Vergunningverlening gaat breder dan alleen stikstof. De KDW is een onderdeel van de vergunningverlening en de vergunning. Het gaat om de staat van de natuur in bredere zin. Het wordt natuurlijker steeds makkelijker om vergunningen te verlenen op het moment dat de drukfactoren naar beneden worden gebracht. En bij ons is de grootste drukfactor nu eenmaal stikstof.” [onderstreping toegevoegd] (hiervoor overgelegd als productie 1). Het volledige Kamerdebat is beschikbaar via de website van de tweede kamer, [geraadpleegd: 11-07-2023]

3.2 Bronnen

55. De studies waarnaar Greenpeace in deze dagvaarding met name zal verwijzen zijn de volgende:

- Het rapport **‘Effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-habitattypen: een overzicht’**, welk rapport in 2021 door dr. R. Bobbink van onderzoeksinstituut B-WARE van de universiteit Nijmegen, (hierna ook: **het rapport Bobbink 2021**). Dit rapport is opgesteld in opdracht van Greenpeace en geeft een deskundig overzicht van de huidige stand van de natuur en de stikstof aanpak van Gedaagde. Het rapport gaat hierbij als **productie 9**.
- Het rapport **‘Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste natura 2000-habitattypen’**, welk rapport in maart 2022 werd opgesteld door Bobbink et al. (hierna: **rapport Bobbink et al. 2022**) (**productie 10**). Dit betreft een vervolgstudie die in opdracht van Greenpeace werd uitgevoerd door B-WARE.
- **‘Resultaten quick scan natuurdoelanalyses’**²⁹ (hierna: **de Quickscan**), opgesteld door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (hierna: de Taakgroep) in mei 2022 in opdracht van Gedaagde in reactie op het rapport Bobbink c.s. 2022 (**productie 11**) De Taakgroep is onderdeel van Wageningen Universiteit (WUR) en is ingesteld in opdracht van het ministerie van LNV en werkt voor LNV.
- **‘Aanvulling op ‘Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht’** dat in december 2022 werd opgesteld door Tomassen et al. van Onderzoeksinstituut BWARE in opdracht van de Taakgroep (**productie 12**).

56. Uit de voornoemde vier rapporten, Bobbink 2021, Bobbink et al. 2022, de Quickscan van Tomassen et al., volgt een Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden waarop dit geding zich toespitst en de ecologische deadlines van 2025 en 2030. Verder zal Greenpeace naar de volgende rapporten en stukken verwijzen:

- **‘Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof’** welk rapport in 2021 werd opgesteld door Van den Burg et al (hierna ook: **Van den Burg et al. 2021**). Het betreft onderzoek door een vooraanstaande groep Nederlandse

²⁹ [geraadpleegd: 11-07-2023]

ecologen en werd gepubliceerd door het Wereld Natuurfonds (hierna: WNF) **(productie 13)**

- **Addendum** op rapport Van den Burg et al 2021, gepubliceerd door dezelfde ecologen in oktober 2022 **(productie 14)**.
- Het rapport '**Landelijke monitoringsrapportage Natura 2000 en Stikstof 2020**' van maart 2021 opgesteld door BIJ12, uitvoeringsorganisatie van de provincies voor natuurbescherming, **(productie 15)**.
- '**Stikstofmaatregelen in de veehouderij: Overzicht van 'laaghangend fruit'**', van december 2022, opgesteld door CLM in opdracht van Greenpeace **(productie 16)**.
- Het rapport '**Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse**' van GisPoint dat in opdracht van Greenpeace werd opgesteld, versie 29 maart 2023, gaat hierbij **(productie 17)**. In het rapport zijn twee scenario's voor stikstofreductie en de gevolgen daarvan voor de meest kwetsbare natuur doorgerekend.
- '**Living Planet Report Nederland, Kiezen voor natuurherstel**', WNF-rapport van maart 2023, opgesteld door het Wereld Natuur Fonds, Naturalis Biodiversity Center, Stichting ANEMOON, EIS Kenniscentrum Insecten, FLORON, Nederlandse Mycologische Vereniging, RAVON, Sovon Vogelonderzoek Nederland, SoortenNL, De Vlinderstichting en de Zoogdiervereniging **(productie 18)**.

57. Na een korte uitleg over de manier waarop stikstof op de natuur inwerkt en de gevolgen daarvan, volgt een schets van de recente historie van de overbelasting van de natuur door stikstofdepositie in Nederland en de schade die daarmee is en wordt aangericht. Vervolgens zullen de aanpak van stikstof door gedaagde en het tekort schieten van die aanpak mede op basis van de zojuist genoemde bronnen worden besproken. De conclusie die mede op basis daarvan moet worden getrokken is dat aan de kant van gedaagde sprake is van ernstige nalatigheid om de natuur tegen de schadelijke gevolgen van stikstof te beschermen.

3.3 Stikstofdepositie op beschermde, voor stikstofgevoelige natuur

58. De natuur in Nederland staat zeer zwaar onder druk door een overmaat aan stikstofdepositie waardoor sprake is van een veel te hoge stikstoflast.

59. Stikstofdepositie betreft de neerslag van verzurende en vermestende stikstofverbindingen, waarmee zowel ammoniak (hierna: NH₄) als stikstofoxiden (hierna: NO_x) worden bedoeld. De stikstoflast is al jaren veel te hoog in Nederland. Dat wordt veroorzaakt door uitstoot door bronnen als intensieve landbouw (ammoniakuitstoot), industrie en verkeer (grotendeels NO_x-uitstoot). Het vindt zijn oorzaak echter vooral in de ernstige nalatigheid van de overheid die de aantasting van de natuur door stikstof al jaren geleden had moeten tegengaan, maar volstrekt onvoldoende heeft ingegrepen.
60. De beschermde natuur in Nederland waarop de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn van toepassing zijn, bestaat uit natuurlijke habitats³⁰ (te weten: samenstellingen van planten- en diersoorten op specifieke bodems) die gevaar lopen om te verdwijnen, beperkt voorkomen of van opmerkelijke waarde zijn voor de regio. Het bestaat daarnaast ook uit beschermde leefgebieden van soorten³¹, die bedreigd, kwetsbaar of zeldzaam zijn.
61. Voor de beschermde habitats en leefgebieden van soorten zijn op grond van de Europese regelgeving zogeheten 'Natura 2000-gebieden' aangewezen. Het daarvoor geldende juridische kader wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4 van deze dagvaarding. Feit is dat deze Natura 2000-gebieden door de gebrekkige aanpak van stikstof al jaren schade ondervinden. Zodanige schade dat als niet drastisch en voortvarend wordt opgetreden, voor een deel van de beschermde habitats en leefgebieden van soorten een *point of no return* gepasseerd wordt. De stikstofdepositie tast de structuur en functie van beschermde habitats namelijk aan en zal in het ergste geval leiden tot fundamentele en onomkeerbare verandering van de beschermde natuur in Nederland.
62. Op Europees niveau is met het oog op natuurbescherming al meer dan drie decennia een strikt beschermingsregime vastgesteld met de Vogelrichtlijn die van 1979 dateert en in Nederland van kracht werd in 1981³², alsmede met de Habitatrichtlijn die van 1992 dateert en in 1994 in Nederland van kracht werd³³ (zie verder, hoofdstuk 4). Vaststaat dat de natuur al bij het van kracht worden van deze richtlijnen blootstond aan veel te veel stikstofdepositie.

³⁰ Artikel 1, onder b en c, van de Habitatrichtlijn.

³¹ Artikel 1, onder f en g, van de Habitatrichtlijn en artikel 4, eerste lid van de Vogelrichtlijn.

³² Artikel 18 van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, de voorloper van de huidige Vogelrichtlijn

³³ Artikel 23 van de Habitatrichtlijn

Op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn moet unieke en bedreigde natuur die voorkomt op Bijlage I van de Habitatrichtlijn (beschermde habitats) of die leefgebied is van bedreigde of kwetsbare soorten van Bijlage II van de Habitatrichtlijn of Bijlage I van de Vogelrichtlijn (de 'Natura 2000-gebieden') door de lidstaten bij de Europese Commissie worden aangemeld, en vervolgens worden aangewezen. Nederland heeft met de aanwijzing van Nederlandse Natura 2000-gebieden aan die verplichting voldaan. Het betreft natuurgebieden waar een strikt beschermingsregime geldt voor de habitats en leefgebieden van soorten waarvoor deze gebieden zijn aangewezen. Gedaagde voldoet echter al decennialang niet aan de beschermingsverplichting die daardoor van toepassing is op deze gebieden en had tientallen jaren geleden de stikstof drastisch dienen te reduceren.

63. De stikstoflast in Nederland overstijgt in de meeste Natura 2000-gebieden nog steeds de zogenaamde kritische depositiewaarde (hierna: KDW) die per stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden ecologisch is bepaald op grond van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek. De 'KDW' drukt uit hoeveel stikstofdepositie (dus: depositie van stikstofverbindingen, waaronder ammoniak) een ecosysteem kan verdragen zonder dat er significante natuurschade optreedt³⁴. Om de dreiging van verslechtering door stikstof en het uiteindelijk niet meer kunnen bereiken van een gunstige staat van instandhouding te voorkomen, dient de stikstofdepositie waaraan een habitatype of leefgebied blootstaat niet uit te stijgen boven de daarvoor geldende KDW. KDW'en voor stikstofgevoelige habitats in Nederland werden in 2008 vastgesteld en gelden per habitatype in een niet met stikstof belaste uitgangssituatie, en per habitatype geldt een andere ecologisch bepaalde KDW.
64. Sindsdien is er wetenschappelijke consensus over de gevoeligheid van de verschillende habitattypen voor stikstof en de schadelijkheid van stikstofdepositie voor de verschillende habitattypen. In Nederland is die beschermde natuur al jaren overbelast met stikstof. De betreffende KDW'en werden echter vastgesteld voor intacte en dus niet overbelaste habitattypen:

"Dat KDW's zijn vastgesteld in intacte systemen wordt ten onrechte vaak buiten beschouwing gelaten. Inmiddels is er in Nederland meestal geen sprake meer van intacte uitgangssituaties, maar van reeds decennialang ernstig aangetaste

³⁴ Alterra-WUR, 'Onderzoek naar de ammoniakdepositie op vijf habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Ammoniak en Natura 2000' (Wageningen 2007) (Kamerstukken II, 2006-2007, 30654, nr. 44, Bijlage 1) (**productie 19**), p. 9: "de hoeveelheid depositie die een ecosysteem nog kan verdragen zonder schade te ondervinden"

systemen.” (Van den Burg et al. Addendum 2022, p. 1). (hiervoor overgelegd als *productie 14*).

65. Een relatief groot deel van de voor stikstof gevoelige natuur in Europa ligt ook in Nederland. Die consensus houdt onder meer in, zoals hierboven al kort werd aangestipt en in de hiernavolgende paragraaf nader wordt toegelicht, dat stikstofverbindingen die depositie veroorzaken, zorgen voor verzuring en vermesting, als gevolg waarvan structuur en functie, waaronder de samenstelling van de bodem, maar ook de biodiversiteit, van de beschermde natuur steeds verder worden aangetast.
66. In 2012 volgde een bijstelling van de KDW'en naar de nieuwste wetenschappelijke inzichten³⁵. Voor vele habitattypen werd toen een nog lagere KDW vastgesteld dan de KDW'en waar vanaf 2008 in Nederland aan werd getoetst. De reden voor deze aanscherping was dat uit langduriger en verdergaand onderzoek bleek dat de gevoeligheid van veel beschermde habitats voor stikstofdepositie nog hoger was dan in 2008 werd gedacht. Inmiddels is een Europese review van de KDW'en uitgevoerd³⁶. De resultaten van die aanvullende analyse zijn in oktober 2022 gepubliceerd. De vertaling van die resultaten naar de voor habitattypen en leefgebieden in Nederland geldende KDW'en laat nog steeds op zich wachten. Gedaagde heeft de opdracht daarvoor in oktober 2022 bij de WUR neergelegd³⁷. Op voorhand is uit de Europese review duidelijk dat voor een significant aantal van de voor stikstof meest gevoelige habitattypen en leefgebieden een nog lagere KDW geldt dan die sinds 2012 in Nederland wordt toegepast en waar nog steeds mee wordt gewerkt. In deze dagvaarding worden de KDW'en uit 2012 als uitgangspunt genomen, omdat geen betere informatie beschikbaar is; het wachten is op gedaagde en de WUR.
67. Maar ook zonder de update van de KDW'en is uit de meest recente onderzoeken duidelijk dat stikstof op de lange termijn meer negatief effect heeft dan werd gedacht. Het feit dat de stikstofdepositie bij overschrijding van de KDW'en een aantoonbaar effect heeft op de

³⁵ Van Dobben et al., 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000', Alterra-WUR, 2012. Het betrof de Nederlandse 'vertaling' van op Europees niveau aangescherpte KDW'en in: Bobbink, R. en J.-P. Hetteling (eds.), 'Review and revision of empirical critical loads and dose-response relationships. Proceedings of an expert workshop', 2011.

³⁶ Review and revision of empirical loads of nitrogen for Europe', UBA, 2022, zie [geraadpleegd: 11-07-2023].

³⁷ Kamerbrief van 23 juni 2023, 'Verzamelbrief Natuur', p. 6

beschermde natuur en natuurdiversiteit in Nederland, is ook aan de hand van wetenschappelijke langjarige studies vastgesteld.³⁸

68. Daarbij komt dat in Nederland al jaren sprake is van overbelasting van de meest kwetsbare natuur met stikstof, terwijl de KDW'en zijn vastgesteld in niet door stikstof aangetaste natuur:

“Dat KDW's zijn vastgesteld in intacte systemen wordt ten onrechte vaak buiten beschouwing gelaten. Inmiddels is er in Nederland meestal geen sprake meer van intacte uitgangssituaties, maar van reeds decennialang ernstig aangetaste systemen.” (Van den Burg et al. Addendum 2022, p. 1).

69. Hierna zal uiteen worden gezet dat dit in wezen betekent dat na decennialange blootstelling van de natuur aan veel te veel stikstof, de hoeveelheid stikstof die de natuur nog aan kan, feitelijk nul is voor een groot aantal habitattypen en leefgebieden. De KDW'en worden in deze zaak als uitgangspunt genomen, hoewel de gevoeligheid van de overbelaste habitattypen en leefgebieden mogelijk nog groter is.
70. Nederland heeft 162 Natura 2000-gebieden aangewezen³⁹, waarvan vier op zee liggen en 158 op het land, voor allerlei soorten beschermde natuur die volgens de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn bijzondere bescherming behoeven. Die gebieden zijn aangewezen voor meerdere habitattypen en leefgebieden van soorten, meestal gaat het per Natura 2000-gebied om een veelvoud aan habitattypen en leefgebieden van soorten.
71. Relevant voor de onderhavige procedure zijn de habitattypen en leefgebieden die gevoelig zijn voor de negatieve effecten van stikstof⁴⁰. Het gaat om 132 van de Nederlandse Natura 2000-gebieden, en in 118 daarvan is de stikstoflast op dit moment nog altijd veel te hoog⁴¹ en worden de KDW'en van die beschermde habitattypen en leefgebieden al jarenlang overschreden.

³⁸ Bobbink 2021, p. 48

³⁹ Zie de website van de Rijksoverheid over de Natura 2000-gebieden in Nederland, [geraadpleegd: 11-07-2023].

⁴⁰ MvT Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, p. 1, voetnoot 1: "Een habitat is gevoelig voor stikstof als voor die habitat een kritische depositiewaarde geldt van minder dan 2400 mol stikstof per hectare per jaar."

⁴¹ BIJ12, "Handreiking Natuurdoelanalyses" 22 juni 2022, p. 8. (in het navolgende overgelegd als *productie* 32).

72. Voorbeelden van dergelijke habitattypen zijn “Oude eikenbossen” en “Stuifzandheide”. Zo is onder andere de Veluwe voor deze habitattypen aangewezen, naast 20 respectievelijk 21 andere Natura 2000-gebieden die ook voor deze specifieke habitattypen zijn aangewezen in Nederland.
73. De stikstoflast in die habitats en leefgebieden is voor een deel afkomstig uit lokale bronnen, maar een aanzienlijk deel wordt veroorzaakt door de stikstofdeken die over Nederland hangt en waar alle stikstofbronnen van enige omvang aan bijdragen⁴². Die stikstofdeken bestaat omdat Nederland al jaren niet voldoet aan de eisen van de Vogel -en Habitatrichtlijn, zo constateerde ADB TopConsult in 2021 in opdracht van de Algemene Bestuursdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken⁴³. Hoewel een deel van de stikstofdepositie die aan de stikstofdeken bijdraagt afkomstig is uit het buitenland,⁴⁴ ‘exporteert’ Nederland drie keer meer stikstofdepositie naar omliggende landen, dan dat er wordt ‘geïmporteerd’⁴⁵. De stikstofdeken en de overschrijding van de KDW’en in Nederland worden los daarvan grotendeels veroorzaakt door activiteiten in Nederland.
74. In het rapport Bobbink 2021⁴⁶ is uiteengezet dat de stikstofdepositie tot aan het eind van de jaren tachtig steeg door de groei van de intensieve veehouderij en dat ook het gebruik van fossiele brandstoffen toen was gestegen. Tussen 1993 en 2004 volgde een daling van de stikstofdepositie door overheidsmaatregelen. Vanaf 2010 tot heden zijn de waarden min of meer constant gebleven. Sinds 2018 is er tijdelijk sprake geweest van een stijging van stikstofdepositie in de vorm van ammoniak⁴⁷. De cijfers van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM), zoals weergegeven in Bobbink 2021 laten in één oogopslag zien dat het beleid tot dan toe niet het gewenste resultaat heeft gehad. Integendeel: het toont aan dat de stikstofdepositie sinds 2010 niet meer afneemt. De

⁴² Zie bijvoorbeeld de verkenning in opdracht van het kabinet ‘Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek’ ABD TopConsult, Algemene Bestuursdienst ministerie van Binnenlandse Zaken, maart 2021, Kamerstukken II, 2020-2021, 35334, nr. 138, Bijlage 973783, p. 50.

⁴³ Presentatie van de ‘Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek’, H. Paul (ABD TopConsult) van de Algemene Bestuursdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken tijdens het webinar Verkenningen stikstof, 24 maart 2021, p. 2, zie [\[geraadpleegd: 11-07-2023\]](#) .

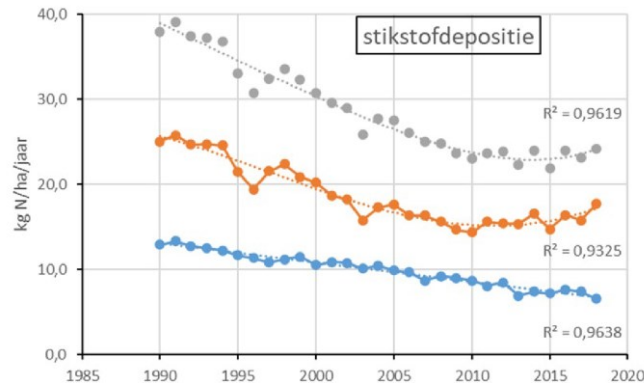
⁴⁴ Bobbink 2021, p. 71

⁴⁵ [\[geraadpleegd: 11-07-2023\]](#)

⁴⁶ Bobbink 2021, p. 17 e.v.

⁴⁷ Bobbink 2021, p. 23, Figuur 3.3

stikstofbelasting blijft dus op hetzelfde – veel te hoge – niveau, waardoor ook de overschrijding van de KDW'en vrijwel gelijk is gebleven.



Figuur 3.3. Verloop van de gemiddelde depositie in Nederland van totaal stikstof (grijs), en die van geoxideerd stikstof (blauw) en gereduceerd stikstof (oranje) in kg N/ha/jaar (1990-2018).
Figuur gemaakt met data van RIVM 2019 - www.clo.nl/nl018918. De trendlijnen (best-fitted) zijn zeer significant, lineair voor geoxideerd N en voor totaal stikstof & gereduceerd N een polynoom.⁴⁸

3.4 Wat doet stikstof?

75. De grootste effecten van te veel stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige natuur bestaan uit enerzijds de vermestende werking en anderzijds de verzurende werking van stikstof op beschermde natuur, waaronder op bodem en planten.
76. In Nederland komt een groot aantal habitattypen en leefgebieden van beschermde soorten voor die onder stikstofarme condities zijn ontstaan. Te veel stikstofdepositie op deze natuur zorgt voor het opkomen en ontwikkelen van plantensoorten die door stikstof snel groeien en die planten die juist bij stikstofarme condities goed gedijen verdringen. Hierdoor verdwijnt de oorspronkelijke vegetatie meer en meer en neemt de soortenrijkdom die eigen is aan de betreffende habitat af. Gesproken wordt dan van het *vermestende* effect van stikstofdepositie. Het rapport Bobbink 2021 beschrijft de vermesting van stikstofarme natuur door stikstofdepositie als volgt:

“Door stikstof sneller groeiende plantensoorten overschaduwen en verdringen geleidelijk de minder concurrentiekrachtige soorten en worden uiteindelijk veelal zeer dominant. Vaak zijn dit grassen, maar ook bramen en gewone vlier zijn hier voorbeelden van. Deze dominantie gaat vooral ten koste van kenmerkende soorten van de

⁴⁸ Bobbink 2021, p. 23, Figuur 3.3

beschermde habitats in Natura 2000-gebieden (Figuur 2.1). Hierdoor wordt de vegetatiestructuur ook steeds homogener ('homogenisatie'). Dit alles betekent dat extra stikstof vooral in voedselarme tot matig voedselrijke ecosystemen een sterke afname in soortenrijkdom te weeg brengt, met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van habitats en meer in het algemeen voor de biodiversiteit." (Bobbink 2021, p. 9).

77. In het Bobbink 2021-rapport worden de negatieve effecten van vermesting door stikstofdepositie in meer detail uiteengezet. Er is bijvoorbeeld onder invloed van stikstofdepositie sprake van meer stikstof in planten en daardoor ook in vergane plantenresten, met gevolgen voor de bodem. Planten en bomen wortelen daarnaast minder diep bij hoge stikstofniveaus; voor voeding hoeven wortelstelsels bij vermesting van de bodem niet meer diep te gaan; voeding is dan in de vorm van stikstofdepositie in overvloed beschikbaar ook veel minder diep in de bodem (Bobbink 2021, p. 10-11).
78. Ook de *verzurende* effecten van stikstofdepositie zijn naast de vermestende effecten desastreus voor de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van Natura 2000-gebieden. Niet alleen worden van nature niet-zure bodems zuurder, ook reageren in de bodem aanwezige mineralen zoals kalk, magnesium en natrium met de depositie. Kortom, de chemische samenstelling van de bodem verandert en wordt aangetast, mineralen verdwijnen en door de verzuring komen juist niet van nature beschikbare stoffen – bijvoorbeeld aluminium – vrij, met toxische effecten voor planten. Bobbink schrijft over het verzurende effect van stikstofdepositie onder andere het volgende:

"Omdat veel organismen de combinatie van lage beschikbaarheid van basische kationen en hoge concentraties van zowel vrij aluminium als beschikbaar ammonium niet verdragen, leidt versnelde bodemverzuring bijna altijd tot een verlies aan planten- en diersoorten." (Bobbink 2021, p. 13)
79. Naast verandering van de bodemsamenstelling en het verdwijnen van beschermde vegetatie, heeft voortdurende stikstofdepositie tot gevolg dat vogels, insecten en slakken lijden aan kalkgebrek. Voor vogels zorgt de reactie tussen calcium en de verzuring die door stikstof ontstaat er bijvoorbeeld voor dat eierschalen dunner worden door het gebrek aan calcium in

het voedsel van vogels⁴⁹. Ter illustratie: koolmezen leggen wegens dat kalkgebrek bijvoorbeeld in toenemende mate niet-levensvatbare eieren en hun kuikens hebben als gevolg van kalkgebrek zwakke botten die resulteren in spontane (en voor hen fatale) botbreuken (**productie 21**)⁵⁰. Door verzuring komen bovendien stoffen vrij die zonder verzuring niet voor planten opneembaar zouden zijn. Ook dit vrijkomen van aluminium en andere stoffen is zeer schadelijk voor de planten van beschermde habitats en leefgebieden. Door ecologen wordt gesproken van ‘aluminiumtoxiteit’⁵¹ waardoor typerende planten en mossen verdwijnen uit de beschermde habitats en leefgebieden. Het veroorzaakt aldus ook op de lange termijn schade. Verzuring van de bodem is kortom een zeer schadelijk proces⁵².

80. Vermesting en verzuring zijn de belangrijkste negatieve effecten van stikstofdepositie. In het rapport Bobbink 2021 worden ook nog andere negatieve effecten van stikstofdepositie beschreven. Voor de overzichtelijkheid wordt daar op deze plaats niet in detail bij stilgestaan. Verwezen wordt naar Hoofdstuk 2 van het rapport Bobbink 2021.
81. Populaties van kenmerkende planten in een habitat of leefgebied worden door verzuring en vermist steeds kleiner en bovendien steeds kwetsbaarder, bijvoorbeeld voor insectenplagen en droogte (zie ook Bobbink 2021, p. 15 en 16). Maar ook genetisch gezien

⁴⁹ Bergsma et al. ‘Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?’, Vakblad Natuur, Bos Landschap, april 2018, p. 5 (**productie 20**): “Bodemverzuring is nog altijd een van de grootste problemen voor de natuurkwaliteit in Nederland, vooral op de droge zandgronden. (...) De laatste tijd zijn meerdere artikelen en rapporten verschenen die aantonen dat ‘zure regen’ nog steeds een sterke aantasting van de biodiversiteit in Nederlandse natuurgebieden tot gevolg heeft. Het probleem van calciumgebrek bij koolmezen, in de jaren negentig al beschreven, is allerm minst opgelost. De achteruitgang van het korhoen is deels toe te schrijven aan een verslechtering van de voedselsituatie van de kuikens, veroorzaakt door verzuring. De biodiversiteit van zowel flora als fauna in de heide en heidegraslanden neemt nog steeds af door verzuring. Het ‘Waldsterben’, waarvoor enkele decennia geleden zo gevreesd werd, blijkt nu voor onze eikenbossen op arme zandgronden inderdaad op te treden.”

⁵⁰ Van den Burg, ‘Rammelende eieren en brekebenen bij de koolmees: verzuring terug bij af?’, Vakblad Natuur en Landschap, juni 2017, p. 3: “Helaas manifesteert het kalkgebrek zich niet alleen bij eieren. We zien alle jongen tenminste om de dag, maar ook vaak dagelijks en dan plotseling treffen we jongen aan met gebroken poten, terwijl we de kuikens de dag ervoor in goede staat hebben achtergelaten in het nest. Jonge meesjes met ernstig kalkgebrek breken een of beide poten op een of meerdere plaatsen of breken het bekken. De poot kan onder de breuk afsterven en uitdrogen als de breuk op het dijbeen of hoog op het scheenbeen zit. De poten komen dan volledig onbestuurbaar als vodies aan het rompje te bungelen.” (figuur 5).”

⁵¹ Zie het hiervoor overlegde artikel van Bergsma et al. ‘Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?’ in: Vakblad Natuur Bos Landschap, april 2018, p. 7: “En dit is precies wat in de vele onderzoeken van de laatste jaren, waarbij gemeten wordt aan vrij beschikbaar Al³⁺ steeds geconstateerd wordt: een sterke toename van beschikbaar aluminium en een sterke achteruitgang van veel soorten planten en schimmels, als gevolg van sterk toegenomen aluminiumtoxiciteit in de bodem.”. Raadpleegbaar via: [geraadpleegd: 11-07-2023] (zie de hiervoor overgelegde **productie 20**)

⁵² Zie onder andere WNF-rapport ‘Living Planet Nederland, Kiezen voor natuurherstel’, hiervoor overgelegd, p. 32, waarop in het navolgende nog nader zal worden ingegaan.

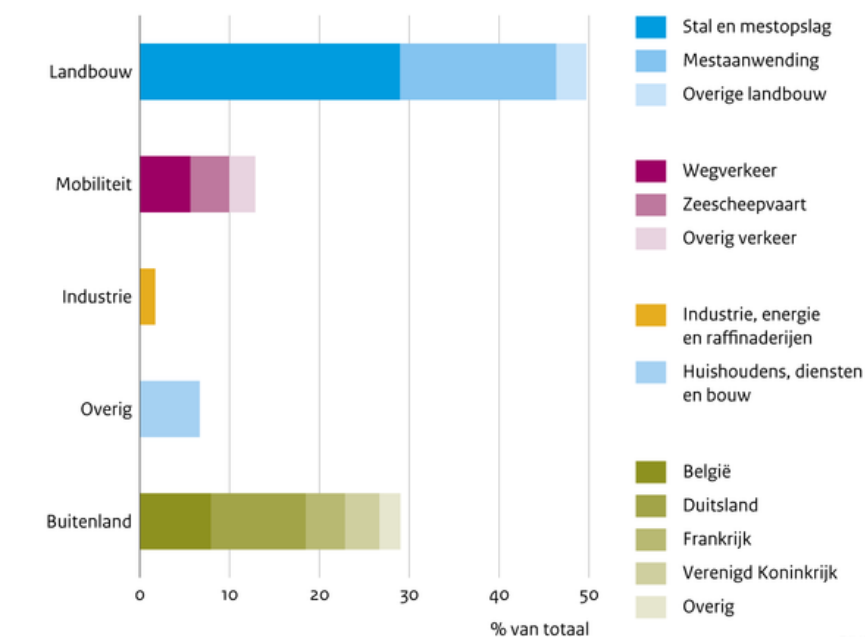
neemt door uitkruising met een steeds kleinere groep planten de kwetsbaarheid van wat rest, steeds verder toe. Hierdoor dreigt verdere verslechtering.

82. De gevolgen van stikstofdepositie zijn desastreus, omdat daarmee voor Nederland en Europa unieke natuur steeds verder wordt aangetast. Zoals aangegeven ligt een relatief groot deel van de voor stikstof gevoelige natuur in Europa immers in Nederland.

3.5 Langdurige overbelasting met stikstofdepositie

83. Volgens de laatst bekende cijfers duurt de overbelasting met stikstof nog steeds voort en staat de beschermde natuur elk jaar weer bloot aan een overmaat aan stikstof die de kritische depositiewaarde ver overschrijdt. Per sector heeft het RIVM over de herkomst van de stikstofdepositie de volgende cijfers⁵³ gepubliceerd:

Herkomst stikstofdepositie in Nederland gemiddeld, 2021



Bron: RIVM 2022

RIVM/jan23
www.clo.nl/nlo50713

84. Deze RIVM-cijfers gepubliceerd in oktober 2022 laten zien dat er in 2021 nog steeds gemiddeld circa 21 kg/ha/jaar aan stikstof deponeert op de beschermde natuur in Nederland⁵⁴. Dat is kortom elk jaar per hectare gemiddeld 21 kg aan stikstof die de natuur te verwerken krijgt, met alle schadelijke gevolgen van dien en dat zolang de stikstofdepositie

⁵³ De tabel is beschikbaar op de website van Rijksoverheid, [geraadpleegd: 11-07-2023] (niet ingebracht).

⁵⁴ Beschikbaar op de website van het RIVM, via [geraadpleegd: 11-07-2023] (niet ingebracht)

niet is gedaald. Daarbij is relevant dat de daling van de stikstofdepositie vanaf 2010 bovendien is gestagneerd. Weliswaar is de depositie van stikstofoxiden (NOx-depositie, veelal uit verkeer en industrie) sinds die tijd wel gedaald, maar de ammoniakdepositie (NH₃-depositie veelal uit agrarische bedrijven) is daarentegen weer licht toegenomen. De totale stikstofdepositie vanaf 2010 is daarmee vrijwel constant gebleven⁵⁵.

85. Voor de duidelijkheid: het gaat om elk jaar steeds weer gemiddeld circa 21 kg stikstofdepositie die de natuur elk jaar moet verwerken zolang de stikstofdepositie niet is gedaald. Dat Gedaagde niet zorgt voor daling van de stikstofdepositie zorgt anders gezegd daarom naast directe negatieve effecten ook voor cumulatieve effecten. Dit zal hieronder worden toegelicht.

3.6 Effecten van de voortdurende overbelasting

86. De beschermde natuur in Nederland gaat door verschillende factoren, maar met name als gevolg van stikstof, al jaren achteruit. De Staat is zich hiervan bewust, onder andere door de analyses van het PlanBureau voor de Leefomgeving en eigen informatie van de overheid, waarnaar ook het rapport Bobbink 2021 verwijst:

“Vanaf aanmelding bij en plaatsing op de lijst van beschermde gebieden door de Europese Commissie geldt voor deze gebieden het ‘verslechtingsverbod’ van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dit betekent dat kwaliteit, structuur en oppervlak van de beschermde habitattypen en staat van de populaties van beschermde soorten in de Natura 2000-gebieden niet achteruit mogen gaan. Nederland dient bij dreigende achteruitgang van onder de Habitatrichtlijn beschermde habitats en soorten passende maatregelen te nemen om die achteruitgang te beëindigen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeerde in 2011 dat de staat van instandhouding van soorten en habitattypen in Natura 2000-gebieden nog altijd verslechtert, waardoor herstelmaatregelen nodig en urgent zijn. In het Programma Aanpak Stikstof (PAS) uit 2015 werd als doel voor het eerste tijdvak van het PAS (2015-2021) onder andere opgenomen: ‘Het voorkomen van achteruitgang (behoud) en om het op termijn waar nodig realiseren van herstel, om op landelijk niveau een gunstige staat van

⁵⁵ Compendium voor de Leefomgeving, gepubliceerd door de Rijksoverheid, “Stikstofdepositie, 1990-2020” (**productie 21**), zie ook , [geraadpleegd: 11-07-2023], zie ook De Volkskrant, ‘Recht tegen Europese trend in: Nederlandse rundveestapel groeit, melkveehouderij in 2022 lucratiever dan ooit’, 25 maart 2023 (**productie 23**), waaruit onder andere het volgende blijkt: “Door de invoer van het stikstof- en fosfaatplafond2020 in 2018 nam het aantal runderen behoorlijk af, van 4,3 naar 3,7 miljoen, maar sindsdien zijn er weer honderdduizend dieren bij gekomen. Afgelopen jaar groeide het aantal runderen met 1,2 procent. De hoeveelheid melkkoeien steeg met 1,6 procent nog iets sneller.”

instandhouding voor deze habitattypen en soorten te bereiken.’ Zeer recent concludeerde het PBL dat er onder meer nog steeds sprake is van een doorgaande toename in de verzuring van de bodem in alle gevoelige ecosystemen, die veroorzaakt wordt door de verzurende werking van stikstofdepositie en soms van verdroging en successie. Volgens het PBL is het bereikte resultaat van beleid nog onvoldoende om de verzuring te stoppen en goede condities voor een duurzame instandhouding van ecosystemen en soorten te handhaven. Met andere woorden: door de voortgaande negatieve effecten van stikstofdepositie gaat voor deze depositie gevoelige natuur nog steeds achteruit en waar dat niet het geval is dreigt achteruitgang.” (Bobbink 2021, p. 4).

87. De Algemene Bestuursdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken in 2020 in het rapport ‘Kiezen én delen’:

“Op dit moment heeft slechts 10% van de habitattypen uit de Habitatrichtlijn en circa 25% van de soorten in deze richtlijn in Nederland een ‘gunstige staat van instandhouding’. Bovendien verslechtert de staat van instandhouding voor een aanzienlijk deel van de natuur. Dat de kwaliteit van de natuur achterblijft komt door slechte milieufacties, de slechte uitgangspitatie van het bodem- en watersysteem en soms te kleine of te rafelige oppervlakken aan natuur, zonder goede verbindingen met verwante natuur. Milieudruk door de landbouw speelt hier een belangrijke rol in.” (ABD TOPConsult, ‘Kiezen én delen’, 2020, p. 20).

88. De wetenschap bevestigt de gevolgen van de overbelasting met stikstof ook al jaren. Zo stelde een vooraanstaande groep Nederlandse ecologen, Van den Burg et al, in 2021 vast dat de afgelopen decennia de beschermde natuur in Natura 2000-gebieden steeds verder achteruit is gegaan en soorten van voedselarme milieus afnemen als gevolg van de stikstofdruk. In hun rapport ‘Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof’ dat hiervoor als *productie 13* werd overgelegd, wordt het volgende vastgesteld:

“Sinds de jaren tachtig van de 20ste eeuw bestaat er wetenschappelijke consensus dat te hoge niveaus van stikstof-depositie schadelijk zijn voor natuur. Onder invloed van stikstof treden vermesting, verzuring en directe toxiciteit op. In Nederland zijn de afgelopen decennia ca. 400 plantensoorten die karakteristiek zijn voor voedselarme milieus, sterk afgenomen of zelfs verdwenen (Tamis et al., 2005). Ook in de analyse van de Rode Lijst (Sparrus et al. 2014) komt duidelijk naar voren dat soorten van meest

voedselarme milieus afnemen en die van voedselrijke juist toenemen. Er zijn kritische depositiewaarden vastgesteld waarboven de kans groot is dat natuurschade zal ontstaan (Van Dobben et al. 2012). Deze schade is ernstiger naarmate de KDW in grotere mate en/of langduriger wordt overschreden. De huidige situatie in Nederland is dat gedurende de voorbije decennia de KDW op veel habitattypen en locaties al ruimschoots overschreden werd en dat dit nu nog steeds het geval is.” (p. 13).

89. De effecten van stikstofdepositie stapelen in een overbelaste situatie steeds verder op. Bobbink beschrijft in zijn rapport van 2021 de cumulatieve effecten van de stikstofdepositie als volgt:

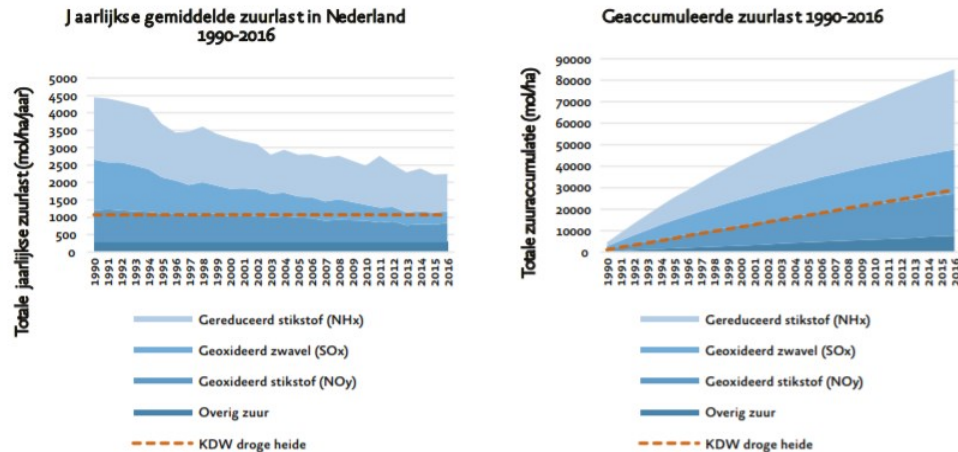
“Het is nu begin 2021, terwijl de laatste 15 jaar geen daling van de stikstofdepositie meer heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat in de afgelopen 15 jaren de cumulatieve effecten van stikstof voor driekwart van het grote oppervlak van gevoelige habitats (dat is het oppervlak dat aan stikstofdepositie boven de KDW blootstaat) niet zijn gestopt en de achteruitgang van de voor stikstof gevoelige 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.” (rapport Bobbink 2021, p. 71)⁵⁶.

90. Volgens Bobbink (2021) zijn de cumulatieve effecten van stikstof dus sluipend en aanwezig op driekwart van het oppervlak van voor stikstof gevoelige habitats. De verslechtering dient op korte termijn te worden gestopt om definitief omvallen van habitattypen en beschermde leefgebieden of het voor die habitattypen en leefgebieden niet meer kunnen bereiken van een gunstige staat, te voorkomen. In 2021 concludeerden Van der Burg et al. op hun beurt in hun rapport dat stikstofoverschotten in het milieu niet alleen in Nederland voorkomen, want ze doen zich voor in grote delen van Europa. Hun conclusie was evenwel dat de situatie in Nederland in de Europese context “extreem” is⁵⁷.
91. Hierboven is aangestipt dat verzuring door stikstofdepositie een groot probleem is dat flora en fauna van beschermde habitats en leefgebieden op fundamenteel niveau aantast. Door verzuring reageren allerlei van nature in de bodem aanwezige mineralen uit de bodem weg (de zogenaamde ‘verweerbare mineralen’), waaronder calcium, maar ook stoffen als kalium,

⁵⁶ Rapport Bobbink 2021 (zie overgelegde *productie 9*).

⁵⁷ Van den Burg et al. 2021, p. 9 (zie overgelegde *productie 13*)

Figuur 1. Links de jaarlijkse gemiddelde zuurlast (mol/ha/jaar) in Nederland (bron: RIVM, 2017: www.clo.nl/nl018417). Rechts dezelfde gegevens, maar gepresenteerd als totale zuuraccumulatie (mol/ha). De implicaties van de jaarlijkse overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) voor het habitattype droge heide komen veel sterker naar voren in het accumulatie plaatje. In het 'jaarlijkse plaatje' (links) wordt deze al gauw tot een richtlijn die in de toekomst ooit behaald dient te worden.



magnesium en natrium⁵⁸. Door het verdwijnen van deze mineralen onder invloed van verzuring wijzigt de samenstelling van de bodem, de structuur en functie, en verdwijnen de voor verzuring gevoelige planten. Door het voortduren van de belasting met stikstofdepositie in de bodem bouwt de verzuring zich bovendien steeds meer op. Eenmaal aanwezige stikstofdepositie veroorzaakt aldus ook op de lange termijn nog schade. Door de jarenlange te hoge stikstofdepositie is de bodem in Natura 2000-gebieden ernstig verstoord geraakt. Er is een mineralen disbalans ontstaan, die niet of slechts gedeeltelijk omkeerbaar is⁵⁹. Het gevolg daarvan is onherstelbare verslechtering.

92. Relevant daarbij is dat bodemverzuring een cumulatief effect heeft: er komt steeds meer verzuring bij, terwijl andere stoffen in de bodem onder invloed van zuur steeds verder 'opraken'. Zodoende ontstaat geen mogelijkheid voor herstel. De mate waarin de bodem verzuurd raakt wordt in de praktijk ook wel de 'zuurlast' genoemd.
93. De cumulatieve zuurlast in de Nederlandse beschermde habitats is hieronder in beeld gebracht. Kort gesteld, elk jaar dat de stikstofdepositie te hoog is, komt er meer verzuring bij:

⁵⁸ Zie het hiervoor overlegde artikel van Bergsma et al. 'Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?', Vakblad Natuur, Bos Landschap, april 2018, p. 6, Tabel 1.

⁵⁹ Zie het hiervoor overgelegde artikel van Bergsma et al. 'Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?', in: Vakblad Natuur Bos Landschap, april 2018, p. 5: 'De verwerking van mineralen is een onomkeerbaar proces'. Raadpleegbaar via: [geraadpleegd: 11-07-2023] (zie de hiervoor overgelegde productie 20)

Bron: H.Bergsma (BodemBergsma), J. Vogels (Stichting Bargerveen), A. van den Burg (Stichting Biosfeer), R. Bobbink (Onderzoekcentrum B-WARE), 'Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?', in: Vakblad Natuur Bos Landschap, april 2018, p. 5.

94. Greenpeace wijst er verder op dat niet alle effecten van die in de bodem opgebouwde zuurlast al ten volle te zien zijn in de vegetatie. De negatieve effecten zullen echter de komende jaren steeds sterker zichtbaar worden, doordat habitats en soorten zich door deze zuurlast negatief ontwikkelen. Zoals hiervoor al vermeld, wordt in de natuur, onder andere geobserveerd dat verzuring tot een kalkgebrek bij steeds meer slakken en vogels (bijvoorbeeld koolmezen), wat tot voortijdige sterfte leidt⁶⁰. Verzuring van de bodem zorgt verder ook voor meer uitspoeling van mineralen waardoor planten in verhouding meer stikstof krijgen te verwerken. 'Uitspoeling' houdt in dat de mineralen in de bodem in reactie op de verzuring weggaan. Het gevolg daarvan is dat de bodem steeds minder minerale voedingsstoffen bevat voor planten die gevoelig zijn voor die verzuring, en steeds meer stikstof.
95. De stikstoflast moet zo snel mogelijk naar beneden om verdere, mogelijk onomkeerbare gevolgen⁶¹ van nog een nog hogere zuurlast in de bodem vóór te zijn. Dat is nodig, zodat getracht kan worden om een deel van de habitattypen en daartoe behorende typische planten- en diersoorten zoveel mogelijk te behouden. Alleen zo blijft de kans aanwezig om stikstofgevoelige habitats conform de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn weer in een gunstige staat te brengen. Met andere woorden, indien de bodem te zeer aangetast

⁶⁰ Zie opnieuw Van den Burg, 'Rammelende eieren en brekebenen bij de koolmees: verzuring terug bij af?', Vakblad Natuur en Landschap, juni 2017 (hiervoor overgelegd als *productie 21*)

⁶¹ Zie onder andere WNF-rapport 'Living Planet Nederland, Kiezen voor natuurherstel', hiervoor overgelegd, p. 32: "Andere ingrepen blijken minder effectief. Vooral herstel van eenmaal door verzuring aangetaste gebieden zal een enorme, en misschien zelfs onmogelijke opgave zijn." Kunstmatig toevoegen van steenmeel brengt de natuurlijke samenstelling van de bodem met alle van nature aanwezige mineralen niet terug. Het effect van het toevoegen van steenmeel, om het verzuringsproces te stoppen en de bodem minder zuur te maken is bovendien nog onbewezen, zo blijkt uit het voornoemde rapport, zie p. 41 en 42: "Toediening van steenmeel, is de conclusie, is in theorie een veelbelovende, maar in praktijk nog geen bewezen herstelmaatregel (de Vries et al., 2019). Het effect wordt nog niet voldoende begrepen (van Diggelen et al., 2019). Voor herstel van verzuurde bosbodems, die vooral op de hoge zandgronden voorkomen, zijn dus geen bewezen technieken beschikbaar. De stikstofdepositie is er al tientallen jaren te hoog en de effecten stapelen zich op. Hoe langer de stikstofdepositie te hoog blijft, hoe groter de schade wordt en hoe moeilijker gebiedsherstel zal zijn. Daarom moet de stikstofdepositie op zeer korte termijn sterk omlaag (Bobbink et al., 2022a)." Zie ook de al aangehaalde publicatie van Bergsma et al. in Vakblad Natuur, Bos, Landschap, april 2018, p. 7: "Helaas wordt ook steeds duidelijker dat met de al ontstane en voortgaande aantasting van het mineralogische kapitaal een volledig natuurlijk herstel (let wel: bij pre-industriële depositieniveaus!) van bodem en biodiversiteit steeds trager zal verlopen en in sommige gevallen niet meer zal optreden.".

raakt door verzuring, zal herstel naar de vereiste gunstige staat van instandhouding steeds verder buiten bereik raken en op termijn zelfs onmogelijk worden.

96. De tijd waarin de overgebleven natuur van habitattypen en leefgebieden kan worden behouden in de staat waarin die verkeert en waarin verdere verslechtering kan worden voorkomen raakt rap op. Relevant daarbij is dat ook bij depositieniveaus onder de KDW het probleem van de reeds ontstane zuurlast in de bodem (zie hierboven) niet is opgelost. Evenwel kan nog verdergaande bodemverzuring wel een halt worden toegeeroepen door het bereiken van de KDW'en⁶².
97. Ook de verslechtering door vermeting door stikstofdepositie zet zich steeds verder voort. De gevolgen daarvan zijn: steeds meer stikstofminnende planten, steeds minder planten die gedijen in stikstofarme habitats en leefgebieden, het steeds schaarser worden van plantensoorten alsmede de daarvan afhankelijke insecten, vogels en dieren. Ook dit proces kan pas worden tegengegaan als de stikstofdepositie onder de KDW'en wordt teruggedrongen.
98. Het verdwijnen van zoveel plantensoorten van de oorspronkelijk stikstofarme milieus, alsmede de steeds verdere verzuring van habitats en leefgebieden kon plaatsvinden onder invloed van stikstofdepositie. In ieder geval laten deze ontwikkelingen duidelijk zien dat er al jaren sprake is van overtreding door gedaagde van het wettelijke verslechteringsverbod.

3.7 Staat van de beschermde natuur: ernstig bedreigd en verslechterd door stikstof

99. Vooraanstaande ecologen Van den Burg et al. concluderen in hun rapport uit 2021 dat in Nederland veel beschermde natuur al is aangetast en dat wij bij het voortduren van de overbelasting door stikstof de komende jaren meer beschermde natuurwaarden zullen verliezen. Dat laatste doordat habitattypen en leefgebieden verder verslechteren en herstel steeds verder buiten bereik raakt:

“Veel habitattypen zijn in dermate slechte staat (Vogel- en Habitatrichtlijn rapportage 2019) dat we, naast wat er al verloren is gegaan, ook de komende periode nog veel natuurwaarden dreigen te verliezen. Voorbeelden van habitattypen die dit betreffen zijn de Oude eikenbossen (Lucassen et al. 2014) en de nagenoeg verdwenen intacte

⁶² Bobbink 2021, p. 4

vegetaties van Heischrale graslanden (o.a. Bobbink et al. 2017).” (Van den Burg et al., p. 12)⁶³.

En:

“Effecten van stikstofdepositie zijn in een aantal habitattypen nu dermate ernstig dat natuurlijk herstel zonder ingrijpende maatregelen niet meer mogelijk is (Bobbink et al. 2017, Bergsma et al. 2018). Deze maatregelen worden ingrijpender naarmate de (ruime) overschrijding van de KDW langer voortduurt en de aantasting blijft toenemen. Dat we in deze slechte staat van natuurkwaliteit van de betreffende habitattypen zijn terecht gekomen (rapportage Vogel- en Habitatrichtlijn 2019) impliceert dat we al veel natuurlijke kenmerken van deze habitattypen verloren hebben en veel van de biodiversiteit die typerend is voor deze habitattypen zijn kwijtgeraakt. [...].

Het is niet zo dat er door aantasting van gebieden door stikstofdepositie simpelweg ‘andere’ natuur ontstaat. Fundamentele ecologische processen in een aantal habitattypen zijn inmiddels dermate verstoord geraakt dat natuur hier plaats heeft gemaakt voor sterk aangetaste, niet meer als habitattypen kwalificerende landschappen waarin veel minder planten en dieren (zowel soorten als aantallen) kunnen leven (o.a. Landschap 2017).” (idem, p. 12).

En:

“In de cascade van effecten die zich als gevolg van voortdurende veel te hoge stikstofdepositie voordoen, zitten we in de laatste fase, welke wordt gekenmerkt door ernstige bodemverzuring en biodiversiteitsverlies op grote schaal.” (idem, p. 20).

100. Deze deskundigen concluderen dus dat de beschermde, voor stikstof gevoelige natuur in de laatste fase verkeert en dat sprake is van ernstige bodemverzuring en biodiversiteitsverlies op grote schaal. Met ‘de laatste fase’ wordt hier bedoeld de laatste fase waarin de betreffende natuur nog kwalificeert als de habitattypen waarvoor de Natura 2000-gebieden werden aangewezen en behalve dat ze niet meer kwalificeren, verdwijnen ze ook volledig, dit geldt onder andere voor oude eikenbossen en de heischrale graslanden. De deskundigen gaan ook uit van een groot risico op verder verlies van beschermde soorten, waaronder vogels:

“Het is, zeker bij vogels, vaak heel moeilijk om soorten die eenmaal zijn uitgestorven als broedvogel weer terug te krijgen (denk aan de duinpieper, klapekster, korhoen en

⁶³ Van den Burg et al. 2021 (zie hiervoor overgelegde *productie 13*)

tapuit). Voorkómen dat soorten uitsterven heeft dus de hoogste urgentie. Nederland is bovendien via de Vogel en Habitatrichtlijn verplicht tot de instandhouding van soorten als het pimpernelblauwtje, korhoen, tapuit en paapje. Herstel van de milieukwaliteit is van doorslaggevend belang, omdat populatieherstel en herintroductie alleen mogelijk zijn als de overleving en voortplanting van de dieren voldoende zijn gewaarborgd met adequate abiotische randvoorwaarden en het juiste ecologisch functioneren van de habitattypen.” (idem, p. 26).

101. De situatie is ecologisch gezien dus zeer ernstig. Ook, maar ook juridisch gezien is het echter ernstig. Namelijk in het licht van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, die uitgaan van het behouden van populaties en habitats in ten minste in de staat waarin ze verkeerden toen ze als Natura-2000 gebieden werden aangemeld⁶⁴ bij de Europese Commissie en die in het verlengde daarvan ook uitgaan van uiteindelijk herstel van die natuur. De achteruitgang is echter een feit en haast met reductie van stikstof is geboden, zo is de conclusie in Van den Burg et al:

“De kans is dus groot dat, ondanks goede inspanningen, ook de komende periode natuurwaarden verloren zullen gaan. Met dit ecologisch verlies van natuurwaarden moet rekening worden gehouden in relatie tot het tijdspad waarop reductie van stikstofdepositie kan plaatsvinden. Als de stikstofreductie te laag of traag uitpakt, zullen bijvoorbeeld oude eikenbossen verder afsterven (door verzuring en stikstofstapeling). Goed ontwikkelde heischrale graslanden zullen door bodemverzuring mogelijk geheel verdwijnen (daar is nu nog maar een paar procent van over), de successie van stuifzanden zal te snel blijven verlopen door de vermistende werking van stikstofdepositie en de aantasting van veengebieden (vergrassing en verbossing als gevolg van stikstof) en heidegebieden (verzuring en vergrassing) zal op het grootste oppervlak van deze habitattypen blijven voortduren.” (idem, p. 24).

102. Door niet adequaat en tijdig de stikstofdepositie aan te pakken heeft de Staat de voortgaande verslechtering jarenlang in wezen genegeerd. In de volgende paragraaf zal aan de hand van nog recentere wetenschappelijke bevindingen worden aangetoond dat het tij anno 2023 nog altijd niet is gekeerd. De conclusie die daaruit voortvloeit is dat er met spoed drastische

⁶⁴ Het verslechtingsverbod geldt vanaf aanmelding van een gebied bij de Europese Commissie, zie artikel 4 lid 5 en artikel 7 van de Habitatrichtlijn

stikstofreductie dient plaats te vinden. Uit die bespreking zal duidelijk worden dat dit ook de enige manier is om te voorkomen dat de beschermde habitattypen en leefgebieden die er nog zijn verder dreigen te verslechteren en überhaupt niet meer in een gunstige staat van instandhouding kunnen worden gebracht.

3.8 Falende stikstofaanpak van gedaagde: periode 2015-2021 (PAS en de jaren daarna)

103. De in 2012 geactualiseerde KDW'en tonen aan, zoals hierboven werd besproken, dat een deel van de stikstofgevoelige natuur nog gevoeliger is dan gedacht. Dat betekent dat er dus sprake is van nog grotere overschrijdingen van de KDW'en dan eerder werd aangenomen, met alle consequenties van dien voor mate en tempo waarin aantasting van die natuur dreigde en dreigt. Desondanks heeft gedaagde nagelaten om de stikstofdepositie aan te pakken en zo snel mogelijk naar beneden te brengen, met dien verstande dat dit de enige daadwerkelijke remedie is om (dreigende) verslechtering en het buiten bereik raken van een gunstige staat van instandhouding te voorkomen.
104. De Staat is pas vanaf 2015 begonnen met een aanpak voor het terugdringen van stikstof: de zogenaamde *programmatische aanpak van stikstofdepositie* werd het speerpunt van de stikstofaanpak van gedaagde. Greenpeace zal nu toelichten dat en waarom dit programma niet volstond om de stikstof voldoende terug te dringen en de natuur te beschermen. Het dat en waarom daarvan zijn relevant voor de huidige - falende - aanpak van gedaagde en wat het verwachte resultaat van die aanpak is en zal zijn.
105. Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) stelden de minister van LNV en de minister van Infrastructuur een programma vast voor "een ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen" aldus artikel 19kg van de Nbw 1998⁶⁵. Dat werd het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS).⁶⁶ Het PAS werd per 1 juli 2015 van kracht.
106. De kern van het PAS-systeem en daarmee ook het grote mankement eraan, is dat bij voorbaat werd aangenomen dat stikstofreducerende maatregelen en natuurmaatregelen zouden

⁶⁵ Zie het per 1 januari 2017 vervallen artikel 19kg van de Natuurbeschermingswet 1998, leden 1 en 2

⁶⁶ Het Vaststellingsbesluit programma aanpak stikstof, Stcrt 2015, nr. 18411 en daarmee het programma aanpak stikstof trad in werking vanaf 10 juni 2015

werken en op die manier voor ‘stikstofruimte’ zouden zorgen. Die ‘stikstofruimte’ werd onder het PAS eveneens bij voorbaat – en dus nog vóórdát bewezen was dat die maatregelen effectief waren en tot het beoogde resultaat hadden geleid (te weten: natuurherstel en het stoppen van verslechtering) – al toegekend voor het vergunnen van nieuwe plannen en projecten. Dit PAS-systeem werd doorgevoerd ondanks de ernstige overschrijdingen van de KDW’en van beschermde habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden door heel Nederland. Juristen en ecologen waarschuwden vanaf het begin dat het PAS-systeem vanwege onzekerheid van het resultaat van stikstofmaatregelen niet voldeed aan de Habitatrichtlijn. Het streven was dat tussen 2021-2027 (en uiterlijk tussen 2027-2033) de verslechtering in stikstofgevoelige habitats tot stilstand was gebracht. Inmiddels staat echter vast dat de met het PAS in het vooruitzicht gestelde stikstofdaling niet is gerealiseerd: de stikstofdepositie is niet gedaald, is in 2018 juist licht gestegen en het PAS heeft al met al de (nationale) aanpak van stikstof vertraagd en tot nieuwe stikstofdepositie van nieuwe plannen en projecten geleid.

107. Het falen van het PAS-systeem, en daarmee van de Staat, is ook in de jurisprudentie erkend. Zo zette het Europees Hof van Justitie (hierna: HvJEU) in 2018 een streep door het PAS.⁶⁷ Stikstofreductiemaatregelen en natuurmaatregelen die nog niet bewezen effectief zijn, en waarvan de effecten nog niet met zekerheid vaststaan, kunnen niet bij voorbaat worden ingezet om stikstofruimte te creëren. Toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen staan volgens het HvJEU niet vast als “het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd”⁶⁸, en het HvJEU wijst erop dat dergelijke maatregelen ook negatieve effecten kunnen hebben.⁶⁹
108. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft het PAS-arrest van het HvJEU in de zogenaamde PAS-uitspraken van mei 2019⁷⁰ in de Nederlandse rechtspraak toegepast heeft het PAS onverbindend verklaard. Sindsdien is een aantal op het PAS gebaseerde vergunningen en plannen vernietigd. Echter, een ander deel van de onder het PAS verleende vergunningen voor plannen projecten is ondanks dat daarvoor niet

⁶⁷ HvJ EU 7 november 2018, Mobilisation en Vereniging Leefmilieu, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882

⁶⁸ PAS-arrest, par. 129

⁶⁹ PAS-arrest, par. 131

⁷⁰ AbRS en AbRS

gerealiseerde 'stikstofruimte' was gebruikt, onherroepelijk geworden. Een bijkomende kwestie is dat onder het PAS-systeem boeren en bedrijven geen vergunning nodig hadden voor een project indien daar slechts 'beperkt' stikstofdepositie mee gegenereerd zou worden. Ook hier werd toekomstige stikstofruimte ingezet die in werkelijkheid nog niet was gerealiseerd. De onder het PAS vergunde plannen en projecten tezamen met de PAS-melders dragen juist nog steeds bij aan de bestaande stikstofdepositie op de Nederlandse Natura 2000-gebieden.

109. Naar aanleiding van de PAS-uitspraken van mei 2019 nam de Staat alsnog andere maatregelen om de stikstofdepositie naar beneden te brengen. Met de Spoedwet aanpak van stikstof in 2019⁷¹ (hierna: Spoedwet) en een 'structurele aanpak stikstof' vanaf 2020⁷² (hierna: Structurele aanpak) zijn enkele stikstofreductiemaatregelen doorgevoerd. Inmiddels is echter duidelijk dat de daadwerkelijke stikstofreductie met de aanpak van gedaagde, rekening houdend met het effect van de Spoedwet en de Structurele aanpak, minimaal geweest: volgens de minister voor Stikstof en Natuur is slechts een reductie gerealiseerd van gemiddeld 5 - 7 mol per hectare per jaar⁷³. Het is een druppel op de gloeiende plaat: de bestaande stikstofdeken bedraagt namelijk *honderden* molen per hectare per jaar⁷⁴. De meest kwetsbare habitattypen en leefgebieden hebben KDW'en tussen 571 en 1429 mol/ha/jaar, terwijl de achtergrondniveaus van stikstofdepositie gemiddeld op 1500 mol/ha/jaar liggen (gemiddeld circa 21 kg/ha/jaar) met in bepaalde gebieden stikstofdepositieniveaus van boven 3500 mol/ha/jaar⁷⁵ (zie de hiervoor overgelegde *productie 22*).

110. Resumerend is gedaagde in de jaren na het sneuvelen van het PAS zeer nalatig geweest in zijn aanpak van stikstof.

⁷¹ Spoedwet aanpak stikstof van 13 november 2019, Stb. 2019, 517

⁷² Kamerstukken II, 2019-2020, 35 334, nr. 82, 'Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak'

⁷³ Plenaire debat van 23 februari 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr 57, item 13, p. 45: "Snelheid is nodig, precies zoals Johan Remkes adviseert, om die deuk nu echt in die depositie te krijgen. Heel eerlijk: we moeten honderden molen realiseren en we hebben er tot nu toe 5 tot 7 gerealiseerd. Dat is waar we staan." , Zie ook [geraadpleegd: 11-07-2023]

⁷⁴ Ter vergelijking: de KDW voor habitat H9190 Oude eikenbossen bedraagt 1071 mol/ha/jaar. De depositie waaraan deze bossen op de Veluwe blootstaan bedraagt in de huidige situatie op de Veluwe 1818 mol/ha/jaar (range 1395-2046) mol/ha/jaar, in 2030 zou nog steeds 99% van het habitat overbelast zijn met stikstof, zie Natuurdoelanalyse Veluwe, p. 13, te raadplegen via [geraadpleegd: 11-07-2023]

⁷⁵ "In met name de Gelderse Vallei en de Peel komen deposities voor van meer dan 3500 mol N/ha per jaar." Bron: [geraadpleegd: 11-07-2023]

3.9 Aanpak stikstof en staat van de natuur: 2021-heden

111. Zoals vermeld, duurt de ernstige overbelasting van de natuur met stikstof nog steeds en vrijwel onveranderd voort, met gemiddeld circa 21 kilogram per hectare per jaar (circa 1500 mol/ha/jaar), dus elk jaar opnieuw. In en rond bepaalde beschermde Natura 2000-gebieden is de stikstofdepositie nog veel hoger. Zo zijn de stikstofniveaus in de Gelderse Vallei en de Peel hoger dan 3500 mol/ha/jaar, zo blijkt uit cijfers van het RIVM (hierna overlegd als *productie* 35). Daartegen afgezet is de gemiddelde stikstofreductie van slechts 5-7 mol/ha/jaar een druppel op de gloeiende plaat en in ieder geval bewijs dat de gedaagde zeer nalatig is ten aanzien van de aanpak van stikstof. Ook de vanaf 2021 geformuleerde aanpak stikstof van gedaagde is onder de maat en wel zodanig dat sprake is van onrechtmatig handelen van de Staat.

3.9.1 Landelijke stikstofdoelen: wettelijke doelen en Coalitieakkoord

112. Het wetsvoorstel Wet stikstofreductie en natuurverbetering werd per 1 juli 2021 van kracht. Daarin zijn wettelijke doelen voor stikstofreductie vastgelegd aan de hand van de KDW'en, 'de grens waarboven verslechtering' van stikstofgevoelige habitats op voorhand niet is uit te sluiten. In het hiervoor aangehaalde artikel 1.12a van de WnB staat het percentage areaal aan stikstofgevoelige habitat dat in de opgenomen jaren 2025, 2030 en 2035 onder de KDW moet zijn gebracht:
- a. in 2025: ten minste 40%;
 - b. in 2030: ten minste 50%;
 - c. in 2035: ten minste 74%.
113. Met de landelijke stikstofreductiedoelen beoogt gedaagde verslechtering⁷⁶ van de beschermde habitats in de zin van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn te voorkomen, terwijl stikstofreductie ook een 'wezenlijk onderdeel' is voor het "bereiken van een gunstige staat van instandhouding" in de zin van artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn ⁷⁷. Greenpeace zal nu

⁷⁶ "De omgevingswaarde wordt dus uitgedrukt in termen van het areaal waarop een te hoge belasting van stikstof plaatsvindt om behoud van de voor stikstofgevoelige habitats te verzekeren, conform artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn." MvT Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, p. 56.

⁷⁷ "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." (...) "Maar het realiseren van de omgevingswaarde is wel een wezenlijk onderdeel van de

bespreken dat en waarom de Staat met deze doelstellingen niet voldoet aan zijn verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn.

3.9.2 *Eerste rapport Bobbink 2021: landelijke stikstofdoelen schieten tekort*

114. Toen duidelijk werd dat landelijke stikstofdoelen (50% van de stikstofgevoelige habitats onder KDW in 2030) in de Wnb zouden worden opgenomen, liet Greenpeace onderzoek doen naar de uitwerking daarvan op de natuur. Dit resulteerde in het eerder aangehaalde rapport Bobbink 2021 dat in maart 2021 werd gepubliceerd. Het rapport toont aan dat de aangekondigde wettelijke stikstofdoelen, in het algemeen én waar het de meest kwetsbare natuur betreft, ernstig tekort schieten. Dat was dus de stand van zaken, nog voor de wet in werking trad. Bobbink bespreekt in dit rapport al een lijst van habitats waarvoor het 'nu of nooit is' en ten aanzien waarvan de stikstofdepositie veel sneller naar beneden moet dan met de wettelijke doelen wordt beoogd:

"Voor een aantal habitats - een zogenaamde 'zwarte' lijst - 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 (Tabel 7.2). Vooral in grote delen van het zandlandschap, maar ook in de overige landschappen – en zelfs in de duinen - blijven meerdere typen onder te hoge druk staan." (rapport Bobbink 2021, p. 71).

115. De conclusie in het rapport Bobbink 2021 is dat ook bij het volledig halen van stikstofreductiedoel in de wet voor 2030 (te weten: 50% van de stikstofgevoelige habitats onder KDW) de verslechtering voor de meest kwetsbare habitats niet tijdig een halt wordt toegeroepen. Het landelijke doel voor 2030 zorgt er immers ook voor dat de andere helft van het areaal stikstofgevoelige natuur dan nog steeds niet onder de KDW'en hoeft te zijn gebracht. Kortom, niet alleen beslaat het wettelijk doel te weinig oppervlakte, ook is het doel ongericht - het geeft geen prioriteit aan de meest gevoelige en overbelaste habitats. Het rapport Bobbink 2021 toont kortom aan dat de Staat met deze wettelijke stikstofdoelen de urgentie miskent om de meest gevoelige habitats tijdig onder de KDW te brengen.

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." MvT Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, p. 56

116. In december 2021 sprak gedaagde weliswaar in het Coalitieakkoord⁷⁸ af om het wettelijke stikstofdoel voor 2035 (74% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW) naar voren te halen, naar 2030.⁷⁹ De landelijke stikstofdoelen in de Wnb zijn op die nieuwe afspraken echter nooit aangepast. Een tijd was onduidelijk of dit nog ging gebeuren door het recente besluit van één van de regeringspartijen om het Coalitieakkoord te heronderhandelen op het punt van de stikstofafspraken⁸⁰. Inmiddels is het Coalitieakkoord vervallen door de val van het kabinet.
117. In het Coalitieakkoord, met daarin de afspraken over stikstof die door de val van het kabinet onzeker zijn geworden, werd verder een transitiefonds aangekondigd van Euro 24,3 miljard voor het bereiken van meerdere landelijke doelen, die betreffende klimaat, water, stikstof en natuur. Volgens de kabinetsplannen uit het Coalitieakkoord werd het grootste deel van dat fonds pas na 2025 vrijgegeven. Inmiddels is zelfs onduidelijk of het Transitiefonds daadwerkelijk zal worden ingesteld.⁸¹ Uit het - inmiddels niet meer geldende - Coalitieakkoord⁸² blijkt dat het grootste deel van het fonds pas na 2025 zal worden vrijgegeven.

3.9.3 Tweede rapport Bobbink: stikstofreductie zeer urgent

118. In 2021 was de stikstofsituatie vrijwel ongewijzigd ten opzichte van voorgaande jaren en een deugdelijke ecologische onderbouwing van de landelijke stikstofdoelen die in de Wet natuurbescherming werden vastgelegd, ontbrak. Om die reden liet Greenpeace in 2022 een ecologische beoordeling uitvoeren naar de herstelbaarheid van beschermde habitats bij voortgaande overbelasting met stikstof en de mate waarin voor die habitats nog een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt. Het onderzoek werd onder leiding van Bobbink uitgevoerd door een team van wetenschappers van het onderzoeksinstituut B-WARE van de universiteit Nijmegen. Het rapport dat zij opstelden is als **productie 9** ingebracht (hierna:

⁷⁸ Kamerstukken II, 2021-2022, 35788, nr. 77, Bijlage "Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst".

⁷⁹ Een wetsvoorstel om het wettelijke doel voor 2035 te vervroegen naar 2030 is tot en met 23 maart 2023 'ter consultatie' op voor inspraak gepubliceerd. "Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen" (...) "In het kort Dit wetsvoorstel versnelt de wettelijke stikstofdoelstelling (omgevingswaarde) van 2035 naar 2030. Ook introduceert het wetsvoorstel een natuurvergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen (o.a. intern salderen)." Zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

⁸⁰ NOS 31 maart 2023, 'Kabinet bouwt pauze stikstof in om CDA in coalitie te houden', zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

⁸¹ Kamerstukken II, 2022-2023, 36277, nr. 1.

⁸² Kamerstukken II, 2021-2022, 35788, nr. 77, Bijlage, "Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst", bijlage 'Budgettaire bijlage coalitieakkoord, p. 18).

Bobbink et al. 2022) en toont aan dat de urgentie voor stikstofreductie zelfs nog hoger is dan in 2021 werd gedacht.

119. De conclusie van het rapport is – kort gesteld – dat de stikstoflast voor 15 beschermde habitattypen⁸³ eind 2025 onder de KDW moet zijn gebracht om onomkeerbare schade te voorkomen.⁸⁴ Voor nog eens 12 habitattypen is een ecologische deadline van 2030⁸⁵ vastgesteld in Bobbink et al. 2022. De aanpak van stikstof is urgent om schade door (dreigende) verslechtering en/of het niet meer kunnen bereiken van een gunstige staat van instandhouding als gevolg van de stikstofbelasting te voorkomen. Bobbink et al. benoemen in dit verband dus 27 urgente habitattypen met voor Nederland kenmerkende natuur, onder andere de habitattypen ‘Grijze duinen’, ‘Zandverstuivingen’, ‘Droge heide’ en ‘Oude eikenbossen’ waarvoor een ecologisch *point of no return* nadert. Ten aanzien van de Oude eikenbossen is de situatie inmiddels zo ernstig dat sterfte van eikenbomen door stikstof optreedt⁸⁶ (**productie 24**). Bobbink et al. 2022 biedt ecologische onderbouwing voor het feit dat drastische terugdringing onder de KDW van stikstofdepositie op deze 15 habitattypen vóór eind 2025 en op nog eens 12 habitattypen vóór eind 2030 ecologisch gezien noodzakelijk is om de hierboven omschreven (dreigende) schade te voorkomen.

3.9.4 Quikscan en nader onderzoek van B-WARE: urgente lijst nog langer

120. Het rapport Bobbink et al. 2022 is door Greenpeace met de Staat gedeeld. In reactie op Bobbink et al. 2022, liet gedaagde vervolgens zelf onderzoek uitvoeren naar de staat van de meest kwetsbare habitattypen en leefgebieden. Dat gebeurde vooruitlopend op uitgebreidere Natuurdoelanalyses⁸⁷ die uiterlijk 1 april 2023 zouden worden opgeleverd⁸⁸, waarover onderstaand meer. Bij Kamerbrief van 23 maart 2023⁸⁹ kondigde de minister van LNV aan dat het onderzoek naar aanleiding van het rapport Bobbink et al. 2022 zou worden

⁸³ Habitattypen Grijze duinen H2130 B en H2130C zijn gezamenlijk beoordeeld in de “Samenvattende tabel” in het rapport Bobbink et al. 2022, ongenummerde Samenvatting, p. 5, het betreft echter twee verschillende habitattypen.

⁸⁴ Bobbink et al. 2022, Samenvatting, ongenummerd p. 5, Samenvattende tabel, rood gemarkeerde habitattypen

⁸⁵ Bobbink et al. 2022, Samenvatting, ongenummerd p. 5, Samenvattende tabel, oranje gemarkeerde habitattypen

⁸⁶ Volkskrant 5 maart 2023, ‘Boswachter ziet eiken voor zijn ogen sterven in door stikstof aangetast natuurgebied’, zie ook [geraadpleegd: 11-07-2023] en KRO NCRV Pointer, 9 maart 2023, ‘Eiken in De Brabantse Wal vallen inderdaad om door stikstof’, zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

⁸⁷ Voorzien in het ontwerpProgramma Stikstofreductie en Natuurverbetering (Programma SN), ter inzage gelegd in mei 2022 en vastgesteld in december 2022, Stcr. 2022, nr. 32447

⁸⁸ Zie Quikscan natuurdoelanalyses, 4 mei 2022, p. 5, aangekondigd voor ‘uiterlijk 1 juli 2023’ en Kamerbrief van 23 maart 2022, Kamerstukken II, 2021-2022, 35334, nr. 175, p. 4

⁸⁹ Kamerstukken II, 2021-2022, 35384, nr. 175

uitgevoerd door de door het ministerie van LNV ingestelde Taakgroep Ecologische Onderbouwing (hierna: de Taakgroep):

“Het wetenschappelijk rapport van B-WARE is inmiddels opgepakt door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO). Omdat het verschil tussen het tegengaan van verslechtering en het bereiken van een gunstige staat van instandhouding zowel ecologisch als juridisch belangrijk is, zullen de resultaten van de aanvulling door de TEO zo snel mogelijk worden meegenomen in de verdere uitwerking van het stikstofbeleid op landelijk en gebiedsniveau.” (Kamerstukken II, 2021-2022, 2021-2022, 35384, nr. 175, p. 6).

121. Het rapport dat door de deskundigen van Taakgroep werd opgesteld in opdracht van LNV was in mei 2022 gereed: 'Resultaten quick scan natuurdoelanalyses'⁹⁰ (hierna: de Quickscan). De in Bobbink c.s. 2022 genoemde lijst van zeer urgente habitattypen wordt door de Taakgroep in de Quickscan uitgebreid naar 17 habitattypen en 3 leefgebieden⁹¹ waarvoor de urgentie op 2025 staat⁹² en de lijst van urgente habitattypen in Bobbink et al. 2022 met ecologische deadline 2030 is door de Taakgroep in de Quickscan uitgebreid naar 15 habitattypen en 4 leefgebieden. De Taakgroep heeft de in Bobbink c.s. 2022 gehanteerde systematiek overgenomen, en heeft in Tabel 1 van de Quickscan voor de habitattypen en leefgebieden waarvoor “Urgentie daling depositie” als ‘zeer urgent’ is aangemerkt, de deadline van 2025 opgenomen en voor de habitattypen en leefgebieden waarvoor de “Urgentie daling depositie” als ‘urgent’ is aangenomen een deadline van 2030. Daarover staat in de Quickscan:

⁹⁰ [geraadpleegd: 11-07-2023]

⁹¹ Ten opzichte van Bobbink et al. 2022 vallen de habitattypen H7140A en H7140B af, de uitbreiding betreft de volgende habitattypen en leefgebieden met urgentie 2025:

H3160 zure vennen, H5130 jeneverbesstruwelen, H9110 veldbies-beukenbossen, 91D0 hoogveenbossen, Lg09 droog struisgrasland, Lg13 bos van arme zandgronden, Lg14 eiken- en beukenbos van lemige zandgronden.

Ten opzichte van Bobbink et al. 2022 vervallen de habitattypen H2190B, H6120 en H6210, de uitbreiding betreft de volgende habitattypen en leefgebieden met urgentie 2030:

H2190-om vochtige duinvalleien open water, H3140hz kranswierwateren, variant op hogere zandgronden, H6110 pionierbegroeiingen op rotsbodem, H6130 zinkweiden, H7230 kalkmoerassen, 91E0C vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen), Lg03 zwakgebufferde sloot, Lg04 zuur ven, Lg06 dotterbloemgrasland van Beekdalen, Lg12 zoom, mantel en droog struweel van de duinen Bron: TEO, ‘Resultaten quick scan natuurdoelanalyses’ van 4 mei 2022, Tabel I, p. 2 en 3.

⁹² Hierover schrijft de Taakgroep Ecologisch Onderzoek onder andere het volgende:

“Aanleiding

De urgentielijst habitats is gebaseerd op Bobbink et al. (2022). Dit rapport bevat een lijst met habitattypen die als urgent en zeer urgent beoordeeld worden vanwege een benodigde snelle depositiereductie (voor respectievelijk 2025 en 2030) om duurzaam herstel te realiseren. Deze lijst is ten behoeve van deze quick scan aangevuld met habitattypen en de leefgebiedtypen, volgens dezelfde methode. (TEO, ‘Resultaten quick scan natuurdoelanalyses’ van 4 mei 2022, p. 3 en 4).

“Er is mogelijk sprake van urgentie voor het treffen van aanvullende maatregelen voor stikstofreductie. De lijst met habitats die volgt uit dit onderzoek is opgenomen in tabel 1, (...)” (Quickscan, p. 2).

En:

“Dit rapport bevat een lijst met habitattypen die als urgent en zeer urgent beoordeeld worden vanwege een benodigde snelle depositiereductie (voor respectievelijk 2025 en 2030) om duurzaam herstel te realiseren.” (Quickscan, p. 3 en 4).

122. De Quickscan plaatst 91 Natura 2000-gebieden op een 'aandachtslijst' waar één of meerdere habitattypen waarvoor stikstofreductie in 2025 respectievelijk 2030 urgent is voorkomen. Voor de habitattypen en leefgebieden die daar voorkomen geldt dat 'depositiedaling' urgent is omdat het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor die natuur 'buiten bereik' dreigt te raken volgens de Quickscan. Met andere woorden: omdat voor die natuur dreigende verslechtering bij voortgaande belasting met stikstofdepositie niet met zekerheid wordt voorkomen:

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. (Quickscan, p. 6 en 7).

123. De Quickscan in opdracht van gedaagde bevestigt dus de conclusies van Bobbink et al. 2022, én het feit dat de voor stikstof meest kwetsbare habitattypen en leefgebieden een ‘snelle depositiereductie’ nodig hebben. Onder ‘natuurherstel’ verstaat gedaagde, brieven van de minister van Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer, in de context van de stikstofaanpak overigens het volgende:

“De Habitatrichtlijn schrijft voor dat er gewerkt moet worden aan natuurherstel, dat wil zeggen dat verslechtering van natuur wordt tegengegaan en de weg naar duurzaam herstel daarvan onontkoombaar is ingezet.” (Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108, p. 5)⁹³.

124. Omdat de Quickscan tot een meer uitgebreide lijst urgente habitats en leefgebieden kwam dan het rapport Bobbink et al. 2022, heeft gedaagde via de Taakgroep vervolgonderzoek door

⁹³ Bijvoorbeeld Kamerbrief van 25 november 2022 over de Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos, Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108, p. 5

B-WARE gelast. Dit resulteerde in het rapport Tomassen et al. van december 2022 dat als **productie 12** hiervoor werd ingebracht (hierna: rapport Tomassen et al.).

125. Tomassen et al. bevestigen de lijst van habitattypen en leefgebieden die volgens Bobbink et al. 2022 en de Quicksan voor eind 2025 onder de KDW dienen te worden gebracht met uitzondering van één habitatype (H91D0 Hoogveenbossen), en de lijst met habitattypen en leefgebieden met urgentie 2030. Resumerend blijkt uit deze ecologische onderzoeken, dat er in totaal sprake is van een lijst van 18 habitattypen⁹⁴ en 3 leefgebieden die voor eind 2025 en 20 habitattypen en 4 leefgebieden die uiterlijk in 2030 onder de KDW'en moeten worden gebracht (hierna ook: de Urgente Lijst en, voor het deel van de Urgente Lijst waarvoor de ecologische deadline van 2025 geldt ook: Urgente Lijst (rood), en voor het deel waarvoor de ecologische deadline van 2030 geldt ook: Urgente Lijst (oranje).

126. In het rapport Tomassen et al. is de Urgente Lijst in tabelvorm opgenomen:

Tabel 3. Overzicht van de herstelbaarheid van de in dit rapport en in het rapport van Bobbink et al. (2022) besproken aanvullende 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 = kritische depositie waarde in kg N/ha/jaar; % oppervlak met overschrijding in 2019² (geel = < 30%, oranje = 30-50% en rood = > 50%); inschatting van de mate van overschrijding in 2019 (geel = gering, oranje = medium en rood = hoog) en inschatting van de herstelbaarheid (groen = tamelijk goed, oranje = matig, rood = slecht en wit = onbekend). De meest rechter kolom geeft de urgentie van de gewenste snelheid van de stikstofreductie: donkerrood in 2025 en oranje in 2030.*

⁹⁴ De lijst van Tomassen et al. neemt de habitattypen Grijze Duinen B en C samen voor de beoordeling: urgent per 2025. De ook in Bobbink et al. 2022 opgenomen habitattypen H7140A en H7140B worden weer toegevoegd met urgentie 2025.

H2000 type/leef gebied	Verkoorte naam	Oppervlakte	Staat van instandhouding	KDW	Oppervlak met overschrijding in 2019	Mate van overschrijding 2019	Herstelbaarheid	Urgentie daling N-depositie
		ha	(2013-2018)	(kg N/ha/jaar)	(%)			
2330	Zandverstuivingen	2774	slecht	10	100	medium	slecht	
6230*	Heischrale graslanden	564	slecht	10	100	medium	slecht	
7110A*	Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap)	8	slecht	7	100	medium	slecht	
7110B*	Actieve hoogvenen (heideveentjes)	57	slecht	11	100	medium	slecht	
7120	Herstellende hoogvenen	7079	slecht	7	100	hoog	slecht	
9190	Oude eikenbossen	2011	slecht	15	100	hoog	slecht	
Lg13	Bos van arme zandgronden	36920		15	100	hoog	slecht	
2130BC*	Grijze duinen-kalkarm/heischraal	6099	matig	10	98	medium	matig	
2310	Stuifzandheide met struikhei	2430	slecht	15	76	medium	matig	
3110	Zeer zwak gebufferde vennen	70	slecht	6	100	medium	matig	
3160	Zure vennen	374	matig	10	100	hoog	matig	
4030	Droge heiden	14287	slecht	15	63	medium	matig	
5130	Jeneverbestruwelen	243	matig	15	86	medium	matig	
7140A	Trilveen	154	slecht	17	30	gering	matig	
7140B	Veenmosrietlanden	1525	slecht	10	100	medium	matig	
2180A	Duinbossen (droog)	4580	matig	15	97	medium	onbekend	
9110	Veldbies-beukenbossen	367	matig	20	97	medium	onbekend	
9120	Beuken-eikenbossen met hubst	7476	matig	20	98	medium	onbekend	
Lg09	Droog struigrasland	1410		14	99	medium	onbekend	
Lg14	Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	29756		20	97	medium	onbekend	
2130A*	Grijze duinen-kalkrijk	5550	matig	15	28	gering	tamelijk goed	
2150*	Duinheide met struikhei	160	matig	15	36	gering	tamelijk goed	
2190A-om	Vochtige duinvalleien (open water), oligo-/mesotroof	88	matig	14	24	gering	tamelijk goed*	
2190B	Vochtige duinvalleien (kalkrijk)	1106	matig	20	19	gering	tamelijk goed	
3130	Zwak gebufferde vennen	310	slecht	8	100	hoog	tamelijk goed	
3140-hz	Kranswierwateren, hogere zandgronden	7	matig	8	100	hoog	tamelijk goed	
4010A	Vochtige heiden (hogere zandgronden)	1430	matig	17	36	gering	tamelijk goed	
4010B	Vochtige heiden (laagveen)	182	matig	11	100	medium	tamelijk goed	
6110	Pionierbegroeiingen op rotsbodem	1	slecht	20	65	medium	tamelijk goed	
6130	Zinkweiden	2	slecht	15	73	medium	tamelijk goed	
6210	Kalkgraslanden	95	slecht	21	11	gering	tamelijk goed	
6410	Blauwgraslanden	196	matig	15	65	medium	tamelijk goed	
7230	Kalkmoerassen	7	slecht	16	97	medium	tamelijk goed	
9160A	Eiken-haagbeukenbossen (hogere zandgronden)	72	slecht	20	96	medium	tamelijk goed	
9160B	Eiken-haagbeukenbossen (heuvelland)	848	slecht	20	96	medium	tamelijk goed	
Lg03	Zwakgebufferde sloot	12		25	22	gering	tamelijk goed	
Lg04	Zuur ven	316		17	81	medium	tamelijk goed	
Lg06	Dotterbloemgrasland van beekdalen	23		20	26	gering	tamelijk goed	
Lg12	Zoom, mantel en droog struweel van de duinen	401		23	22	gering	tamelijk goed	
2180C	Duinbossen (binnenduinrand)	1891	matig	25	27	gering	onbekend	
2320	Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	297	matig	15	32	gering	onbekend	
6120*	Stroomdalgraslanden	74	slecht	18	24	gering	onbekend	
91D0	Hoogveenbossen	1095	slecht	25	29	gering	onbekend	
91E0C	Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen)	1044	matig	26	43	gering	onbekend	

127. Uit de zojuist besproken onderzoeken blijkt kortom dat verdere verslechtering dreigt en dat natuurherstel buiten bereik raakt, indien de stikstofdepositie niet vóór de ecologische deadlines van eind 2025 en eind 2030 voor de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst onder de KDW'en wordt gebracht⁹⁵. Een dramatische conclusie die ertoe had moeten leiden dat de Staat de ecologische ecologische deadlines van 2025 en 2030 tot speerpunt van de stikstofaanpak zou maken om (dreigende) onomkeerbare schade bij de habitats en leefgebieden van de Urgente Lijst te voorkomen. Niets is echter minder waar.

⁹⁵ In het rapport van Bobbink c.s. 2022 werden habitattypes 2130B en 2130C gezamenlijk gepresenteerd, in de Quickscan zijn deze separaat weergegeven, en in het rapport Tomassen c.s. weer gezamenlijk.

3.9.5 De Urgente Lijst

128. Met de term 'Urgente Lijst' wordt in het navolgende steeds, zoals uiteengezet, de lijst van de habitattypen en leefgebieden van de lijst uit het rapport van Tomassen et al. aangeduid, waarvoor de ecologische deadlines op 2025 respectievelijk 2030 zijn vastgesteld (zie de hiervoor opgenomen Tabel 3 uit Tomassen et al. die de Urgente Lijst vormt).
129. Ter verdere verduidelijking en specificatie zal ook worden gesproken over de 'Urgente Lijst' (*rood*) waar het betreft de habitattypen en leefgebieden van die lijst met ecologische deadline 2025 en over de 'Urgente Lijst' (*oranje*) waar het gaat om de habitattypen en leefgebieden met ecologische deadline 2030. De kleuraanduiding is ontleend aan de laatste kolom van Tabel 2 in Tomassen et. al waarin de 'urgentie daling N-depositie' met rood worden aangegeven als de ecologische deadline van 2025 geldt en met oranje waar de ecologische deadline van 2030 geldt. In het rapport Bobbink 2021 werd overigens ook al een lijst geïdentificeerd van zeer kwetsbare habitattypen, die in dat rapport werd aangeduid als 'zwarte lijst'. Dit is in wezen een voorloper van de Urgente Lijst; op die lijst stonden immers al de habitattypen die inmiddels ook zijn opgenomen op de Urgente Lijst. In navolging van de formulering die in het rapport Bobbink 2021 was gehanteerd, heeft Greenpeace in de Eerste Sommatiebrief van 20 mei 2021 verwezen naar die 'zwarte lijst'. In Bobbink et al. 2022 is vervolgens per habitatype de urgentie van daling van de stikstofdepositie tot onder de KDW nader beschreven en zijn daaraan de ecologische deadlines van 2025 en 2030 verbonden. In navolging daarvan is in de Tweede Sommatiebrief aan gedaagde van 16 februari 2023 de lijst met de *zeer* urgente habitattypen (waarvoor de ecologische deadline van 2025 geldt) uit Bobbink et al. 2022 aangeduid als de 'rode lijst'. De Urgente Lijst omvat die lijst en breidt deze naar aanleiding van eigen onderzoek van gedaagde uit, zoals hiervoor omschreven.
130. Inmiddels omvat de Urgente Lijst in deze zaak alle habitattypen en leefgebieden met ecologische deadlines 2025 en 2030, zoals die blijken uit Tomassen et al. (Tabel 2).

3.9.6 Addendum Van den Burg et al.

131. Na publicatie van het rapport Tomassen et al. werd door de ecologen die het hierboven reeds genoemde rapport Van den Burg et al. 2021 opstelden (ingebracht als **productie 13**) een Addendum op hun rapport gepubliceerd (hierna: Addendum, ingebracht als **productie 14**). Van den Burg et al. onderschrijven in dat Addendum het tempo van de stikstofreductie tot

onder de KDW'en uit Bobbink et al. 2022 en daarmee ook de ecologische ecologische deadlines van 2025 en 2030. Zij concluderen bovendien dat de KDW'en die al sinds 2012 voor overheidsbeleid en vergunningverlening worden gehanteerd ten aanzien van veel van de stikstofgevoelige habitats, per direct tot ver onder de KDW moeten worden bijgesteld vanwege de bestaande oververzadiging van de natuur met stikstof. Van den Burg et al.:

“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. [...]”

En:

“Het rapport Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht, van Bobbink e.a. (2022), evenals de Quicksan Natuurdoelanalyses van 4 mei 2022 (Aanpak Stikstof) beschrijft het tempo van stikstofreductie, waarbij de meest kwetsbare habitats per 2025 onder de KDW zouden moeten worden gebracht. Hieraan moet worden vastgehouden, wat rondom kwetsbare gebieden betekent dat de inzet zou moeten zijn om stikstofreductie zo snel mogelijk te realiseren.” (Van den Burg et al. ‘Addendum op Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof’, oktober 2022, p. 1 en 2).

132. De ecologen concluderen kortom dat het inmiddels zo is dat zeer stikstofgevoelige habitats en leefgebieden, waarvan de KDW al decennialang is overschreden, meestal ernstig verzuurd zijn en een stikstofovermaat in de bodem hebben. Zolang de overmaat aan stikstofdepositie niet is afgebouwd zal de natuur verder blijven verslechteren. In feite zouden de huidige KDW'en in de meest verzuurde habitattypen volgens de ecologen op nul moeten staan. Anders gezegd: hoewel er elk jaar opnieuw gemiddeld circa 21 kg/ha/jaar aan stikstofdepositie op de beschermde habitat en leefgebieden neerdaalt, kan er ecologisch gezien in het geheel geen stikstof meer bij.
133. Van den Burg et al. onderschrijven in het hiervoor als **productie 14** overgelegde Addendum van ook dat binnen ‘enkele jaren’ onomkeerbare kantelpunten dreigen door de veel te hoge stikstofdepositie op de meest gevoelige habitattypen en leefgebieden. Zij onderschrijven

daarmee ook de ecologische deadlines uit Bobbink et al. 2022 en de Quicksan (Tomassen et al. werd pas later in 2022 gepubliceerd):

“In enkele jaren tijd kunnen grote omwentelingen plaatsvinden: in een paar jaar tijd kunnen heidegebieden sterk vergrassen, heischrale graslanden een groot deel van hun kenmerkende flora kwijtraken en een bosgebied dat in het ene jaar nog redelijk functioneert en waar vogels zich goed kunnen voortplanten, kan een paar jaar later als gevolg van voortgaande verzuring zijn omgeslagen naar een bos waar vogels de grootst mogelijke moeite hebben om voldoende calcium te vinden voor hun eieren en jongen en het broedsucces sterk daalt (zoals in het Edese Bos op de Zuidwest-Veluwe). Er zijn ecologische kantelpunten die alleen in grote lijnen en niet gebied-specifiek te voorspellen zijn. Enkele jaren meer of minder stikstofdepositie kan grote gevolgen hebben voor de kwaliteit en herstelbaarheid van natuurgebieden.

[...]

Hiervoor werd al gewezen op het feit dat veel stikstofgevoelige habitats al heel slecht scoren op biodiversiteit; kritische soorten zijn vaak al gemarginaliseerd. Het feit dat er van sommige habitattypen ook nog slechts weinig oppervlak over is (bijvoorbeeld de heischrale graslanden), betekent ook dat de biodiversiteit er zeer gevoelig is geworden voor toevalseffecten, zoals droogte of natuurbrand, welke verder worden aangejaagd als gevolg van klimaatverandering. Slechte, ‘toevallige’ omstandigheden kunnen populaties decimeren of uitroeien, waardoor soorten regionaal verdwijnen, uiteindelijk mogelijk zelfs landelijk. Om soorten te behouden, moet dus snel de kwaliteit van het resterend habitat beschermd worden, door op eerste plaats de stikstofdepositie er op de kortst denkbare termijn sterk te verlagen. Ook zijn maatregelen nodig om de overleving van restpopulaties zo kansrijk mogelijk te maken.” (Van den Burg et al. 2022, Addendum, p. 2 en 3).

3.9.7 *Ontoereikende aanpak en beleid*

134. Intussen bleef gedaagde nieuw beleid en herzieningen van de aanpak voor stikstofreductie aankondigen. De ecologische deadlines van 2025 en 2030 voor de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden zijn daarbij echter steeds niet als uitgangspunt genomen. Om die reden wordt één en ander hier niet uitputtend besproken, maar wordt volstaan met een kort overzicht daarvan.

- In mei 2022 werd het hiervoor besproken Programma SN in ontwerp ter inzage gelegd, in het kader van de verplichting van de minister van LNV om een programma vast te stellen voor het halen van de landelijke stikstofreductiedoelen van artikel 1.12a Wnb

en voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor de stikstofgevoelige habitats. Het Programma SN dat in december 2022 werd vastgesteld, legt een ‘gebiedsgerichte aanpak’ aan provincies op om het wettelijk doel van 50% stikstofgevoelig areaal onder de KDW per 2030 te halen. Bij Kamerbrief van 10 juni 2022⁹⁶ werden in dat verband ook de uitgangspunten van een nog vast te stellen *Nationaal Programma Landelijk Gebied* (hierna: NPLG) gepresenteerd en werden richtinggevende doelen voor de provincies geformuleerd gericht op het halen van het in het Coalitieakkoord afgesproken reductiedoel van 74% van het stikstofgevoelige areaal onder de KDW vóór eind 2030. Dit was inzichtelijk gemaakt op een “richtinggevende doelenkaart” (hierna: doelenkaart), waarin de termijn van 2025 en 2030 voor de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden niet is meegenomen. Over de doelenkaart ontstond veel (boeren)protest dat Nederland enige tijd in zijn greep hield, waarna de minister voor Natuur en Stikstof de doelenkaart van tafel haalde.

- In reactie op de (boeren)protesten schakelde de Staat op 1 juli 2022⁹⁷ de heer Johan Remkes in om de dialoog aan te gaan met de agrarische sector en andere belanghebbenden, en om vervolgens de regering te adviseren over de stikstofaanpak. Na meerdere overlegmomenten, waar ook milieuorganisaties aan deelnamen (waaronder Greenpeace in augustus 2022)⁹⁸, werd het rapport Remkes in oktober 2022 gepresenteerd.⁹⁹ Daarin werd geadviseerd 500-600 “piekbelasters” (boeren en bedrijven) te laten stoppen, de hierdoor ontstane “stikstofruimte” in te zetten voor een waaier aan doelen, onder andere legaliseren van de PAS-melders (zie hiervoor onder randnummers 106-108) en bouwprojecten die eerder waren vrijgesteld van de vergunningsplicht¹⁰⁰ (hierna: Bouwvrijstelling). Volgens het advies Remkes diende verder een Landbouwakkoord te worden gesloten. De Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden noch de ecologische deadline van 2025 komen in het rapport van Remkes voor. Dit ondanks het feit dat de ecologische deadline van 2025 zowel vooraf

⁹⁶ Kamerstukken II, 2021–2022, 34 682, nr. 96, p. 5

⁹⁷ Kamerstukken II, 2021-2022, 30 252 nr. 31

⁹⁸ Zie ook <https://www.greenpeace.org/nl/natuur/53826/gezamenlijke-inbreng-natuur-milieuorganisaties-voor-gesprek-stikstofdossier-15-augustus-2022/> [geraadpleegd: 11-07-2023]

⁹⁹ Kamerstukken II, 2022-2023, 30 252 en 35 334, nr. 34, Bijlage Rapport Remkes, “Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief”, 5 oktober 2022

¹⁰⁰ De ‘Bouwvrijstelling’ was een uitzondering in de Wnb die stikstofdepositie als gevolg van bouwprojecten uitzonderde van de vergunningplicht.

via gezamenlijke inbreng van natuur- en milieuorganisaties¹⁰¹ (**productie 25**) als door Greenpeace tijdens de bespreking met Remkes opnieuw onder de aandacht is gebracht.

- De sinds juli 2021 ingevoerde Bouwvrijstelling sneuvelde in november 2022 bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarop kondigde de minister voor Natuur en Stikstof in het kader van een gestelde 'Korte termijn aanpak voor directe dalende lijn'¹⁰² per Kamerbrief van 25 november 2022 een zogenaamde "Piekbelastersaanpak" aan. Daarmee werd bedoeld op het uitkopen en laten stoppen van zogenaamde 'piekbelasters uit de agrarische sector' (veehouderijen die verantwoordelijk zijn voor de meeste stikstofdepositie op natuurgebieden). Een precieze definitie van 'piekbelaster' en de vraag wie dus onder de regeling zou vallen, is in de Kamerbrief niet gegeven. Wel zou het gaan om een 'vrijwillige' regeling, die zo nodig gevolgd wordt door een 'verplichtend instrumentarium'¹⁰³ voor de uitkoop van agrariërs. Vaststaat dat de urgentie per eind 2025 voor de Urgente Lijst (rood) van habitatypen en leefgebieden in de Piekbelastersaanpak niet is meegenomen. De Piekbelastersaanpak wordt verder besproken in paragraaf 3.10.4 hieronder.
- Eind november 2022 werd verder nog het *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied* (hierna: het Ontwikkeldocument NPLG) gepresenteerd.¹⁰⁴ Volgens het Ontwikkeldocument NPLG dient het vast te stellen NPLG te leiden tot een integrale aanpak van stikstof, klimaatverandering en waterkwaliteit. Het gaat uit van een verhoogd landelijk reductiedoel voor stikstof van 74% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW in 2030. Dat is kortom een strenger doel voor 2030 dan in de Wnb is opgenomen¹⁰⁵. Er zijn echter nog geen concrete stappen genomen richting de vaststelling van het NPLG, dat is pas voor 2024 voorzien¹⁰⁶. Onder meer het door Remkes voorgestelde Landbouwakkoord dat ervoor de basis zou moeten vormen, ligt

¹⁰¹ Zie ook [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹⁰² Kamerbrief van 25 november 2022 over de Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos, Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108

¹⁰³ Kamerbrief Porthos van 25 november 2022, p. 6 en 7

¹⁰⁴ Ontwikkeldocument NPLG, 25 november 2022, p. 22: "De ruimtelijke vertaling uit de startnotitie NPLG is in juni als vertrekpunt richtinggevend meegegeven voor de gebiedsprocessen. De provincies kunnen voortbouwen op de richtinggevende stikstofemissiedoelstelling per provincie zoals die bij hen bekend zijn. Hoe en waar deze emissies worden gereduceerd is aan provincies. Daarbij staan de uitgangspunten van het NPLG centraal."

¹⁰⁵ Idem, p. 16.

¹⁰⁶ Nota beantwoording zienswijzen Notitie Reikwijdte en Detailniveau planMER Nationaal Programma Landelijk Gebied

er niet en komt er niet. De onderhandelingen tussen Staat en de agrarische sector zijn 'geklapt', het kabinet is intussen ook gevallen.

- De val van het kabinet heeft bovendien een streep gezet door het aangescherpte reductiedoel van 74% in 2030 dat in het Coalitieakkoord was opgenomen.

135. Het Programma SN en de voornoemde aankondigingen en voornemens hebben tot op heden niet concreet tot stikstofreductie geleid, noch kan daaraan enige garantie worden ontleend dat het tot enige concrete en substantiële daling van de stikstofdepositie op afzienbare termijn zal leiden. Zeker is dat de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden en de noodzakelijke prioritering voor het halen van de KDW'en uiterlijk in 2025 en 2030 niet tot onderdeel van het beleid zijn gemaakt.

3.10 Geen versnelling en aanscherping aanpak stikstof: gedaagde blijft ernstig nalatig

136. De noodzaak tot voortvarend handelen is genoegzaam gebleken uit de hierboven besproken ecologische onderzoeken. Gedaagde beschikt voorts over de instrumenten om de stikstofovermaat op de meest kwetsbare natuur, de Urgente Lijst, tot speerpunt van de stikstofaanpak te maken.

137. Volgens de minister voor Natuur en Stikstof kan gedaagde in zijn beleid steeds verder en sneller gaan dan de in de Wnb opgenomen stikstofdoelen. De wettelijke omgevingswaardenorm – de landelijke stikstofdoelen voor 2025, 2030 en 2035 uit artikel 1.12a van de Wnb – is slechts een 'minimumverplichting', aldus de minister eind februari 2023:

“Met de versnelling van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 wordt beoogd om de stikstofreductie te bereiken die nodig is uit ecologisch, juridisch en maatschappelijk-economisch oogpunt. De consultatiefase van de wet is inmiddels gestart. Het streven is om de wetswijziging per 1 januari 2024 in werking te laten treden. Dat laat onverlet dat de overheid altijd de ruimte heeft om in beleid verder te gaan dan die omgevingswaardenorm. Het betreft een minimumverplichting.” (Verslag van het plenaire Kamerdebat NPLG en stikstofproblematiek van 23 februari 2023)¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Plenair debat van 23 februari 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr 57, item 13, p. 63, zie ook [geraadpleegd: 11-07-2023]

138. Verder en sneller gaan moet ook op grond van het verslechteringsverbod en de verplichting om een gunstige staat van instandhouding binnen bereik te houden. Tot op heden is de urgentie voor Urgente Lijst habitattypen en leefgebieden in geen van de plannen en programma's van gedaagde als uitgangspunt gehanteerd of zelfs maar daarin meegenomen. Evenmin is er sprake van een aanpak gericht op de noodzakelijke stikstofreductie per eind 2025. Zo staat het wettelijke en beleidsmatige doel voor 2025 nog steeds op slechts 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW. In dat doel is geen enkele urgentie verdisconteerd en is de Urgente Lijst niet meegenomen¹⁰⁸. De doelen uit het Coalitieakkoord waren evenmin gericht op extra stikstofreductie uiterlijk voor eind 2025. Het bij Coalitieakkoord afgesproken doel van 74% van de stikstofgevoelige natuur onder KDW in 2030 was tot op heden niet het uitgangspunt van vastgesteld stikstofbeleid van gedaagde, inmiddels is het kabinet gevallen en zijn die afspraken dus van tafel. Het enige vastgestelde programma, het Programma SN, is ook slechts gericht op het wettelijke doel voor 2030: de helft van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW. Anderzijds was ook die opgehoogde doestelling al onvoldoende om vóór eind 2025 aan de bestaande urgentie te voldoen.
139. De landelijke stikstofdoelen zijn ongeschikt om ervoor te zorgen dat de Staat aan de Habitatrichtlijn voldoet. Het betreft percentages van het totale oppervlak stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden die onder de KDW moeten worden gebracht, in 2025 en 2030 (40% respectievelijk 50% of 74%), maar het halen van die doelen betekent niet dat daarmee aan het verslechteringsverbod en de verplichting van Nederland om de gunstige staat van instandhouding veilig te stellen, wordt voldaan. Zo beslaat het oppervlak van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (rood) die in 2025 onder de KDW moeten zijn gebracht al circa 58% van het totale oppervlak van de stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden¹⁰⁹. Het landelijke stikstofdoel van 40% onder de KDW in 2025 dekt dus bij lange na niet het oppervlak waarover in 2025 stikstofreductie tot onder de KDW noodzakelijk is. Het oppervlak van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (oranje) waarvoor de ecologische deadline van 2030 geldt, betreft circa 38% (12812 ha) van

¹⁰⁸ Dat blijkt ook wel uit het oppervlak stikstofgevoelige natuur waarop het wettelijke doel voor 2025 betrekking heeft: 40% van de stikstofgevoelige habitat, terwijl de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden (rood) met ecologische deadline 2025 circa 58% van het totale areaal van stikstofgevoelige natuur beslaat op grond van

¹⁰⁹ Volgens Aeries Calculator 2022, van kracht op grond van artikel 2.1 lid 1 Regeling natuurbescherming, bedraagt het totale oppervlak van stikstofgevoelige natuur, dat zijn habitattypen en leefgebieden met een KDW tot 2400 mol/ha/jaar, circa 195.000 ha. Het gezamenlijke oppervlak van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst met ecologische deadline 2025 (rood) is circa 112487 ha, het oppervlak habitattypen en leefgebieden met ecologische deadline 2030 (oranje) is circa 12812 ha.

het totale oppervlak aan stikstofgevoelige natuur (195000 ha). De wijze waarop de stikstofreductiedoelen zijn geformuleerd, aanknopend bij 'areaal' onder de KDW in plaats van bij waar sprake is van de grootste ecologische urgentie, werkt in de hand dat de habitattypen en leefgebieden voor een belangrijk oppervlak nog veel te lang aan stikstofdepositie worden blootgesteld, terwijl bovendien de natuur waarvoor de KDW met de minste inspanning kan worden bereikt als eerste onder KDW kan worden gebracht, terwijl het onder KDW brengen van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst die het meest gevoelig zijn voor stikstof - met de laagste KDW'en en de hoogste overschrijdingen met stikstof - daardoor juist naar de toekomst doorgeschoven kan worden. Vast staat dat gedaagde in zijn beleid en de aanpak stikstof de Urgente Lijst met de ecologische deadlines van 2025 en 2030 niet heeft opgenomen, aldus gebruik makend van de 'ruimte' in de landelijke stikstofdoelen voor vooruitschuiven.

140. Kortom, gedaagde neemt op de koop toe dat hij zijn Europeesrechtelijke verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn – te weten het verslechteringsverbod en het onbereikbaar worden van de gunstige staat van instandhouding – niet zal nakomen. Weliswaar wordt het aangescherpte doel voor 2030 uit het Coalitieakkoord in enkele beleidsstukken genoemd¹¹⁰ waarmee de Staat op zichzelf lijkt te erkennen dat er meer urgentie bestaat dan in de wettelijke stikstofdoelen is opgenomen. Echter, het uitgangspunt van de Staat bij de stikstofaanpak is en blijft de ernstig tekort schietende wettelijke doelen voor stikstofreductie, en niet de noodzaak van het halen van de ecologische deadlines van eind 2025 en 2030 teneinde de habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst veilig te stellen.
141. In het hiernavolgende wordt nader uiteengezet dat ook de maatregelen die gedaagde nu neemt geen van alle de ecologische deadlines van 2025 en 2030 in relatie tot de Urgente Lijst meenemen. Aldus kan bij voorbaat worden vastgesteld dat daarmee de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden onvoldoende zal worden beschermd. Greenpeace bespreekt in dit kader achtereenvolgens het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, de Natuurdoelanalyses, de Piekbelastersaanpak en de uitkoop van PAS-melders en nieuwe projecten.

¹¹⁰ Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied, 25 november 2022, p. 16, zie hiervoor en via [geraadpleegd: 11-07-2023]

3.10.1 Programma Stikstofaanpak en Natuurverbetering en overige programmatische aanpak

142. In december 2022 stelde de minister van LNV het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035¹¹¹ (hierna: Programma SN) vast waarmee de wettelijke stikstofdoelen moeten worden gehaald. In het Programma SN zijn 'maatregelen voor stikstofreductie' en 'maatregelen voor natuurverbetering' opgenomen:

"Dit programma beschrijft zowel de maatregelen voor het verminderen van de stikstofdepositie als het verbeteren van de natuur in Natura 2000-gebieden die habitats bevatten die gevoelig zijn voor stikstof. Er worden/zijn dus niet alleen bronmaatregelen ten aanzien van stikstof getroffen, maar ook wordt verder geïnvesteerd in de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden." (Programma SN, p. 10).

143. Aanleiding voor het Programma SN zijn, naast de wettelijke verplichting uit artikel 1.12b van de Wnb voor de minister van LNV om een programma op te stellen gericht op het halen van de in artikel 1.12a van de Wnb opgenomen stikstofdoelen¹¹², de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn, aldus de inleidende paragraaf van het Programma SN:

"1.1 Aanleiding van dit programma

De neerslag van stikstof (stikstofdepositie) op de natuur is in Nederland al decennialang te hoog. Te veel stikstof is schadelijk voor mens en milieu. Als er te veel stikstof in de natuur komt, vermist en verzuurt de bodem. Daar kunnen bepaalde planten niet tegen en die sterven af. Dit heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de natuur en als gevolg daarvan op de biodiversiteit.

De bescherming van een deel van de Nederlandse natuurgebieden vloeit direct voort uit Europese richtlijnen. Dit zijn de Natura 2000-gebieden. Van de 162 Natura 2000-gebieden in Nederland zijn er 128 stikstofgevoelig.

Indien achteruitgang van de kwaliteit van voor stikstof gevoelige habitats in gebieden niet kan worden uitgesloten dienen passende maatregelen getroffen te worden om die achteruitgang te stoppen. Het kan daarvoor nodig zijn om ook buiten de grenzen van Natura 2000-gebieden maatregelen te treffen. Daarnaast dient de kwaliteit te worden verbeterd om een gunstige staat van instandhouding te realiseren.

¹¹¹ Het Programma Natuur en Stikstof lag eerder in ontwerp ter inzage van 25 mei tot 5 juli 2022, zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹¹² Te weten: 40% onder KDW in 2025, 50% onder KDW in 2030 en 74% onder KDW in 2035, niet de aangescherpte doelen uit het Coalitieakkoord

In de Europese Unie (EU) zijn afspraken gemaakt over de bescherming van natuurgebieden. Nederland moet zich daaraan houden. Op 29 mei 2019 oordeelde de Raad van State dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet gebruikt mag worden om toestemming te geven voor activiteiten die extra stikstofuitstoot veroorzaken. Volgens de Raad van State voldeed het PAS niet aan de natuurbeschermingsregels in de Europese Habitatrichtlijn, waarbij het voldoende waarborgen van natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden centraal staat. Dit leidde tot de stikstofcrisis, die grote maatschappelijke gevolgen kent en grote barrières opwerpt voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen. De sleutel voor het oplossen van de stikstofproblematiek ligt in een aanpak die zich richt op vermindering van de stikstofneerslag op de natuur (stikstofreductie) en versterking van de natuur (natuurverbetering).

Op 24 april 2020 is de structurele stikstofaanpak gepresenteerd: een pakket (bron) maatregelen om de stikstofuitstoot per sector terug te dringen en natuurmaatregelen om de natuur te verbeteren. De bronmaatregelen pakken de stikstofuitstoot bij de bron aan.

Een deel van de maatregelen is al in uitvoering, andere maatregelen zijn nog in ontwikkeling. Op 1 juli 2021 trad de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (verder: Wsn) in werking, en op 16 juli 2021 werd de Contourennota van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering gepresenteerd.

Dit programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (vanaf hier: het programma SN) is de motor in de bovengenoemde structurele stikstofaanpak: het voorziet in een uitvoeringsplicht voor maatregelen die opgenomen zijn in het structurele pakket maatregelen en versterkt de samenhang. Het programma SN is de plek waarin alle onderdelen van de structurele stikstofaanpak van het vorige kabinet (Rutte III) samenkomen. Het Rijk is verantwoordelijk voor generiek beleid om aan de landelijke en Europese doelen te voldoen. De provincies leveren daar een bijdrage aan in een gebiedsgerichte aanpak. Landelijk beleid én een gebiedsgerichte aanpak versterken elkaar." (Programma SN, p. 5).

144. Gedaagde erkent kortom ook in het Programma SN zijn eigen verantwoordelijkheid om aan de landelijke- en Europese stikstofdoelen te voldoen: te weten het verslechtingsverbod en

de verplichting tot het bereiken van een gunstige staat van instandhouding (althans dat dit minimaal bereikbaar moet blijven) Voor maatregelen waarbij gedaaide medewerking van de provincies wil, is daarom een uitvoeringsplicht opgenomen in het Programma SN. Deze geldt voor de provincies, en heet onder andere betrekking op 'maatregelen die opgenomen zijn in het structurele pakket maatregelen' (Programma SN, p. 5). Zo is er voor provincies een uitvoeringsplicht ten aanzien van het opstellen van gebiedsgerichte plannen waarmee de landelijke doelstellingen voor stikstofreductie kunnen worden gehaald en ten aanzien van specifiek in het Programma SN genoemde maatregelen om boeren uit te kopen (bijvoorbeeld de Maatregel Gerichte Aankoop en beëindiging veehouderijen (hierna: MGA)), die voor veel stikstofdepositie op beschermde habitats en leefgebieden van Natura 2000-gebieden zorgen (Programma SN, Bijlage 7).

145. Als uitgangspunt voor de staat van instandhouding van de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden is in het Programma SN de in 2019 aan de Europese Commissie gerapporteerde stand van de natuur gehanteerd (in het kader van de rapportageplicht op grond van artikel 17 van de Habitatrichtlijn). Op het halen van de KDW'en voor eind 2025 en 2030 voor de Urgente Lijst (rood en oranje) is het Programma SN niet gericht. Het Programma SN richt zich op het wettelijke doel om uiterlijk in 2025 40%, in 2030 50% en uiterlijk in 2035 74% van het areaal van stikstofgevoelige habitats onder de KDW'en te brengen. Dit terwijl dat wettelijk doel blijkens de hierboven besproken ecologische onderzoeken ruimschoots onvoldoende is om aan de verplichtingen van de Staat op grond van de Habitatrichtlijn te voldoen. Immers, nu de urgentie ten aanzien van de Urgente Lijst met al ecologische deadline eind 2025 niet in de landelijke doelstellingen is meegenomen, geldt dat ook voor het Programma SN dat immers de basis vormt voor de uitwerking van de "gebiedsgerichte aanpak" die de provincies per 1 juli 2023 moeten uitvoeren.
146. Anders gezegd, is het op voorhand duidelijk dat de gebiedsgerichte plannen van de provincies per 1 juli 2023 geen oplossing zullen (of zelfs kunnen) bieden voor de meest kwetsbare habitattypen en leefgebieden van de Natura 2000-gebieden in Nederland genoemd in de Urgente Lijst. Bovendien, ook wat de Staat ten aanzien van de gebiedsgerichte plannen stelt in het Programma SN waarin de Urgente Lijst niet is betrokken, maakt hij niet waar. Illustratief is de volgende passage:

“Dit programma richt zich op het bereiken van de benodigde condities voor instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten per Natura 2000-gebied. Zowel de bronmaatregelen (die de stikstofuitstoot bij de bron aanpakken) als de natuurherstelmaatregelen zijn hierop gericht. De resultaatsverplichtende omgevingswaarden zijn daaraan ondersteunend.” (Programma SN, p. 6).

147. Zoals uit de voorgaande paragrafen reeds blijkt, is het niet mogelijk om aan de instandhoudingsdoelstellingen te voldoen zonder een plan van aanpak waarmee het stikstofgehalte in de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden vóór eind 2025 en eind 2030 onder de KDW'en is gebracht. Gedaagde kan een dergelijk plan van aanpak aan het Programma SN toevoegen, maar laat nog steeds na dat te doen.
148. Voor zover in het Programma SN de indruk wordt gewekt dat daarmee afdoende aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn wordt voldaan (verslechteringsverbod en verplichting tot herstel) is dat onjuist. De landelijke stikstofdoelen en de maatregelen uit het Programma SN zijn immers niet voldoende en niet op tijd om de lijst van urgente habitattypen en leefgebieden veilig te stellen. Door dit onrechtmatig handelen dreigt naast de al veroorzaakte achteruitgang en schade aan de natuur ook verdere onomkeerbare en onontkoombare verslechtering, terwijl de gunstige staat van instandhouding definitief onbereikbaar wordt. Het Programma SN heeft overigens een flexibel karakter en kan naar aanleiding van nieuwe inzichten worden aangepast (Programma SN, paragraaf 9.3). Zo is in het Programma SN bepaald dat de gebiedsgerichte plannen van de provincies mogelijk tot nieuwe inzichten en vervolgens tot aanpassingen aan het Programma SN kunnen leiden. De nieuwe wetenschappelijke publicaties en eigen bevindingen van gedaagde over de op eind 2025 en eind 2030 gestelde urgentie van de Urgente Lijst habitats en leefgebieden heeft echter in strijd met het verslechteringsverbod nog steeds niet tot aanpassing of aanvulling van het Programma SN geleid of tot enige vorm van nader beleid om passende maatregelen te nemen ten aanzien van deze urgentie.
149. Aangekondigd is verder dat de uitwerking van de stikstofaanpak van het kabinet moet landen in het hierboven reeds aangehaalde plan voor een Nationaal Programma Landelijk Gebied¹¹³

¹¹³ Kamerstukken II, 2021-2022, 33 576, nr. 265 en Kamerstukken II, 2021-2022, 34 682, nr. 96

(NPLG), waarin ook doelen op het gebied van klimaat, water en bodem moeten worden meegenomen¹¹⁴. Aan dat Nationaal Programma Landelijk Gebied zou op advies van de heer Remkes een akkoord tussen gedaagde en de landbouwsector ten grondslag moeten worden gelegd (hierna: het Landbouwakkoord). Of het tot een Landbouwakkoord komt, en dus tot het vaststellen van een NPLG was al onzeker¹¹⁵, maar inmiddels zijn de onderhandelingen voor een met de agrarische sector te sluiten Landbouwakkoord 'geklapt'¹¹⁶. Er is bovendien geen enkele concrete aanleiding om te veronderstellen dat in een vastgesteld NPLG wel tijdig en voldoende stikstofreductie voor eind 2025 en eind 2030 ten behoeve van het bereiken van de KDW'en van de Urgente Lijst wordt voorzien. Aldus zal ook een NPLG de onrechtmatige nalatigheid van de Staat inzake de aanpak van stikstof niet beëindigen.

150. Ten aanzien van het gewenste Landbouwakkoord dat de grondslag zou bieden voor het NPLG, geldt dat vanaf begin 2023 vanuit de agrarische sector is bedreigd met het 'opblazen' daarvan, als het eisenpakket voor natuur en klimaat niet wordt versoepeld¹¹⁷. Toch bleef gedaagde deze heilloze koers varen, met alle tijdsverlies van dien voor de noodzakelijke drastische reductie van stikstof. In juni 2023 stopten de onderhandelingen over een Landbouwakkoord. LTO, de Land- en tuinbouworganisatie, beëindigde de onderhandelingen¹¹⁸. Er lijkt ook niet meer een dergelijk Landbouwakkoord te komen, het kabinet had dit na het klappen van de onderhandelingen moeten vaststellen¹¹⁹, maar dat kabinet is gevallen.
151. Met andere woorden: met het staande beleid wordt de urgentie van stikstofreductie voor de Urgente Lijst habitattypen en leefgebieden genegeerd en in geen van de plannen, programma's en reductiedoelen van de Staat meegenomen. Schaarre middelen en maatregelen worden zo voor andere doelen ingezet dan daar waar de allerhoogste prioriteit zou moeten liggen.

¹¹⁴ Kamerbrief over voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG, 10 februari 2023, p. 2, via: [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹¹⁵ NOS 2 maart 2023, 'Onderhandelingen landbouwakkoord verlopen stroef, akkoord niet in zicht', zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹¹⁶ NOS 23 juni 2023, 'Landbouwoverleg geklapt. Partijen willen niet praten zonder LTO', zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹¹⁷ 'Melkveehouders leggen bom onder landbouwakkoord', Algemeen Dagblad, 3 februari 2023, zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹¹⁸ NRC, 'Betrokken partijen maken einde aan overleg landbouwakkoord', 21 juni 2023, zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹¹⁹ NOS 23 juni 23, 'Kabinet gaat toekomst boeren bepalen Landbouwakkoord niet het uitgangspunt', zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

3.10.2 Provinciale gebiedsprogramma's

152. Het Programma SN schrijft zoals hiervoor toegelicht voor dat provincies gebiedsgerichte programma's opstellen, waarin beschreven wordt op welke wijze een provincie bij zal dragen aan het behalen van het landelijke stikstofdoel voor 2030. Het Programma SN gaat zoals hierboven al toegelicht uit van een ontoereikend wettelijk stikstofdoel voor 2030, te weten 50% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW.
153. In het Programma SN is voor de provincies een uitvoeringsplicht opgenomen ten aanzien van het opstellen van de provinciale gebiedsprogramma's. De minister voor Natuur en Stikstof heeft in de hiervoor besproken Kamerbrief van 10 juni 2022¹²⁰ echter verdergaande provinciale doelen geformuleerd, die voor de reductie van stikstof de aangescherpte stikstofdoelen uit het Coalitieakkoord als uitgangspunt nemen (niet 50% van de stikstofgevoelige natuur onder KDW in 2030, maar 74%), vooruitlopend op een Nationaal Programma Landelijk Gebied, waarin ook doelen ter bescherming van water en klimaat zullen worden opgenomen. De bij de voornoemde Kamerbrief van 10 juni 2022 horende doelenkaart werd naar aanleiding van boerenprotesten ingetrokken, maar de richtinggevende doelen voor stikstofreductie per provincie die als uitgangspunt gelden voor de gebiedsprogramma's werden niet ingetrokken. Voor die aangescherpte doelen in de provinciale gebiedsprogramma's heeft de minister echter geen uitvoeringsplicht voor provincies vastgesteld. In de provinciale gebiedsprogramma's die voor 1 juli 2023 als onderdeel van het Programma SN bij de minister moeten worden aangeleverd door de provincies, moeten naast Natuurdoelanalyses, die hierna worden besproken, ook provinciale programma's voor stikstofreductie worden opgenomen. De helft van de provincies heeft eerder al laten weten niet te verwachten dat zij met de gebiedsgerichte programma's het stikstofdoel van 74% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW'en in 2030 zullen gaan halen, zo kopte NRC op 23 januari 2022 (**productie 26**)¹²¹

“Te weinig tijd, te weinig geld: dat zeggen provincies over de stikstofeisen van ‘Den Haag’, Provincies moeten voor 1 juli met plannen komen hoe voor 2030 de stikstofuitstoot drastisch te verlagen. Maar de helft van de provincies denkt die ecologische deadline niet te halen, en ook het geld is een strijdpunt.”

¹²⁰ Kamerstukken II, 2021-2022, 34682, 96.

¹²¹ Martin Kuiper en Sezen Moeliker, NRC 23 januari 2023, zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/23/te-weinig-tijd-te-weinig-geld-dat-zeggen-provincies-over-de-stikstofeisen-van-den-haag-2-a4155107>

154. Ook Commissarissen van de koning vinden het, door de traagheid van het kabinet, zeer onwaarschijnlijk dat het stikstofdoel *überhaupt* voor 2030 wordt gehaald. Zij verwachtten in maart 2023 al dat er na de inmiddels gehouden provinciale verkiezingen nog meer vertraging op zou gaan treden.¹²² Zo verklaarde het Interprovinciaal Overleg (IPO) op 1 april 2023 bij monde van gedeputeerde mevrouw Mirjam Sterk dat de overheid niet de instrumenten levert waarmee het halen van het stikstofdoel voor 2030 mogelijk wordt:

"Zeggen dat wij aan de slag kunnen, dat klopt gewoon feitelijk niet." [...]

"Maar de instrumenten om plannen te maken met boeren, hebben we niet."

Piekbelaasters? "We weten nog niet wie dat zijn." Boerderijen verplaatsen? "Nog geen regelingen voor." Innovaties? "Niet duidelijk of die stand houden bij de rechter." Dus 'versnellen', zoals premier Rutte beloofde, is volgens Sterk niet te doen. [...]

"Vorig jaar werd al gezegd dat we 2030 moesten halen", zegt Sterk. "Als toen alle instrumenten op tafel hadden gelegen waren we nu een stuk verder geweest. De tijd wordt steeds krappier om het goed voor elkaar te krijgen." (NOS, 1 april 2023)

(productie 27)¹²³.

155. Inmiddels zijn in meerdere provincies provinciale coalitieakkoorden gesloten, waaruit blijkt dat als uitgangspunt voor stikstofreductie wordt aangesloten bij het wettelijke doel voor stikstofreductie van 50% en niet bij het aangescherpte doel uit het landelijke Coalitieakkoord van 74%¹²⁴. De gebiedsgerichte programma's moeten vanaf 1 juli 2023 door de provincies worden opgeleverd bij gedaagde. Een deel daarvan is ingediend, maar een toets door de betrokken ministeries is nog niet uitgevoerd. Om die reden volgt hier geen verdere

¹²² NOS, 12 maart 2023, 'Commissarissen koning: zeer onwaarschijnlijk dat stikstofdoel in 2030 gehaald is' zie [geraadpleegd: 11-07-2023]: "Commissarissen van de koning vinden dat het kabinet veel te langzaam is met besluitvorming op belangrijke dossiers. Ze vrezen dat er na de Provinciale Statenverkiezingen van woensdag door verdeeldheid nog meer vertraging komt. Dit blijkt uit een rondgang van Nieuwsuur. Acht van de twaalf commissarissen van de koning reageerden op de enquête. Alle acht provinciebestuurders vinden dat ze al veel te lang wachten op duidelijkheid in het stikstofdossier. Zes van hen lijkt het door de traagheid van het kabinet zeer onwaarschijnlijk dat het lukt om voor 2030 het stikstofdoel te halen. In dat jaar moet de uitstoot van stikstof zijn"

¹²³ NOS, 'Provincies slaan alarm over stikstof, we kunnen niet aan de slag', 1 april 2023, zie ook [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹²⁴ Zie voor de provincies die in hun beleid uitgaan van de wettelijke, niet de aangescherpte landelijke reductie doelen: **Coalitieakkoord Zuid-Holland**, p. 28: "74% areaal met stikstofgevoelige 2030 habitats binnen Natura 2000 onder de KDW." Zie daarvoor [geraadpleegd: 11-07-2023] **Coalitieakkoord Flevoland**, p. 21: "Concreet betekent dit dat wij niet strenger dan het Rijk zullen zijn en dat we, in lijn met de Wsn, het jaar 2035 als stikstofdeadline hanteren." Zie [geraadpleegd: 11-07-2023], **Coalitieakkoord Zeeland**, p. 12: "Wij onderschrijven het belang van reductie van de stikstofuitstoot. In die zin is de huidige wet – met doelen in 2035 – voor ons leidend." Zie [geraadpleegd: 11-07-2023] **Coalitieakkoord Gelderland**, p. 29: "Daarbij past in ieder geval geen gedwongen uitkoop. We gaan door met de aanpak Gelderse Maatregelen Stikstof en houden vast aan het wettelijk vastgestelde jaar 2035 waarin de doelen bereikt moeten worden.", zie [geraadpleegd: 11-07-2023].

bespreking. Op grond van een deel van de gesloten provinciale coalitieakkoorden is echter al duidelijk dat met de gebiedsprogramma's het tijdig bereiken van de landelijke stikstofreductiedoelen van 40% en 74% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW'en in respectievelijk 2025 en 2030 niet dichterbij zal komen.

156. Het staat hoe dan ook buiten twijfel, dat de gebiedsgerichte programma's van provincies in geen geval perspectief, laat staan de vereiste zekerheid, bieden om op afzienbare termijn voldoende stikstof te reduceren om voor eind 2025 en voor eind 2030 de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebied veilig te stellen.

3.10.3 Natuurdoelanalyses

157. De Natuurdoelanalyses (hierna: NDA's) bevatten een ecologische beoordeling die in opdracht en onder aansturing van de provincies wordt uitgevoerd voor de Natura 2000-gebieden die binnen de provinciegrenzen liggen. BIJ12, het uitvoeringsorgaan van de provincies, dat onder andere een Handreiking NDA heeft opgesteld, omschrijft het doel en de functie van de Natuurdoelanalyses als volgt:

“Een natuurdoelanalyse laat kortgezegd zien wat de huidige toestand is van het Natura 2000-gebied en of er extra maatregelen nodig zijn om de natuur te behouden en waar nodig te verbeteren.

Natuurdoelanalyses worden uitgevoerd omdat de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) voorschrijft dat we de natuur verbeteren en de stikstofneerslag omlaag brengen. Dat gebeurt in het het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN). De zogenoemde natuurdoelanalyses (NDA's) horen bij dit programma. De NDA's geven aan of de vastgestelde maatregelen die genomen worden voor natuurherstel genoeg zijn én of de daling van stikstofdepositie voldoende is om verslechtering tegen te gaan.” (BIJ12, website inzake natuurdoelanalyses¹²⁵).

158. De NDA's beschrijven dus de staat waarin de voor stikstofgevoelige beschermde natuur per Natura 2000-gebied verkeert en in hoeverre in beginsel (en zo ja op welke wijze) verslechtering van voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden kan worden

¹²⁵ [geraadpleegd: 11-07-2023]

tegengegaan of herstel kan worden veiliggesteld¹²⁶. Uitgangspunt is volgens de voorlichting van BIJ12 aan de provincies dat de volgende maatstaf worden gehanteerd voor het vaststellen van verslechtering in de NDA's:

“1. Wat zegt een NDA over verslechtering van de natuur?

Het is goed om te weten dat er vanuit de wet aan de strenge kant beoordeeld moet worden. Een oordeel dat de natuur achteruit gaat hoeft niet altijd het gevolg te zijn van daadwerkelijk geconstateerde verslechtering, maar kan ook het gevolg zijn van het ontbreken van volledige informatie om verslechtering te kunnen uitsluiten. Het uitsluiten van verslechtering mag namelijk alleen als daar voldoende zekerheid over bestaat. Is die zekerheid er niet, bijvoorbeeld door een gebrek aan gegevens, dan is de conclusie dat verslechtering niet is uit te sluiten.”(BIJ12, webpagina natuurdoelanalyses¹²⁷).

159. Greenpeace onderschrijft deze maatstaf: aan het verslechteringsverbod van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn wordt alleen voldaan indien dreigende verslechtering met zekerheid wordt voorkomen. In het navolgende zal bij de uiteenzetting van het juridisch kader daarop verder worden ingegaan.
160. De NDA's moeten nadat ze door de provincies zijn opgeleverd nog worden getoetst door de Ecologische Autoriteit¹²⁸ en vervolgens is de bedoeling dat zij als onderdeel van de (ontwerp)gebiedprogramma's op 1 juli 2023 bij gedaagde worden ingediend door de provincies¹²⁹. De NDA's zijn inmiddels door provincies bijna allemaal gepubliceerd, en de Ecologische Autoriteit heeft al een steeds groter wordend aantal van de 132 NDA's daadwerkelijk getoetst. De analyse van deze nog niet complete stukken belooft echter niets goeds voor de natuur: verslechtering lijkt in vrijwel alle NDA's voor de stikstofgevoelige

¹²⁶ Zie de in de Contourennota Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering neergelegde uitgangspunten voor de totstandkoming van het Programma SN, Bijlage bij de Brief van de minister van Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer van 16 juli 2021 inzake “Voortgang aanpak stikstofproblematiek”, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 334, nr. 160, p. 1 en Kamerstukken II, 2020–2021, 35 334, nr. 160, Bijlage: “5.3 Ecologische onderbouwing via natuurdoelanalyses: Voor elk in het programma opgenomen Natura 2000-gebied wordt een natuurdoelanalyse opgesteld. Hierin wordt, op basis van beschikbare informatie, ecologisch beoordeeld of de te verwachten stikstofreductie voor dat gebied in samenhang met de natuurherstelmaatregelen leidt tot bereik van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit betreft een ex ante ecologische onderbouwing. Deze natuurdoelanalyses geven mede richting aan verdere uitwerking van maatregelen in gebiedsplannen en maken inzichtelijk of aanvullende natuurmaatregelen of bronmaatregelen nodig zijn.” (Contourennota, p. 18).

¹²⁷ [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹²⁸ Kamerbrief van 9 september 2022 over Instelling ecologische autoriteit, Kamerstukken II, 2021-2022, 33576 nr. 323.

¹²⁹ Brief aan de Eerste en Tweede Kamer van de minister voor Natuur en Stikstof van 25 november 2022, “Toekomstvisie agrarische sector; Brief van de minister voor N&S over voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos” Kamerstukken I, Eerste Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 30 252, G

habitattypen en leefgebieden aan de orde en er worden onvoldoende maatregelen genomen om verdere verslechtering te voorkomen.

161. Greenpeace heeft gedaagde gewezen op de ernst van de situatie onder verwijzing naar de rapporten van Bobbink 2021 en Bobbink et al. 2022, de Quickscan en Tomassen et al. Gedaagde heeft in de brief van 11 april 2023 in antwoord op de Tweede Sommatiebrief van Greenpeace gesteld dat die onderzoeken alleen een ‘eerste inschatting’ zouden betreffen, aldus betogend dat voor het treffen van passende maatregelen de afgeronde NDA’s zouden moeten worden afgewacht:

“De onderzoeken waar u zich in uw sommatie op baseert, hebben namelijk betrekking op het landelijke beeld (in de Quick Scan natuurdoelanalyses is alleen een eerste inschatting gemaakt van of dit landelijk beeld ook op gebiedsniveau van toepassing is). Het landelijke beeld geldt echter niet vanzelfsprekend één-op-één voor ieder afzonderlijk gebied. Omdat de situatie in ieder gebied anders is, zullen de te treffen maatregelen dus ook gebiedsspecifiek moeten zijn en zullen deze gebaseerd moeten zijn op een analyse van de situatie in het gebied. Of de landelijke urgentie in een gebied aan de orde is, zal dus moeten blijken uit een gebiedsspecifieke analyse, waar het genoemde TEO-advies behulpzaam voor is. Deze natuurdoelanalyses worden nu opgesteld en zijn uiterlijk 1 april 2023 gereed. De natuurdoelanalyses vormen een belangrijke bouwsteen voor het vormgeven van gebiedsgerichte maatregelen ten aanzien van de stikstofgevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden in de gebiedsprogramma’s.” (Brief van gedaagde van 11 april 2023, p. 3).

162. De minister voor Natuur en Stikstof stelt ook gewoon nog begin 2023 met zoveel woorden geen haast te maken, ondanks de ecologische urgentie, en de tijd te nemen om de NDA’s af te wachten:

“Het volgende laat de noodzaak van snelheid in de aanpak, ook die van de piekbelasters, misschien wel zien. Vorige week publiceerde Greenpeace nieuwe onderzoeken. Het heeft het kabinet ook een sommatie gestuurd. Het bericht waar de heer De Groot op doelt, ken ik dus. Het gaat hier om een zogenoemde urgentielijst van habitat. Die urgentie betreft het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Inmiddels maken we bij de natuurdoelanalyses gebruik van een methode die gericht is op het tegengaan van verslechtering. Die methode gaat veel meer uit van de echte situatie in de gebieden. Ik hoop dat we snel genoeg zijn met de piekbelastersaanpak, snel genoeg om die deuk in die depositie te slaan. In die zin, als ik kijk naar de staat van de natuur, is

dat ook een race tegen de klok.” (Plenair debat van 23 februari 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr. 57, item 13, p. 43) (hiervoor overgelegd als **productie 1**).

163. Gedaagde erkent aldus de urgentie van stikstofreductie en het risico dat passende maatregelen te laat komen, maar maakt de weloverwogen keuze om dan toch eerst de natuurdoelanalyses af te wachten, alvorens concrete actie te ondernemen, althans gedaagde handelt steeds niet in de mate en met de snelheid die op grond van het voorzorgsbeginsel dat besloten ligt in het verslechtingsverbod van de Habitatrichtlijn passend en noodzakelijk is. Anders dan de minister stelt, gaat de Urgente Lijst overigens over een *ecologische deadline* voor habitattypen en leefgebieden voor natuurherstel: in de eigen definitie van de minister is dat ‘dat verslechtering van natuur wordt tegengegaan en de weg naar duurzaam herstel daarvan onontkoombaar is ingezet.’ (Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108, p. 5). De misinterpretatie door gedaagde van de Urgente Lijst vindt geen steun in de uitgevoerde onderzoeken van Bobbink et al., de Taakgroep en Tomassen, waarin de beschikbare herstelmaatregelen c.q. overlevingsmaatregelen uitgebreid beoordeeld zijn en de slotsom is dat deze maatregelen de Urgente Lijst niet voldoende kunnen veiligstellen, en dat de stikstofdepositie zo snel mogelijk tot onder de KDW'en dient te worden teruggebracht. Kortom, gedaagde heeft enorm veel tijd verspild en verspilt nog steeds kostbare tijd die nodig is voor het zo spoedig doorvoeren van passende maatregelen, voor het te laat is.
164. De al beschikbare NDA's bevestigen dat er geen tijd te verliezen is en minister president Rutte heeft dit met zoveel woorden in april 2023 erkend, maar de aanpak voor snelle en drastische stikstofreductie blijft nog altijd uit:
- “We hebben nu een paar van die natuurdoelanalyses over de staat van de natuur kunnen zien, en eerlijk gezegd laten die ook zien dat we geen tijd te verliezen hebben” (Verslag plenaire debat 5 april 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr. 70, item 6, p. 11).
165. De minister voor Natuur en Stikstof erkent later in april ook dat de eerste NDA's die dan door provincies zijn opgeleverd, de urgentie aantonen:
- “Tegelijkertijd kunnen we het ons niet permitteren om uit te blijven stellen. Deze urgentie blijkt uit diverse onderdelen. De Natuurdoelanalyses die nu worden opgeleverd

tonen aan dat het niet goed gaat met onze natuur." (Beantwoording Kamervragen
17 april 2023, Kamerstukken II, 2022-2023, 30252, nr. 86, p. 22).

166. Alle aanleiding dus om alsnog met spoed maatregelen vast te stellen. Ook in april was meer dan duidelijk dat de urgentie zeer groot is. Concrete maatregelen bleven echter ook naar aanleiding van die eerste NDA's uit.
167. De deels ook al beschikbare adviezen van de Ecologische Autoriteit over de NDA's, inmiddels zijn er 24, laten zien dat verslechtering inderdaad onvoldoende kan worden uitgesloten en bevestigen de Urgente Lijst en de noodzaak van snelle stikstofreductie voor het te laat is.
168. Ter illustratie gaan de adviezen van de Ecologische Autoriteit inzake De Meinweg en Maasduinen in de provincie Limburg mee als **producties 28 en 29**. Uit de adviezen blijkt dat verslechtering is opgetreden en dat stikstofreductie van noodzakelijk is om verdere aantasting zoveel mogelijk te voorkomen.¹³⁰
169. De beschikbare adviezen van de Ecologische Autoriteit bevestigen kortom in essentie de bevindingen inzake de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden en de ecologische/ecologische deadlines van 2025 en 2030: de seinen voor de meest kwetsbare natuur staan op rood en drastische stikstofreductie is zeer urgent.
170. Gedaagde die de urgentie bevestigt in de NDA's erkent, heeft echter nog steeds geen adequate actie ondernomen en wacht nu weer verder op adviezen van de Ecologische Autoriteit op gebiedsprogramma's die de provincies per 1 juli 2023 zouden moeten

¹³⁰ Advies Ecologische Autoriteit over NDA De Meinweg, p. 1: "**Wat staat er in de Natuurdoelanalyse Meinweg?** [...] Habitattypen op een na niet in goede staat. [...] Soorten scoren niet goed. [...] Neerwaartse trend zichtbaar. [...] Stikstofdepositie te hoog voor beschermde natuur. [...] Hydrologie niet op orde." en p. 1 en 2: "**Wat is het oordeel van de Ecologische Autoriteit?** [...] Verlagen van de stikstofdepositie. (...) De stikstofdepositie is te hoog voor de natuur in de Meinweg en de effecten tellen op. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot veranderingen in de bodem. Dit weerspiegelt zich in veranderingen in de vegetatie en het verdwijnen van typische soorten. Zonder aanpak van de stikstofdepositie blijven die negatieve effecten toenemen en zal de natuur nog verder verslechteren." zie [geraadpleegd: 11-07-2023]
Advies Ecologische Autoriteit over NDA Maasduinen, p. 1: "**Wat staat er in de Natuurdoelanalyse Maasduinen?** (...) Zowel de gevolgen van verdroging als die van de hoge stikstofbelasting zorgen voor grote problemen in het hele gebied en er zijn grote verbeteringen nodig om tot herstel te komen." en p. 2: "**Wat is het oordeel van de Ecologische Autoriteit?** [...] Verlagen van de stikstofdepositie. De stikstofdepositie is te hoog voor de natuur in de Maasduinen en de effecten tellen op. [...] Zonder aanpak van de stikstofdepositie blijven die negatieve effecten toenemen en zal de natuur nog verder verslechteren." Zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

aanleveren¹³¹. De tijd tikt voorbij en de natuur blijft overbelast en zal in tussentijd steeds verder verslechteren. Gedaagde is en blijft echter nalatig. Gedaagde had en heeft het overigens steeds aan zichzelf te wijten dat er niet eerder betere informatie over de staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden beschikbaar was en kan zich daar niet achter verschuilen om de noodzakelijk onmiddellijke actie steeds weer voor zich uit te schuiven zoals gedaagde doet. Gedaagde is immers verantwoordelijk om de nodige kennis te vergaren om aan de beschermingsverplichtingen uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn te voldoen en kan zich in rechte niet achter een zelf gecreëerd gebrek aan kennis verschuilen.

3.10.4 Piekbelastersaanpak

171. Zoals in paragraaf 3.9.7 is aangestipt, kondigde de minister voor Natuur en Stikstof bij Kamerbrief van 25 november 2022¹³² een zogeheten Piekbelastersaanpak aan, in navolging van het advies van de heer Remkes en in aanvulling op de bestaande uitkoopregelingen in het kader van de Structurele Aanpak (zie voor de structurele aanpak stikstof, paragraaf 3.8 hierboven). Een nog uit 3.000 bedrijven te selecteren groep van tussen 500 en 600 agrariërs die de meeste stikstof genereren op de voor stikstof gevoelige natuur, kan zich binnen één jaar vrijwillig laten uitkopen.¹³³

“Dit heeft geleid tot het besluit de aanpak in de vrijwillige fase te richten op de 3000 bedrijven die de meeste depositie veroorzaken op stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden, zonder onderscheid te maken naar op welke stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden hun uitstoot precies neerslaat.”
(Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108, p. 3).

172. Gedaagde zal echter in het kader van deze Piekbelastersaanpak zelf geen groep boeren selecteren of aanschrijven met de vraag of zij vrijwillig willen worden uitgekocht. Elke agrariër moet zelf kijken op een website van de overheid en zijn gegevens invullen om te kunnen bekijken of het bedrijf voor uitkoop onder deze regeling in aanmerking komt. Of agrariërs

¹³¹ Handreiking voor de gebiedsprogramma's, versie maart 2023, document beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/handreiking-voor-de-gebiedsprogrammas-nationaal-programma-landelijk-gebied> [geraadpleegd 11-07-2023]

¹³² Kamerbrief van 25 november 2022 over de Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos, Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108.

¹³³ “Dit heeft geleid tot het besluit de aanpak in de vrijwillige fase te richten op de 3000 bedrijven die de meeste depositie veroorzaken op stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden, zonder onderscheid te maken naar op welke stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden hun uitstoot precies neerslaat.” (Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108, p. 3).

zich zullen aanmelden is onzeker¹³⁴. Vanaf 12 juni is die website¹³⁵ gelanceerd door gedaagde. Bedrijven kunnen daarop bekijken of zij als piekbelaster gelden en in aanmerking komen voor uitkoop op grond van de nieuwe ministeriële regeling Lvb+¹³⁶ en de daarin opgenomen voorwaarden. De Kamerbrief van 12 juni 2023 bevestigt dat de groep van 3000 bedrijven waaruit de uit te kopen piekbelasters worden geselecteerd, niet gericht is op uitkoop die zorgt voor de meeste stikstofreductie op de meest kritische natuur: de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden¹³⁷.

173. De Lvb+-regeling sluit op vrijdag 5 april 2024. Het gaat om een veel langer lopende vrijwillige uitkoopregeling dan oorspronkelijk werd voorzien (december 2023) om bedrijven meer tijd te geven om keuzes te maken¹³⁸.
174. Zijn er te weinig vrijwillige aanmeldingen voor de piekbelastersuitkoop dan zal een ‘dwingend instrumentarium’ worden ingezet¹³⁹ aldus gedaagde. De Piekbelastersaanpak is door gedaagde verder uitgewerkt in een brief aan de Tweede Kamer van 10 februari 2023¹⁴⁰. Een verplichtende aanpak is echter nog steeds niet geformuleerd, hoewel deze ‘als stok achter de deur’¹⁴¹ voor het meewerken aan vrijwillige uitkoop had moeten fungeren¹⁴². Wel is de

¹³⁴ Artikel in Nieuwe oogst van 11 februari 2023 ‘Wat is er tot nu toe bekend over de aanpak van de piekbelasters?’: “De overheid komt niet met een lijst van bedrijven met de hoogste uitstoot. Het eerste traject is op basis van vrijwilligheid waarbij ondernemers zichzelf moeten melden. Op 1 april wordt er een website opengesteld waarop ondernemers zelf moeten controleren of zij bij de groep piekbelasters vallen en voor welke regelingen zij dan in aanmerking komen. Een ondernemer kan dit negeren, maar kan dan eventueel in een gebiedsproces geconfronteerd worden met maatregelen die minder aantrekkelijk zijn.” **(niet overgelegd)** Zie ook [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹³⁵ [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹³⁶ Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting, Stcr. 2023, nr. 15029.

¹³⁷ Kamerbrief van de minister voor Natuur en Stikstof van 12 juni 2023, ‘Toekomstvisie agrarische sector’, Kamerstukken II, 2022-2023, 30252.

¹³⁸ Kamerbrief van de minister voor Natuur en Stikstof van 12 juni 2023, ‘Toekomstvisie agrarische sector’, Kamerstukken II, 2022-2023, 30252, pagina's nog ongenummerd (digitaal, p. 10).

¹³⁹ Kamerbrief van 25 november 2022 over de Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos, Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108, p. 2

¹⁴⁰ Kamerstukken II, 2022-2023, 35334 en 34 682, nr. 114, zie [geraadpleegd: 11-07-2023].

¹⁴¹ Plenaire debat van 23 februari 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr 57, item 13, p. 44: “Ook laat die wat anders zien, namelijk dat wanneer je bijvoorbeeld wet- en regelgeving aanscherpt, dit iets doet met de deelnamebereidheid. Dat is natuurlijk de reden dat Johan Remkes heeft geadviseerd om een verplichtend instrumentarium en een ecologische deadline als stok achter de deur te zetten. [...] We zetten hier dus grote stappen in de notificatie richting Brussel om met een aantrekkelijke regeling en de stok achter de deur die vrijwillige deelnamebereidheid te vergroten. [...] We zijn nu in fase 1 van de piekbelastersaanpak, met 2023 als transitiejaar, op vrijwillige basis, waarbij we wel voorbereiden hoe een verplichtend spoor eruit komt te zien.”

¹⁴² Kamerbrief van 12 juni 2023 inzake ‘Voorgang aanpak piekbelasting’, p. 12: “Het kabinet zet vol in op deze vrijwillige aanpak en hoopt dat veel van de bedrijven die in aanmerking komen, zullen deelnemen. Op deze manier wilt het kabinet voorkomen dat verplichtende maatregelen nodig zijn om tot de noodzakelijke daling in de stikstofdepositie te komen. Zoals in eerdere brieven vermeld, werk ik dit instrumentarium wel uit met betrokken partijen waarbij ik onder andere het onderzoek naar normeren en beprijzen zal betrekken.” Zie [geraadpleegd: 11-07-2023].

oorspronkelijke looptijd voor vrijwillige uitkoop die eerst op 'eind 2023' stond dus verlengd naar april 2024, terwijl de natuur geen tijd meer heeft en onverwijld stikstofdaling noodzakelijk is.

175. In navolging van het advies van Remkes om 500-600 piekbelasters op korte termijn uit te kopen, gaat gedaagde ervan uit dat van de 3.000 beoogde piekbelasters, een ongekend hoog percentage van circa 20% zich vrijwillig zal laten uitkopen. Deze aanpak langs het vrijwillig spoor zou kunnen leiden tot een stikstofreductie van 100 mol/ha/jaar, aldus de minister¹⁴³. Naar overtuiging van Greenpeace overschat gedaagde hiermee echter schromelijk wat met een vrijwillige uitkoop kan worden bereikt. Uit eerdere vrijwillige regelingen is immers af te leiden dat het percentage agrariërs dat zich vrijwillig meldt 2-7% van onder de regeling vallende agrariërs betreft¹⁴⁴.
176. Greenpeace heeft laten berekenen hoe de Piekbelastersaanpak van gedaagde zich verhoudt tot de lijst van meest urgente habitattypen en leefgebieden die voor eind 2025 onder de KDW dienen te worden gebracht, de Urgente Lijst (rood). Daarbij is gerekend met het meest optimistische - en allerm minst vaststaande - scenario dat met deze nieuwste Piekbelastersaanpak een stikstofreductie van 100 mol/ha/jaar uiterlijk voor eind 2025 wordt gerealiseerd. Uit die berekeningen blijkt dat zelfs dan de overbelasting van de Urgente Lijst van habitats en leefgebieden nog vele honderden molen/ha/jaar bedraagt¹⁴⁵. Overigens is gedaagde blijkbaar niet van plan de met uitkoop gerealiseerde stikstofreductie ten goede te laten komen aan de Urgente Lijst, zo volgt uit de Kamerbrief inzake 'Voortgang aanpak piekbelasting' van 12 juni 2023:

"Met deze aanpak vermindert de belasting van stikstof op de kwetsbare natuur. Hierdoor krijgt de natuur kans om te herstellen en daardoor ontstaat ruimte om in toenemende mate vergunningen te verlenen. Ruimte die ontstaat zal met prioriteit worden benut om PAS-melders te legaliseren en vervolgens urgente maatschappelijke

¹⁴³ Kamerbrief van 25 november 2022 over de Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos, Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108, p. 2

¹⁴⁴ PBL, presentatie van het rapport 'Beëindigen van veehouderijen Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen', Samenvatting op de website van PBL, 3 oktober 2022 (**productie 30**): "De analyse van eerdere vrijwillige beëindigingsregelingen laat zien dat de budgetten daarvoor nooit volledig werden besteed. Deze vrijwillige regelingen realiseerden een vermindering van het aantal varkens met 2 tot 7 procent per jaar en bij melkvee rond de 1,5 procent per jaar." Zie ook PBL 3-10-2022 [geraadpleegd: 11-07-2023].

¹⁴⁵ Zie het hiervoor als *productie 17* overgelegde rapport 'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse' van GisPoint in opdracht van Greenpeace.

en economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Ook ontstaat er met deze aanpak meer bewegingsruimte in de gebiedsprocessen.” (Brief van de minister voor Natuur en Stikstof aan de Kamer van 12 juni 2023, p. 2¹⁴⁶)

177. Aldus kan hier alvast de conclusie worden getrokken dat de aangekondigde Piekbelaastersaanpak niet zal zorgen voor de noodzakelijke stikstofreductie op de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden om aan de verplichtingen onder de Habitatrichtlijn te voldoen. Dat geldt ook indien de beoogde uitkomst van de Piekebelaastersaanpak vóór eind 2025 zou worden gerealiseerd (wat gedaagde niet beoogt).

3.10.5 *Natuurherstelmaatregelen: onzeker en niet voldoende*

178. Naast een tot nog toe zeer beperkte inzet op stikstof reducerende maatregelen, zet de Staat ook weer in op herstelmaatregelen, althans daar beroept de Staat zich op. Op grond van de beschikbare informatie blijkt echter dat ook de maximale inzet van door de Staat voorgestane natuurmaatregelen in de Natura 2000-gebieden ten aanzien van de Urgente Lijst habitats en leefgebieden de dreigende aantasting door stikstofdepositie en het niet meer kunnen bereiken van natuurherstel niet met zekerheid kan voorkomen. Dit geldt sterker naarmate de overschrijding van de KDW'en langer voortduurt. Daarvoor is de stikstoflast te hoog en de aantasting van de meest urgente habitattypen en leefgebieden door stikstof te ernstig.
179. De in aanmerking komende natuurmaatregelen zijn per habitatype in opdracht van het ministerie van LNV in 2014 in zogenaamde “Herstelstrategieën” beschreven, maar worden al veel langer toegepast in de beschermde natuur in Nederland. Sinds het falen van het PAS, zijn deze ook in het PAS al opgenomen Herstelstrategieën het uitgangspunt bij het bepalen of en zo ja, in welke mate, ingrepen in de natuur verslechtering van habitattypen en leefgebieden kunnen tegengaan en uiteindelijk natuurherstel kunnen bewerkstellingen.
180. Sinds 2020 is een begin gemaakt met het herzien van de Herstelstrategieën. In de Tweede Sommatiebrief van februari 2023 verzocht Greenpeace om drastische stikstofreducerende maatregelen. In de schriftelijke reactie van de minister van LNV van 11 april 2023 daarop,

¹⁴⁶ Zie [geraadpleegd: 11-07-2023].

wordt als verweer aangevoerd dat er voor de Urgente Lijst habitattypen en leefgebieden, met name die waarvoor de ecologische deadline van 2025 geldt, niet “per definitie” verslechtering zou dreigen. Dit “omdat er in bepaalde gevallen overlevingsmaatregelen ingezet kunnen worden”. Gedaagde verwijst hiervoor naar een advies van de Taakgroep van 14 december 2022. Het gaat om het rapport ‘Ondersteuning beoordeling herstelmaatregelen’ (**productie 31**).

181. Bij nadere bestudering van voornoemd rapport blijkt dat de natuurmaatregelen uit de Herstelstrategieën volgens de Taakgroep ook kunnen worden aangeduid als ‘overlevingsmaatregelen’. Met de term ‘overlevingsmaatregelen’ wordt dus bedoeld op dezelfde natuurmaatregelen die in andere beleidsdocumenten en in de Herstelstrategieën ‘herstelmaatregelen’ of ‘beheermaatregelen’ worden genoemd.
182. De maatregelen die de Staat voorstaat – of ze nu natuurherstel-, beheer- of overlevingsmaatregelen worden genoemd – zijn dezelfde maatregelen die in de rapporten Bobbink et al. 2022 en Tomassen et al. als onvoldoende zijn beoordeeld om verslechtering tegen te gaan en dreigende verslechtering te voorkomen¹⁴⁷.
183. De ‘Handreiking natuurdoelanalyse’ van BIJ12 (hierna: Handreiking NDA) - het uitvoeringsorgaan van de provincies - bevestigt deze bevindingen (**productie 32**)¹⁴⁸. Uit Bobbink et al. 2022, Tomassen et al. en de Handreiking NDA blijkt dat de maatregelen waar de Staat in dit verband naar verwijst onvoldoende soelaas bieden voor de Urgente Lijst van

¹⁴⁷ Zie onder andere WNF-rapport ‘Living Planet Nederland, Kiezen voor natuurherstel’, hiervoor overgelegd, p. 32: “Andere ingrepen blijken minder effectief. Vooral herstel van eenmaal door verzuring aangetaste gebieden zal een enorme, en misschien zelfs onmogelijke opgave zijn.” Kunstmatig toevoegen van steenmeel brengt de natuurlijke samenstelling van de bodem met alle van nature aanwezige mineralen niet terug. Het effect van het toevoegen van steenmeel, om het verzuringsproces te stoppen en de bodem minder zuur te maken is bovendien nog onbewezen, zo blijkt uit het voornoemde rapport, zie p. 41 en 42: “Toediening van steenmeel, is de conclusie, is in theorie een veelbelovende, maar in praktijk nog geen bewezen herstelmaatregel (de Vries et al., 2019). Het effect wordt nog niet voldoende begrepen (van Diggelen et al., 2019). Voor herstel van verzuurde bosbodems, die vooral op de hoge zandgronden voorkomen, zijn dus geen bewezen technieken beschikbaar. De stikstofdepositie is er al tientallen jaren te hoog en de effecten stapelen zich op. Hoe langer de stikstofdepositie te hoog blijft, hoe groter de schade wordt en hoe moeilijker gebiedsherstel zal zijn. Daarom moet de stikstofdepositie op zeer korte termijn sterk omlaag (Bobbink et al., 2022a).” Zie ook de al aangehaalde publicatie van Bergsma et al. in Vakblad Natuur, Bos, Landschap, april 2018, p. 7: “Helaas wordt ook steeds duidelijker dat met de al ontstane en voortgaande aantasting van het mineralogische kapitaal een volledig natuurlijk herstel (let wel: bij pre-industriële depositieniveaus!) van bodem en biodiversiteit steeds trager zal verlopen en in sommige gevallen niet meer zal optreden.”

¹⁴⁸ ‘Handreiking Natuurdoelanalyse, Versie 4, definitief en vastgestelde versie’, BIJ12, 22 juni 2022, overgelegd wordt daaruit ‘Bijlage 5: Overzichtstabel Typen Herstelmaatregelen’, p. 45-62

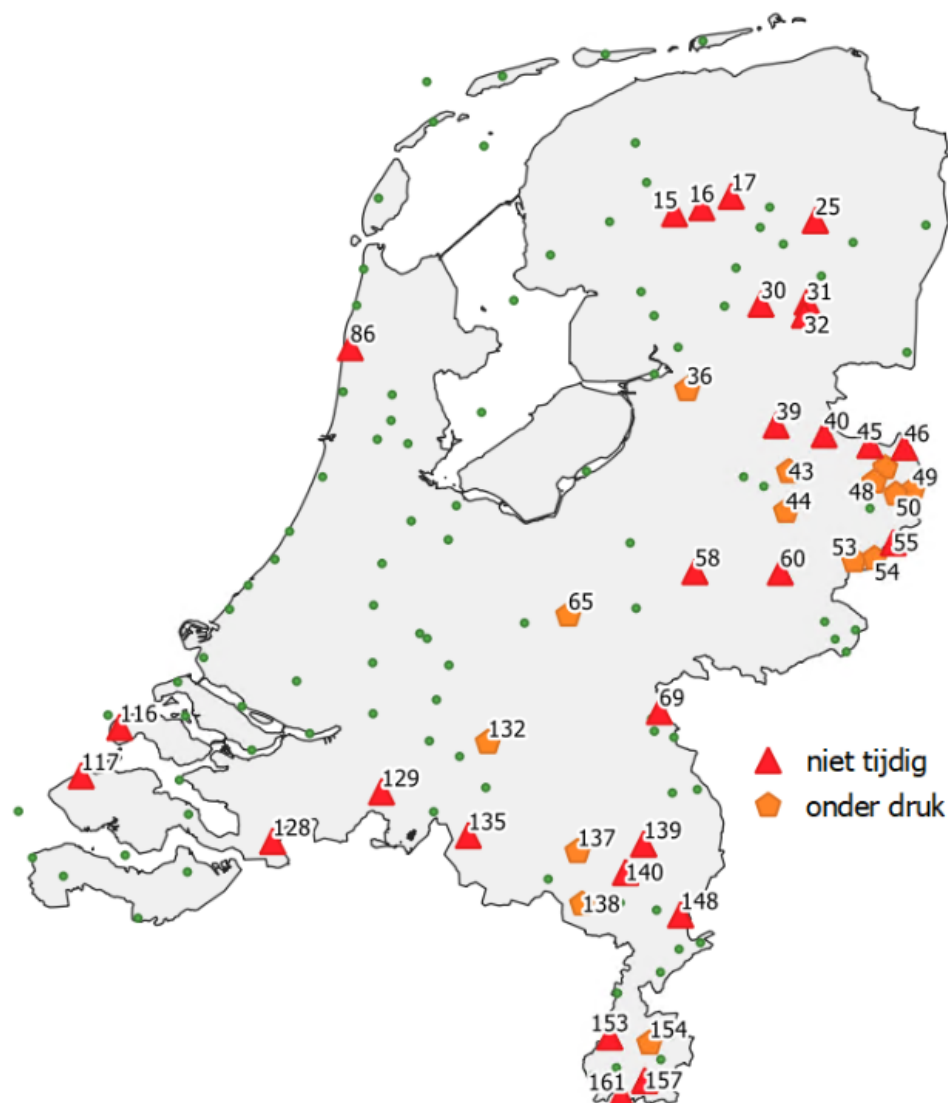
habitats en leefgebieden als tegelijkertijd de stikstofdepositie niet voor eind 2025 respectievelijk 2030 onder de KDW wordt gebracht.

184. Greenpeace wijst er verder nog op dat de stelling van gedaagde dat door de inzet van die natuur- of overlevingsmaatregelen in bepaalde gevallen “niet per definitie” verslechtering optreedt, haaks staat op het verslechteringsverbod van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn, op grond waarvan dreigende verslechtering moet worden *voorkomen*. Met de stelling dat niet ‘per definitie’ verslechtering op zou treden van de urgente habitattypen en leefgebieden als overlevingsmaatregelen zouden worden ingezet, hanteert gedaagde dus een onjuiste maatstaf. Op de juridische merites van de stelling van gedaagde zal in het navolgende verder worden ingegaan.
185. Voor zover gedaagde bedoelt dat ‘overlevingsmaatregelen’ een oplossing zouden kunnen bieden om de reductie van stikstof verder voor zich uit te schuiven, volstaan die maatregelen niet. Een feitelijke onderbouwing dat met dergelijke maatregelen met zekerheid (verdere) dreigende verslechtering voor de Urgente Lijst habitattypen en leefgebieden nog kan worden voorkomen, ontbreekt terwijl de Habitatrictlijn die zekerheid eist. Greenpeace merkt in dit verband op dat deze zelfde overlevingsmaatregelen de afgelopen twintig jaar voor de habitats en leefgebieden van de Urgente Lijst veelvuldig zijn ingezet en de sindsdien opgetreden verslechtering juist niet hebben voorkomen.
186. Gedaagde kan aan het in theorie beschikbaar zijn van natuur- herstel- of overlevingsmaatregelen (of welke naam daaraan ook gegeven wordt), geen garantie ontleenen dat de beschermde natuur bij blijvende overschrijding van de KDW’en niet (onomkeerbaar) wordt aangetast. Integendeel: Bobbink et al. 2022, de Quicksan en Tomassen et al. bevestigen nu juist dat dergelijke maatregelen bij de bestaande hoge stikstoflast de aantasting van habitattypen en leefgebieden en de daarvoor vastgestelde instandhoudingsdoelen niet zullen voorkomen. De beschikbare adviezen van de Ecologische Autoriteit bevestigen dat. Kortom, de best beschikbare wetenschappelijke kennis leidt juist tot de conclusie dat natuurmaatregelen onvoldoende effectief zijn en dat de stikstofdepositie omlaag moet met in achtneming van de ecologische deadlines van 2025 en 2030. Volgens de best beschikbare wetenschappelijke kennis is de di stikstofaanpak ten aanzien van de meest Urgente Lijst habitats en leefgebieden dient dan ook drastische reductie van de

stikstofdepositie tot onder de KDW'en te omvatten binnen de ecologische deadlines van 2025 en 2030. Alleen dan kan verdere aantasting of definitief verlies van mogelijkheden tot herstel met zekerheid worden voorkomen.

187. Anders dan gedaagde lijkt te veronderstellen, hebben natuurherstelmaatregelen c.q. overlevingsmaatregelen in vrijwel alle gevallen bovendien niet direct effect, waardoor ze onvoldoende zekerheid geven dat verslechtering wordt voorkomen waar de stikstofdepositie de KDW'en blijft overschrijden. Het kan jaren duren voordat positief effect van een dergelijke maatregelen zich manifesteert. In de tussentijd gaat de achteruitgang van de stikstofgevoelige natuur door de te hoge stikstoflast door. Een voorbeeld is het toevoegen van steenmeel aan de grond om verzuring tegen te gaan. Pas na een aantal jaren kan worden vastgesteld wat het effect daarvan is en of het tot een positief resultaat heeft geleid of juist tot negatieve effecten. Ook na plaggen is het afwachten of en zo ja, welke natuurwaarden in welke mate terugkomen. Plaggen kan bovendien om de negatieve effecten ervan te beperken alleen over kleine oppervlakten worden toegepast¹⁴⁹. Over grotere oppervlakten plaggen kan dus alleen in tijd verspreid over vele jaren. Het beroep van gedaagde op dergelijke overlevingsmaatregelen is kortom niet realistisch als garantie op het voldoen aan het verslechteringsverbod ten aanzien van de Urgente Lijst habitats en leefgebieden, dus vóór de door deskundigen gesignaleerde ecologische deadlines van 2025 en 2030.
188. Bovendien blijkt uit het rapport 'Landelijke monitoringsrapportage Natura 2000 en Stikstof 2020', van BIJ12–van maart 2021 (hierna: Monitoringsrapport) (hiervoor overgelegd als **productie 15**) dat een groot deel van de door de Staat voorgestane maatregelen niet of alleen met veel vertraging kunnen/zullen worden uitgevoerd. Van veel natuurmaatregelen is volgens de onderzoekers duidelijk dat ze “niet op tijd” (rood) zullen worden gerealiseerd of dat de tijdigheid “onder druk” (oranje) staat zo blijkt uit figuur 4-6 in het rapport, dat hieronder is opgenomen.

¹⁴⁹ Wallis de Vries et al. 'Alternatieven voor plaggen van natte heide', *Vakblad Natuur Bos Landschap*, november 2015, p. 10-13, zie [geraadpleegd: 11-07-2023] en bijvoorbeeld Smits et al. 'Herstelstrategie H4030: Droge heiden', juni 2020, zie [geraadpleegd: 11-07-2023]



figuur 4-6 Ruimtelijke weergave van de Natura 2000 gebieden met knelpunt in de uitvoering van herstelmaatregelen, peildatum 31-3-2020.

189. De Staat stelt in zijn reactie van 11 april 2023 op de Tweede Sommatiebrief van Greenpeace (hiervoor overgelegd als *productie 8*) weliswaar dat met nog weer meer herstel- dan wel overlevingsmaatregelen, de negatieve effecten van nog langere blootstelling aan veel te veel stikstofdepositie “in bepaalde gevallen” van de Urgente Lijst zouden kunnen worden voorkomen of gekeerd. Echter, nu uit de feiten blijkt dat voorziene natuurmaatregelen niet tot uitvoering komen of slechts met grote vertraging, snijdt die stelling naast het feit dat natuurmaatregelen onvoldoende effectief zijn tegen verslechtering, ook geen hout.

190. Uit Tabel 6A van het Monitoringsrapport blijkt overigens dat het bij de “Maatregelen waarbij tijdigheid onder druk staat” (en die dus niet volgens planning zijn uitgevoerd¹⁵⁰), het vooral gaat om maatregelen ten aanzien van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst waarvoor de ecologische deadlines van 2025 en 2030 gelden¹⁵¹.
191. Er is geen monitoringsrapportage over natuurmaatregelen in latere jaren dan 2020 gepubliceerd. Zonder bewijs van het tegendeel gaat Greenpeace er daarom vanuit dat de stand van zaken ten aanzien van het niet (dan wel niet tijdig) uitvoeren van natuurmaatregelen ongewijzigd is sinds het Monitoringsrapport van uit 2021, althans dat dit rapport de best beschikbare informatie bevat.

3.11 Verzwarende omstandigheden

192. Greenpeace wijst er verder op dat de urgentie om de voor stikstof meest gevoelige natuur te beschermen door verschillende factoren wordt vergroot.
193. Beschermd habitattypen en leefgebieden worden door langdurige en overmatige stikstofbelasting gevoeliger voor andere stressfactoren¹⁵². Stikstof leidt er namelijk toe dat planten minder in biomassa ‘investeren’; ze ontwikkelen daardoor minder stevigheid en zijn minder goed geworteld. Harde wind en droogte hebben daarom voor planten in de Urgente

¹⁵⁰ Te weten: de maatregelen van Bijlage 6A van de Landelijke monitoringsrapportage Natura 2000 en Stikstof 2020.

¹⁵¹ Het gaat bij de ‘Maatregelen waarbij tijdigheid onder druk staat’ volgens Bijlage 6A bij het Monitoringsrapport om maatregelen ten behoeve van 33 habitattypen, waarvan er 25 op de Urgente Lijst staan. Het gaat om de volgende habitattypen (rood): H2130A, H2130B, H2310, H2330, H3160, H3110, H3130, H4010A, H4030, H5130, H6120, H6230, H6410, H7110, H7120, H7140, H7140A, H7230, H9120, H9160A, 91E0C, 91D0 en (oranje): H6410, 91E0C, H7230, H3130, H6120, H9160A, H9160B, 91D0, H2130A, H4010A.

¹⁵² Zie Bobbink 2021, p. 4: “De effecten van een excessieve toevoer van stikstofverbindingen op ecosystemen zijn veelzijdig en gebeuren op verschillende tijdschalen, maar de meest belangrijke zijn: a) directe toxiciteit van gassen en aerosolen, b) veranderingen in de bodem ten gevolge van bodemverzuring, c) geleidelijke ophoping van stikstofverbindingen, die leiden tot veranderingen in de concurrentieverhoudingen tussen soorten (vermesting), d) negatieve effecten van gereduceerd stikstof op planten, e) toegenomen gevoeligheid voor secundaire stressfactoren als plagen en vorst- of droogteschade, en f) doorwerking van stikstof in het voedselweb met alle gevolgen van dien voor de fauna.”

Lijst habitats en leefgebieden sneller fatale gevolgen¹⁵³⁻¹⁵⁴. Hoe langer de natuur van de Urgente Lijst door te veel stikstof in slechte staat blijft en zelfs verslechtert, hoe groter de gevolgen van dergelijke stressfactoren. Om aan het verslechteringsverbod te voldoen dient de kwetsbaarheid van de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden door het onder de KDW'en brengen van de stikstofdepositie zo snel mogelijk verminderd te worden.

194. Grotere en langere droogte en hitte, bijvoorbeeld door klimaatverandering, zorgt voor meer depositie uit dezelfde bronnen¹⁵⁵. Zo blijkt uit het 'Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden' (hierna: MAN) dat in de jaren 2018 en 2019, die warmer en droger waren dan de daaraan voorafgaande jaren, de ammoniakconcentraties in de lucht en daarmee de depositie hoger waren dan in de jaren daarvoor. De hogere concentraties kwamen vooral doordat het in beide jaren erg warm en droog was, aldus het RIVM. Het warme weer zorgt voor meer verdamping van ammoniak uit mest en het tekort aan regen zorgt voor meer verspreiding **(productie 33)**. Extremere weersomstandigheden hebben kortom ook invloed op de effecten van stikstofdepositie op specifieke habitattypen. Dit wordt ook gesignaleerd door Bobbink et al. 2022.

¹⁵³ Rapport Bobbink, 2021, p 11: "Verhoogde beschikbaarheid van nutriënten zoals stikstof leidt binnen een plant tot een afname van de relatieve investering van biomassa in wortels, en dus tot een toename van de spruit/wortel-verhouding (Lambers et al. 2008). Dit betekent dat het verdampend oppervlakte (de spruit) bij een bepaalde waarde minder wortels heeft, waardoor er minder water uit de bodem wordt verkregen. Voor naaldboomsoorten is gevonden dat de biomassa van de fijne-wortel fractie en de wortellengte verlaagd was bij verhoogde of hoge N-toevoer en dat er ook minder wortels werden aangetroffen in de diepere lagen van de bodem, vooral als er ook sprake was van bodemverzuring (Figuur 2.3). Dit verhoogde in sterke mate de gevoeligheid voor droogteperioden."

¹⁵⁴ Rapport Bobbink 2021, p. 11: "Bij loofboomsoorten is zeer weinig onderzoek gedaan naar de gevolgen van stikstofdepositie op het wortelstelsel, en de wel aanwezige informatie is anekdotisch. Wel werd in potproeven met jonge beukjes en bij jonge beuken in veldadditieproeven met stikstof een significant hogere spruit/wortel-verhouding gevonden bij verhoogde stikstofbeschikbaarheid (Braun et al. 1999; Flückiger & Braun 1999). De toegenomen spruit-wortel verhouding door stikstofdepositie kan, naast de verhoogde gevoeligheid voor droogte, ook de overleving van volwassen beuken op een andere manier beïnvloeden: een kleinere investering in het wortelstelsel met een geringere worteldiepte maakt deze boomsoort meer gevoelig voor significant meer beuken waren omgewaaid op plekken waar de basenverzadiging laag was (<40%) en de N-depositie hoog. Verder was het percentage omgewaaide beuken positief gecorreleerd met het N-gehalte van de bladeren (Braun et al. 2003)."

En: "Wel is in 2014 in het Nederlandse zandgebied gevonden dat de biomassa van de fijne wortels (< 2 mm) in de bovenste 25 cm van de bodem in bestanden met hoge eikensterfte licht hoger is dan in de bestanden met lage eikensterfte, maar juist significant lager was in de diepe bodemlaag (25-50 cm) (Oosterbaan et al. 2014). Dit betekent dat het voor zowel de beuk als de zomereik aannemelijk is dat de opnamecapaciteit voor nutriënten en water kleiner is bij hoge stikstofdepositie, en dat de kans op droogtestress door de geringere worteldiepte in aangetaste situaties verhoogd zal zijn. Met andere woorden: er zijn sterke aanwijzingen dat verhoogde stikstofdepositie ertoe leidt dat beuk en zomereik minder goed bestand zijn tegen storm en droogte doordat hun wortelstelsel minder diep gaat en uit minder wortels met een forse omvang bestaat" omwaaien bij extreme storm. Zo bleek dat in Zwitserland na een grote storm (Lothar in 1999).

¹⁵⁵ [geraadpleegd: 11-07-2023]

3.12 Gerealiseerde en vaststaande stikstofreductie: verre van voldoende en niet op tijd

195. Op grond van de bestaande aanpak stikstof is er geen zicht op dat de stikstofdepositie tijdig omlaag gaat om onomkeerbare schade aan de Urgente Lijst habitattypen en leefgebieden te voorkomen. Immers, die Urgente Lijst en de ecologische deadlines in 2025 en 2030 zijn niet als uitgangspunt genomen voor het vaststellen van maatregelen door gedaagde en is voor gedaagde aldus geen prioriteit¹⁵⁶. De onrechtmatigheid van de tekortschietende aanpak, die de verslechtering van de meest kwetsbare natuur zeker niet op tijd zal keren ~~keert~~, dient zo spoedig mogelijk te worden beëindigd.
196. De Staat is ervan op de hoogte dat zijn aanpak tekortschiet. Zoals eerder benoemd heeft de minister voor Natuur en Stikstof in het Kamerdebat van 23 februari 2023 immers meegedeeld dat de tot nu toe gerealiseerde stikstofreductie – dus: sinds de Spoedwet stikstof uit 2019 en de Structurele Aanpak Stikstof vanaf 2020 – niet meer bedraagt dan gemiddeld 5 tot 7 mol/ha/jaar¹⁵⁷. Dit, terwijl voor de Urgente Lijst habitats en leefgebieden de noodzakelijke stikstofreductie minimaal honderden molen/ha/jaar bedraagt.
197. Greenpeace heeft door adviesbureau GISpoint modelberekeningen laten uitvoeren om zicht te krijgen op de mogelijk impact (of gebrek aan impact) van het door de Staat voorgestane stikstofbeleid. Het hiervoor als **productie 17** overgelegde rapport van GISpoint, 'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse' laat zien dat ook indien ruimhartig stikstofreductie aan aangekondigde maatregelen van gedaagde wordt toegekend, de huidige aanpak ernstig tekort schiet. Een eerdere versie van het rapport van GISPoint werd¹⁵⁸ met de Tweede Sommatiebrief van Greenpeace aan gedaagde gezonden. Gedaagde heeft in zijn reactie op die Tweede Sommatiebrief niet op de inhoud van het rapport gereageerd.

¹⁵⁶ PBL stelt in een recent rapport over de 'ongerichtheid' van de stikstofaanpak en de landelijke stikstofdoelen het volgende: "Het doel om in 2030 in 74 procent van de stikstofgevoelige natuur een depositie onder de kritische depositiewaarde te hebben zegt echter nog weinig over op welke locatie en welk type natuur er dan hoeveel minder depositie zal plaatsvinden. Voor de natuur zal het vooral van belang zijn dat op specifieke (meestal zwaar overbelaste) locaties met natuur die een verslechtering laat zien, snel een depositiereductie zal plaatsvinden." PBL, 'Reflectie op 'In Beweging', concept-Landbouwakkoord 2040' 2 juni 2023, p. 43-44 (**productie 34**)

¹⁵⁷ Minister voor Natuur en Stikstof, plenair debat 23 februari 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr. 57, item 13, p. 45: "Heel eerlijk: we moeten honderden molen realiseren en we hebben er tot nu toe 5 tot 7 gerealiseerd. Dat is waar we staan. 2023 moet echt het jaar zijn dat we nu de stap zetten naar uitvoering, dat het wiel gaat draaien.", zie ook https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2022-2023/57#4b11ceca

¹⁵⁸ Inmiddels is er een recentere versie van 29 maart 2023 die hiervoor als **productie 17** is overgelegd.

198. GISPoint heeft twee voor gedaagde gunstige scenario's doorgerekend voor Greenpeace die beide zijn gebaseerd op optimistisch ingeschatte resultaten van stikstofreductiemaatregelen¹⁵⁹, zeker als ze worden afgezet tegen de daadwerkelijk gerealiseerde stikstofreductie in 2019 - 2022 van slechts 5 - 7 mol/ha/jaar. In het rapport is een 'beleidsscenario' en een "optimistisch scenario" doorgerekend, dat veel meer stikstofreductie meeneemt, dan met zekerheid op grond van het bestaande beleid wordt gerealiseerd.
199. Desalniettemin is voorgenomen beleid dat nog niet tot enige stikstofreductie heeft geleid, zekerheidshalve en volgens een zeer optimistische benadering in de berekeningen van GISPoint meegenomen:
- | | |
|--|----------------------------------|
| Beleid: | Stikstofreductie tot eind 2025: |
| Spoedwet aanpak stikstof ¹⁶⁰ : | 4 mol/ha/jaar ¹⁶¹ |
| Structurele aanpak stikstof ¹⁶² : | 47-59 mol/ha/jaar ¹⁶³ |
200. Nog los van het feit dat uit de in deze dagvaarding aangehaalde onderzoeken blijkt dat de opbrengst van door gedaagde voorgestane maatregelen minst genomen onzeker is, wordt door gedaagde ook niet ingezet op maatregelen die voor de Urgente Lijst habitattypen en leefgebieden (voor eind 2025 en 2030, maar ook *überhaupt*) de hoogste stikstofreductie opleveren.
201. Uit verschillende bronnen blijkt dat gedaagde veel te hoge verwachtingen heeft wat betreft de opbrengst van de voorgestane maatregelen. Zo heeft het Planbureau voor de

¹⁵⁹ De prognoses nemen de volgende maatregelen, al staat het resultaat daarvan niet met de vereiste zekerheid vast, als uitgangspunt: vaststaand beleid tot 2025, zoals verdisconteerd in AERIUS 2022, waaronder de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Daar bovenop komt de door de minister geschatte, en meerdere malen naar beneden bijgestelde, opbrengst van de Spoedwet aanpak stikstof en de structurele aanpak stikstof, en het afschaffen van de derogatie. Verder is in de prognoses een optimistische schatting gemaakt van de stikstofreductie als gevolg van de aanpak piekbelasters die bij Kamerbrief van 10 februari 2023 door de minister voor Natuur en Stikstof is aangekondigd.

¹⁶⁰ Stb. 2019, 517

¹⁶¹ Kamerbrief over voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG, 10 februari 2023, [geraadpleegd: 11-07-2023] Bijlage, 'Kwartaalrapportage Q3 2022 Implementatie bronmaatregelen Onderdeel van de structurele aanpak voor het realiseren van stikstofreductie', p. 6 (Prognose reductie vs opgaven mol/ha/jaar Structurele pakket en spoedwet in 2025) min p. 18 (Geprognosticeerde reductie van de bronmaatregelen voor het structurele pakket in 2025)

¹⁶² Kamerstukken II, 2019-2020, 35 334, nr. 82, 'Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak'

¹⁶³ Kamerbrief over voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG, 10 februari 2023, Kamerstukken [geraadpleegd: 11-07-2023] II, 2021-2022, 33576, nr. 265, Bijlage, 'Kwartaalrapportage Q3 2022 Implementatie bronmaatregelen Onderdeel van de structurele aanpak voor het realiseren van stikstofreductie structurele aanpak stikstofreductie', p. 68 en 198

Leefomgeving (hierna: PBL)¹⁶⁴, een belangrijk adviesorgaan voor gedaagde, op basis van zijn analyses geconcludeerd dat het niet aannemelijk is dat vrijwillige opkoop- en saneringsmaatregelen in de veehouderij tot voldoende en tijdig resultaat gaan leiden¹⁶⁵. Ten aanzien van de Piekbelastersaanpak geldt dat deze in theorie een stikstofreductie van 100 mol/ha/per oplevert, maar dat volstrekt onduidelijk is op welke termijn die opbrengst wordt gerealiseerd. De Piekbelastersaanpak heeft daarbij vooralsnog een vrijwillig karakter, terwijl de Staat geen duidelijkheid biedt over de wijze waarop en wanneer dat overgaat naar een verplichtend instrumentarium, gedaagde aan dat beleid vooralsnog geen handen en voeten heeft gegeven en daaromtrent niets concreets heeft vastgesteld.¹⁶⁶

202. Greenpeace merkt daarbij op dat uit recente berichtgeving omtrent de Piekbelastersaanpak juist ook blijkt dat dit gebrek aan duidelijkheid (en daadkracht) door gedaagde maakt dat de agrarische sector nauwelijks vertrouwen heeft in enig stikstof-gerelateerd beleid dat door de Staat wordt uitgerold.
203. Afgezet tegen de Urgente Lijst die in 2025 en 2030 onder de KDW'en moet zijn gebracht, is 100 mol/ha/jaar op het totaal aan stikstofreductie dat moet worden gerealiseerd, bovendien, een zeer geringe stap. Zo kent Nederland gebieden waar de stikstofdepositie meer dan 3.500 mol/ha/jaar bedraagt¹⁶⁷. In dergelijke gebieden zal de noodzakelijke stikstofreductie in veel gevallen tussen circa 3.000 en 2.000 mol/ha/jaar bedragen. Maar ook als wordt uitgegaan van een *gemiddelde* stikstofdepositie van circa 1.500 mol/ha/jaar, zal voor habitattypen en leefgebieden met KDW'en tussen 514 en 1429 mol/ha/jaar de te realiseren stikstofreductie honderden mol/ha/jaar moeten bedragen.
204. Aangekondigde, maar nog onzekere, maatregelen voor stikstofreductie in het Programma SN – waaronder maatregelen uit de Structurele Aanpak Stikstof en de Piekbelastersaanpak – zijn eveneens in de twee optimistische scenario's modelmatig meeberekend door GISPoint naar

¹⁶⁴ Daan Boezeman en Martijn Vink, 'Beeindigen van veehouderijen', PBL 4 oktober 2022, zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹⁶⁵ "Bij vrijwillige saneringsregelingen, zelfs als die daadwerkelijk tot uitkoop zouden leiden, kan bovendien niet op stikstofreductie op specifieke habitats worden gestuurd, zie Daan Boezeman en Martijn Vink, 'Beeindigen van veehouderijen', PBL 4 oktober 2022, p. 9 en 10

¹⁶⁶ Kamerbrief over uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders, 10 februari 2023, p. 1, via: [geraadpleegd: 11-07-2023].

¹⁶⁷ Waaronder de Gelderse Vallei en De Peel: "In met name de Gelderse Vallei en de Peel komen deposities voor van meer dan 3500 mol N/ha per jaar." Bron: [geraadpleegd: 11-07-2023].

stikstofreductie op de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst¹⁶⁸. Greenpeace heeft in de uitgevoerde berekeningen twee scenario's tegen elkaar afgezet. Enerzijds het al optimistische 'beleidsscenario' van in ieder geval aangekondigde maatregelen voor stikstofreductie¹⁶⁹ inclusief de optimistische aanname dat 10% van 3.000 piekbelasters voor eind 2023 vrijwillig deelneemt aan de op 10 februari 2023 uitgewerkte piekbelastersaanpak. Anderzijds een 'optimistisch scenario', waarbij bovenop de voornoemde stikstofreductie de stikstofreductie door de Piekbelastersaanpak per 2025 op de aangekondigde 100 mol/ha/jaar is gesteld. Voor die zeer optimistische interpretatie van de nog niet concreet geworden stikstofaanpak van gedaagde is berekend welk effect dat heeft op de meest urgente habitattypen en leefgebieden per eind 2025. Greenpeace verwijst naar de onderstaande tabel, afkomstig uit het rapport van GisPoint:

¹⁶⁸ Ton Brouwer, 'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse', Gispoint, versie 29 maart 2023, hiervoor overgelegd *als productie 17*

¹⁶⁹ De prognoses nemen de volgende maatregelen, al staat het resultaat daarvan niet met de vereiste zekerheid vast, als uitgangspunt: vaststaand beleid tot 2025, zoals verdisconteerd in AERIUS 2022, waaronder de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Daar bovenop komt de door de minister geschatte, en meerdere malen naar beneden bijgestelde, opbrengst van de Spoedwet aanpak stikstof en de structurele aanpak stikstof, en het afschaffen van de derogatie. Verder is in de prognoses een optimistische schatting gemaakt van de stikstofreductie als gevolg van de aanpak piekbelasters die bij Kamerbrief van 10 februari 2023 door de minister voor Natuur en Stikstof is aangekondigd.

H2000 Type	Verkorte naam	Oppervlakte (Ha)	KDW (Mol/Ha)	KDW (Kg/Ha)	Beleidsscenario		Optimistisch scenario	
					Oppervlak met overschrijding in 2025 (%)	Mate van overschrijding	Oppervlak met overschrijding in 2025 (%)	Mate van overschrijding
H2130B*	Grijze duinen (kalkarm)	4722	714	10	75	hoog	75	hoog
H2130C*	Grijze duinen (heischraal)	102	714	10	80	hoog	80	hoog
H2180A*	Duinbossen (droog), berken-eikenbos	1723	1071	15	87	hoog	87	hoog
H2310*	Stuifzandheiden met struikheide	2394	1071	15	32	hoog	23	medium
H2330*	Zandverstuivingen	2764	714	10	96	hoog	87	hoog
H3110*	Zeer zwakgebufferde vennen	70	429	6	100	hoog	100	hoog
H3160	Zure vennen	368	714	10	95	hoog	95	hoog
H4030*	Droge heiden	14138	1071	15	20	medium	14	medium
H5130	Jeneverbessstruwelen	241	1071	15	54	hoog	51	hoog
H6230*	Heischrale graslanden	1	714	10	100	hoog	100	hoog
H7110A*	Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap)	8	500	7	100	hoog	100	hoog
H7110B*	Actieve hoogvenen (heideveentjes)	57	786	11	89	hoog	86	hoog
H7120*	Herstellende hoogvenen	6931	500	7	100	hoog	100	hoog
H7140A*	Overgangs- en trilvenen (trilvenen)	128	1214	17	9	medium	9	medium
H7140B*	Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden)	1238	714	10	99	hoog	99	hoog
H9110	Veldbies-beukenbossen	367	1429	20	76	medium	76	medium
H9120*	Beuken-eikenbossen met hulst	7209	1429	20	84	medium	32	medium
H9190*	Oude eikenbossen	1990	1071	15	97	hoog	93	hoog
Lq09	Droog struisgrasland	1400	1000	14	39	hoog	25	medium
Lq13	Bos van arme zandgronden	36880	1071	15	99	hoog	96	hoog
Lq14	Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	29756	1429	20	84	medium	40	medium

Tabel 2. Resterend oppervlak boven de KDW per habitattypen en leefgebied van de Urgente Lijst (rood) en de mate van overschrijding op het resterende oppervlak in 2025 van de meest urgente habitats en leefgebieden op basis van een realistisch/optimistisch scenario t.a.v. de piekbelastersaanpak. Aangezien de habitats die onder de Bobbink-habitats en in de Tomassen habitats en leefgebieden vallen deels overlappen, zijn de resultaten gezamenlijk weergegeven. (Bron: GISPoint, 'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse', versie 29 maart 2023, p. 10)

205. Deze berekeningen, die de ecologische deadline van 2025 als uitgangspunt hebben, tonen aan dat ook in deze (optimistische) scenario's de Staat met het voorziene beleid bij lange na niet aan zijn verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn zal kunnen voldoen om de habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst tijdig veilig te stellen. De huidige stikstofaanpak van gedaagde is kortom zeer ondermaats en onrechtmatig.
206. Het RIVM stelt over het wettelijke doel voor stikstofreductie van 40% van het stikstofgevoelige areaal onder de KDW in 2025 dat het haalbaar, maar onzeker is, terwijl volgens het RIVM de kans 'erg klein' is dat het doel van 50% areaal onder de KDW en in 2030 wordt gehaald, om maar niet te spreken van het tijdig halen van het opgehoogde doel van 74% in dat jaar:

"[...] Dat is nu ruim 30 procent van het oppervlak, in 2025 ongeveer 39 procent, en in 2030 43 procent (met een bandbreedte van 40 tot 51 procent) op basis van het beleid tot 1 mei 2020. Het wettelijke doel voor 2025 (40 procent) is haalbaar, maar onzeker. De kans is erg klein dat het doel voor 2030 (50 procent) zonder extra maatregelen wordt

gehaald. De strengere doelen waarnaar het huidige kabinet in 2030 (74 procent) streeft, zijn niet haalbaar zonder extra maatregelen.” (RIVM, 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022 Uitgangssituatie voor de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering', W.A. Marra et al., RIVM-rapport 2022-0120, Samenvatting¹⁷⁰) (**productie 35**).

207. Dat de berekeningen van GISPoint zeer optimistisch zijn en dat de stikstofreductie zich over de afgelopen jaren lijkt te beperken tot een marginaal resultaat van gemiddeld 5-7 mol/ha/jaar blijkt ook uit een analyse van het PBL van begin dit jaar¹⁷¹, dat gedaagde 'niet in de buurt' komt van het stikstofdoel voorzien voor 2030 (zie de samenvatting van het rapport, **productie 36**). Dit betekent ook dat een aanzienlijk deel van het areaal van habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst niet tijdig afdoende beschermd wordt. De habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst met ecologische deadline 2025 (rood) beslaan 58% van het stikstofgevoelige areaal van de Natura 2000-gebieden, de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst met ecologische deadline 2030 (oranje) beslaan 38% van dat oppervlak¹⁷². Het is duidelijk: de zekerheid dat de Urgente Lijst tijdig wordt beschermd tegen dreigende verslechtering en het buiten bereik raken van een gunstige staat van instandhouding, is er op grond van de te kort schietende aanpak van gedaagde niet.
208. In de volgende paragraaf zal Greenpeace bovendien bespreken dat het door de Staat ingezette beleid tot meer stikstof op beschermde natuur heeft geleid, waardoor de noodzakelijke en urgente stikstofdaling ook nog wordt vertraagd.

¹⁷⁰ Zie ook de website van het RIVM, 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022. Uitgangssituatie voor de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering, Samenvatting' via <https://www.rivm.nl/publicaties/monitor-stikstofdepositie-in-natura-2000-gebieden-2022>

¹⁷¹ Trouw, 'PBL: kabinet komt niet in de buurt van stikstofdoel in 2030', 28 februari 2023, zie [geraadpleegd: 11-07-2023] en nieuwsbericht en PBL-rapport website PBL, [geraadpleegd: 11-07-2023] 'Stikstofdoel kabinet nog niet binnen bereik door ammoniakemissie Stikstof staat hoog op de politieke agenda. Te veel neerslag van ammoniak (vooral landbouw) en stikstofoxiden (vooral mobiliteit) zorgt voor een risico op verslechtering van stikstofgevoelige natuur. Het kabinet wil dat in 2030 de stikstofneerslag in 74 procent van het stikstofgevoelige Natura2000-areaal onder de kritische depositiewaarde ligt. Om dit te bereiken heeft het kabinet in een Kamerbrief van 10 februari 2023 indicatieve restemissies in 2030 benoemd voor mobiliteit (117 kiloton NOx), industrie (28 kiloton NOx) en landbouw (63 kiloton ammoniak). Deze doelen zijn met vastgesteld en voorgenomen beleid in zicht voor mobiliteit (raming: 93 tot 129 kiloton NOx) en industrie (19 tot 32 kiloton NOx), maar voor ammoniak (raming: 88 tot 103 kiloton) blijft een grote restopgave. Inclusief kwantificeerbaar geagendeerd beleid komen de restemissies van ammoniak op 81 tot 96 kiloton, waarmee een omvangrijke ammoniakopgave resteert van 18 tot 33 kiloton in 2030. Het kabinet wil dit gat overbruggen met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dit NPLG is nog niet concreet genoeg om door te rekenen in de emissieramingen. De provincies moeten op 1 juli gebiedsplannen voor het NPLG presenteren."

¹⁷² Berekend in Aeries Calculator 2022

3.12.1 Maatregelen die tot méér in plaats van minder stikstof leiden

209. De huidige stand van zaken is dat gedaagde in wezen vrijwel op dezelfde voet voortgaat als in voorgaande jaren. Greenpeace constateert dat de Staat in strijd met zijn verplichting om snel en drastisch de stikstoflast naar beneden te brengen, de afgelopen jaren juist ook maatregelen heeft doorgevoerd die bijdragen aan de overmaat van stikstof op beschermde natuur. Greenpeace zal hiervan een aantal voorbeelden geven.

- Intern salderen: Dit houdt in dat een bedrijf dat stikstof ‘over heeft’ in de vergunning, die ‘stikstofruimte’ mag inzetten voor nieuwe stikstofdepositie die nodig is voor bijvoorbeeld een bedrijfsuitbreiding¹⁷³. Anders gezegd: in plaats van het scenario waarbij een project dat minder stikstof genereert wordt beschouwd als winst voor de natuur, wordt de ontstane ‘stikstofruimte’ voor uitbreiding of wijziging van het bedrijf ingezet opdat alle vergunde stikstof toch wordt gegenereerd. In de praktijk leidt dit intern salderen tot een toename van stikstofdepositie, wanneer stikstof te ruim is vergund of stikstofreductie het gevolg is van andere dwingende regelgeving. Zo rekende het platform voor onderzoeksjournalistiek een mogelijke enorme voorraad ongebruikte ‘stikstofruimte’ in bestaande vergunningen voor, waarmee intern gesaldeerd kan worden (**productie 37**)¹⁷⁴. Daar komt bij dat de door gedaagde toegestane praktijk van intern salderen ook leidt tot intern salderen op grond van stikstofreductie die slechts op papier bestond. Zo zijn er de afgelopen jaren bedrijfsuitbreidingen doorgevoerd door te stellen dat een project juist minder ~~de~~ stikstofdepositie genereerde dan waarvoor was vergund, op basis van technieken die in de praktijk niet werkten. Greenpeace verwijst naar uitspraken van de bestuursrechter over onder andere ‘toervloeren’ in stallen die zogenaamd emissiearm waren maar die achteraf niet bleken te werken¹⁷⁵.
- De Bouwvrijstelling: Per 1 juli 2021 opgenomen in de Wnb en die binnen anderhalf jaar na invoering door de Afdeling bestuursrechtspraak onverbindend werd verklaard

¹⁷³ [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹⁷⁴ Zie ook [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹⁷⁵ Zie Harm Ede Botje, ‘Nieuwe tegenslag voor boeren: rechter veegt ‘emissiearme’ stalvloer van tafel’ 7 september 2022, nu.nl, zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

wegens strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn, zie de *Porthos*-uitspraak van november 2022.¹⁷⁶⁻¹⁷⁷⁻¹⁷⁸

- De 25 km-afkap voor stikstofdepositie¹⁷⁹: De afkapmaatregel zorgt ervoor dat stikstof die buiten een afstand van 25 km van een plan of project wordt gedeponeerd, niet aan dat plan of project hoeft te worden toegerekend en dus niet door de initiatiefnemer voor het plan of project hoeft te worden gemitigeerd of gecompenseerd. De stikstofdeken en de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden nemen daardoor toe. Circa 50% van de binnenlandse depositie van een project daalt neer buiten de afkapgrens van 25 km¹⁸⁰.
- Uitrijden van veel meer mest dan de norm: Deze praktijk bestond dankzij door gedaagde ingeroepen derogaties op grond van de Europese Nitraatrichtlijn (zie hiervoor paragraaf 3.12) al meer dan 10 jaar en is onlangs na hard ingrijpen door de Europese Commissie beëindigd, met een overgangstermijn van drie jaren (2025-2027).

210. Eén en ander laat zien dat de Staat bewust beleid heeft gevoerd (en deels nog voert), dat stikstof heeft doen toenemen (en/of de stikstofreductie heeft vertraagd). Het blijven bemoeilijken van een drastische en tijdige stikstofreductie staat haaks op de verplichtingen van de Staat en is onrechtmatig.

211. Daar komt overigens bij dat de onzekere, soms '*trial-and-error*' aanpak van de Staat leidt tot veel onduidelijkheid over wat er van de stikstof genererende sectoren wordt verwacht. Dat leidt op zijn beurt tot een gebrek aan vertrouwen in de Staat en het beleid dat hij uitrolt, wat op zijn beurt de aanpak van de stikstofproblematiek ernstig bemoeilijkt. Zelfs de afspraak over 74% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW in 2030 uit het Coalitieakkoord was al langere tijd onzeker¹⁸¹ en is inmiddels van de baan, door het vallen van het kabinet. Ook

¹⁷⁶ AbRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159

¹⁷⁷ Kamerbrief van 25 november 2022 over de Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos, Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108

¹⁷⁸ Zie: [geraadpleegd: 11-07-2023]

¹⁷⁹ Regeling van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 oktober 2020 tot wijziging van de Regeling natuurbescherming (vervanging AERIUS Calculator 2019A door AERIUS Calculator 2020), Stcrt. 2020, 53496

¹⁸⁰ Brief van de minister voor Natuur en Stikstof, 15 februari 2022, Bijlage Vragen naar aanleiding van een aantal brieven aangaande stikstofbeleid: "Voor het deel dat neerslaat in Nederland geldt dat gemiddeld 50% van de stikstofemissie van een bron binnen 25 kilometer deponeert en 50% daarbuiten." (Kamerstukken I, 2021–2022, 35 334, AO, p. 17).

¹⁸¹ NRC 4 april 2023, 'Stikstofminister Van der Wal heeft nog paar vrienden in het kabinet', zie [geraadpleegd: 11-07-2023]

daardoor is voor 'het veld' onvoorzienbaar met welke stikstofaanpak en welke termijnen in de toekomst rekening moet worden gehouden. Gedaagde blijft de aanpak van stikstof zo voor zich uitschuiven, en neemt daarmee in strijd met het verslechteringsverbod op de koop toe dat de beschermde habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst verder verslechteren en zodanig worden aangetast dat een gunstige staat van instandhouding niet meer kan worden bereikt.

212. Vier jaar na de PAS-uitspraken van de Raad van State is het gedaagde nog steeds niet gelukt om met een plan te komen dat de stikstofdepositie tijdig reduceert en boeren perspectief biedt¹⁸².
213. Naar aanleiding van de onderhandelingen over een Landbouwakkoord stelde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat drastische stikstofreductie tijdig gehaald kan worden, maar dat gedaagde daarvoor - kort gesteld - nog veel te weinig en niet adequate maatregelen heeft genomen:

“Om de reducties echter daadwerkelijk op tijd te realiseren voor doelbereik in 2030 moet het tempo waarmee bedrijven nieuwe managementmaatregelen en technieken implementeren en waarmee de veestapel krimpt fors omhoog. Volgens de raming van de laatste Klimaat- en Energieverkenning (PBL, TNO, CBS & RIVM 2022) daalt de uitstoot van ammoniak uit de landbouw tussen 2021-2030 met slechts 10 procent en de uitstoot van broeikasgassen met slechts 5 procent (zie figuur 1), ondanks dat in deze raming de veestapel krimpt (met circa 5 procent voor melkvee en pluimvee en 10 procent voor varkens) en het aandeel emissiearme stallen toeneemt (naar 100 procent van de varkenstallen en 40 procent van de melkveestallen in 2030). De benodigde reducties voor doelbereik liggen echter fors hoger, namelijk 42 procent voor ammoniak en 30 procent voor broeikasgassen (figuur 1).” (PBL, 'Reflectie op: 'In beweging', concept-Landbouwakkoord 2040', PBL 2 juni 2023, p. 39¹⁸³).

¹⁸² Voor dat laatste zijn uitgebreide aanknopingspunten te vinden in verschillende publicaties: het rapport van de Commissie Remkes 'Niet alles kan overal' (2020), Kamerstukken II, 2019-2020, 35334, nr. 86, Bijlage, te raadplegen via deze link: [geraadpleegd: 11-07-2023], het rapport 'Benut de stikstofcrisis als kans' (2019), van natuur- en milieuorganisaties waaronder Greenpeace [geraadpleegd: 11-07-2023], en de al uit 2018 daterende Visie Kringlooplandbouw van de voormalige minister van LNV, 'Waardevol en verbonden' Kamerstukken II 2017-2018, 35000-XIV, nr. 5.

¹⁸³ [geraadpleegd: 11-07-2023]

214. De overheid lijkt te zijn verlamd en in een impasse te zijn geraakt, waardoor zowel bedrijven als de natuur de rekening betalen. Immers, hoe langer de overheid wacht met maatregelen, hoe ingrijpender de maatregelen die nodig zijn op tijd voldoende effect te sorteren. Het vooruitschuiven is op zichzelf onrechtmatig en dient te stoppen.

3.12.2 *Stikstofdepositie uit buitenlandse bronnen*

215. De habitattypen en leefgebieden van de Nederlandse Natura 2000-gebieden staan ook bloot aan stikstofdepositie uit het buitenland. Hoewel een deel van de stikstofdepositie die aan de stikstofdeken bijdraagt afkomstig is uit het buitenland,¹⁸⁴ 'exporteert' Nederland drie keer meer stikstofdepositie naar omliggende landen, dan dat er wordt 'geïmporteerd'¹⁸⁵. Gedaagde dient zich maximaal in te spannen om de omliggende landen te bewegen tot het drastisch verminderen van de stikstofdepositie die de beschermde natuur in Nederland aantast. Nu Nederland evenwel meer stikstofdepositie 'exporteert' dan uit het buitenland 'ontvangt' is het drastisch en tijdig reduceren van de stikstofdepositie uit Nederlandse bronnen een eerste voorwaarde voor aanpak van de stikstofdepositie uit het buitenland. Voor de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst die (ook) blootstaan aan buitenlandse stikstofdepositie rust op gedaagde een inspanningsverplichting om – naast het zo snel mogelijk reduceren van de Nederlandse stikstofdepositie – door overleg en internationale afspraken, waar nodig via de instellingen van de Europese Unie, met omringende landen afspraken te maken die zo snel mogelijk leiden tot het voldoen voor de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden aan de KDW'en, binnen de ecologische deadlines van 2025 en 2030, voor zover de stikstofdepositie in die landen zijn oorsprong vindt. De Staat voert wel overleg met de omringende landen over vermindering van stikstof, maar neemt ook bij dat overleg en het maken van afspraken met andere staten niet de Urgente Lijst en de bijbehorende noodzaak voor drastisch en snel terugdringen van de stikstofdepositie als uitgangspunt.

3.12.3 *Op korte termijn vele maatregelen mogelijk*

216. Uit hetgeen hierboven is besproken blijkt resumerend dat de stikstofaanpak van gedaagde zeer onvoldoende is om de voor stikstof meest gevoelige natuur te beschermen. Volgens PBL kan en moet er meer.

¹⁸⁴ Bobbink 2021, p. 71

¹⁸⁵ [geraadpleegd: 11-07-2023]

217. Onderzoek dat in opdracht van Greenpeace door CLM is uitgevoerd toont aan dat er verschillende maatregelen mogelijk zijn die op korte termijn tot stikstofreductie kunnen leiden. Het CLM-rapport 'Stikstofmaatregelen in de veehouderij: Overzicht van 'laaghangend fruit' van december 2022 (hiervoor overgelegd als **productie 16**).
218. Bij de door CLM genoemde maatregelen ook als mogelijkheid is opgenomen het (voor eind 2025) laten stoppen van piekbelasters. Greenpeace begrijpt dat dergelijke maatregelen niet populair zijn en gevolgen hebben voor individuele vergunninghouders. Dat laat onverlet dat de tijd opdraait terwijl Nederland zich, zoals eenieder, aan de wet dient te houden. Het voldoen aan de Europeesrechtelijke verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn brengt noodzakelijkerwijs met zich mee dat alle nodige en passende maatregelen dienen te worden genomen. Belangrijker nog, is het besef dat deze en andere ingrijpende maatregelen hoe dan ook op enig moment genomen moeten worden in het licht van de verplichtingen van de Staat om overbelasting met stikstof te beëindigen. Juist het gebrek aan duidelijkheid en daadkracht vanuit de Staat maakt dat de betrokken sectoren niet weten waar zij aan toe zijn, het zekere (hun bestaande bedrijf) voor het onzekere (overheidsbeleid zonder tanden en helderheid) nemen.
219. Het is daarbij belangrijk om niet uit het oog te verliezen dat uit het CLM-onderzoek blijkt dat een heel scala aan maatregelen voorhanden is om vóór afloop van de ecologische deadlines van 2025 en 2030 de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst onder de KDW te brengen.

3.12.4 Tussenconclusie

220. De Staat heeft de huidige natuurschade veroorzaakt door decennialang de problemen voor zich uit te schuiven in plaats van de stikstofdepositie geleidelijk aan naar beneden te brengen. Uit het voorgaande blijkt dat de stikstofdruk in Nederland al ruim 10 jaar vrijwel onveranderd is gebleven.
221. Gedaagde is niet alleen verantwoordelijk voor de bestaande natuurschade, maar is daar ook veroorzaker van. Dit onder andere doordat hij geen lering trekt uit de redenen waarom het PAS voor de rechter sneuvelde, en doordat hij niet doorpakt met concrete, daadwerkelijke

uitvoering van maatregelen om de stikstof te reduceren. Gedaagde heeft niet alleen de waarschuwingen dat het PAS niet houdbaar was in de wind geslagen¹⁸⁶, maar gaat ook na het PAS-arrest grotendeels op dezelfde voet voort.

222. Ondanks het PAS-arrest van het HvJEU en de daarop volgende PAS-uitspraken uit 2019 van de Raad van State, blijft gedaagde zich beroepen op niet vaststaand stikstofbeleid en nog niet uitgevoerde en onzekere natuurmaatregelen om aan de verplichting tot daadwerkelijke en drastische stikstofreductie op korte termijn te ontkomen¹⁸⁷. Het zij opgemerkt dat de Staat hierin ook zijn eigen positie heeft bemoeilijkt. Het jarenlange gebrek aan duidelijkheid en daadkracht en de *'trail-and-error'* op basis waarvan de Staat in voorgaande jaren heeft gehandeld, heeft namelijk ook geleid tot een gebrek aan vertrouwen vanuit de sector op wie het stikstofbeleid moet worden toegepast.

223. Die nalatigheid is in strijd met zijn wettelijke verplichtingen en onrechtmatig. De gevolgen hiervan zijn onontkoombaar en onomkeerbaar als gedaagde niet snel alsnog aan zijn verplichtingen voldoet.

4. JURIDISCH KADER

224. Op het onderhavige geval is Nederlands en Europees recht van toepassing. Het niet nemen van adequate en tijdige maatregelen om verslechtering van de natuur tegen te gaan en om ervoor te zorgen dat de natuur nog in een goede staat van instandhouding kan worden

¹⁸⁶ Zie het rapport "Herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000. Evaluatie reviewcommissie; aanvulling op eerdere bevindingen", Evaluatie reviewcommissie Herstelstrategieën, in opdracht van de Programmadiirectie Natura 2000 Ministerie van Economische Zaken, 2013, p.32:

"1. Ondanks de PAS zal de stikstofneerslag de komende jaren nog (veel) te hoog blijven. Om toch aan de Europese eisen te kunnen voldoen, worden 'herstelstrategieën' ingezet die moeten voorkomen dat de kwaliteit van te beschermen habitats verder verslechtert.

2. Extra beheer is strijdig met het streven van de Habitatrichtlijn 'natuurlijke habitats' te behouden en te herstellen.

3. In veel gebieden wordt al tientallen jaren intensief beheerd om de negatieve gevolgen van de veel te hoge stikstofneerslag te verminderen. Nog meer beheer kan niet zonder (extra) negatieve gevolgen (bodembeschadiging, rustverstoring ...). De combinatie van een slechts licht dalende depositie met een intensiever beheer in het kader van 'herstelstrategieën' kan in veel gevallen tot een verslechtering van de behoud situatie leiden.

4. De meeste hoogveenreservaten vereisen een verbetering van de hydrologie rondom de reservaten om zo de wegzijging van water uit de reservaten te verminderen. Die maatregelen zijn voor het behoud en herstel van de habitats op zich zelf noodzakelijk. Het is een verslechtering van de situatie deze maatregelen te gebruiken om schade door voortdurende te hoge depositie over lange tijd te compenseren.

5. Daarbij komt nog dat de verschillende maatregelen met elkaar interfereren. Zelfs bij een optimale hydrologie is er vanwege de veel te hoge stikstofdepositie regelmatig beheer nodig. Een verbeterde hydrologie zal de toegankelijkheid om zaag-, hak- en maaibeheer te kunnen implementeren sterk beperken of zelfs onmogelijk maken, d.w.z. de 'herstelstrategie' om minder emissie te hoeven te realiseren frustreert het t.g.v. de hoge stikstofdepositie al noodzakelijke beheer." (**productie 38**).

¹⁸⁷ HvJEU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, Mobilisation, par. 128 e.v.

gebracht (en blijft) is onrechtmatig; het is immers in strijd met hetgeen in Europees – en nationaalrechtelijke normen is neergelegd. Concreet gaat het om de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn die deels in de Nederlandse Wet natuurbescherming zijn geïmplementeerd.

225. Greenpeace zal in het hiernavolgende dat juridisch kader uiteenzetten en vervolgens toepassen op de feiten in deze zaak.

4.1 Europees en nationaal recht

226. Hieronder zal eerst worden ingegaan op het Europeesrechtelijke toetsingskader op grond van de Habitatrichtlijn, omdat gedaagde ten aanzien van de daarin opgenomen verplichtingen ernstig nalatig is, zodat het van belang is dat kader voldoende toe te lichten.

227. De Habitatrichtlijn is gestoeld op het voorzorgsbeginsel en verwijst daarnaar¹⁸⁸:

“Overwegende dat behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, een wezenlijk doel van algemeen belang is waarnaar de Gemeenschap overeenkomstig artikel 130 R van het Verdrag streeft;” (Habitatrichtlijn, 5^e inleidende overweging¹⁸⁹).

228. Het doel van de Habitatrichtlijn is neergelegd in artikel 2 lid 1 en 2 ~~eerste en tweede lid~~, van de Habitatrichtlijn:

¹⁸⁸ Artikel 130R van het Verdrag van de Europese Economische Gemeenschap is ongewijzigd in artikel 174, tweede lid, van het EG-Verdrag en vervolgens in het thans geldende Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, opgenomen, waarin artikel 191, tweede lid, van het Verdrag het volgende bepaalt: “De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”

¹⁸⁹ Zie ook AG HvJEU 29 januari 2004, Kokkelvisserij, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:60 “Deze regeling concretiseert het voorzorgsbeginsel ingevolge artikel 174, lid 2, EG voor de gebiedsbescherming in het kader van Natura 2000. Het voorzorgsbeginsel is in het gemeenschapsrecht niet gedefinieerd. In de rechtspraak komt het vooral aan de orde wanneer in geval van onzekerheid over de aanwezigheid of de omvang van risico’s, ingrijpende beschermingsmaatregelen kunnen worden genomen zonder dat hoeft te worden afgewacht tot het bestaan en de ernst van die risico’s volledig komt vast te staan. Beslissend is dus het element van de wetenschappelijke onzekerheid over risico’s.” En de verwijzingen naar toepassing in de rechtspraak van het Hof van het voorzorgsbeginsel ter bescherming van het milieu, HvJEU 5 mei 1998, National Farmers’ Union e.a., C-157/96, punt 63 en Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, punt 99 en HvJEU 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia, C-236/01, punt 11.

“1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is.
2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantesoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. (...)”

229. Op de lidstaten rust de verplichting op grond van artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn om de natuur van aangewezen Natura 2000-gebieden te behouden en te herstellen door het treffen van instandhoudingsmaatregelen:

“1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke en 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.

230. Voor de lidstaten geldt daarnaast de verplichting om passende maatregelen te treffen die verslechtering en verstoring van de habitats en leefgebieden waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen te voorkomen, ook bekend als het verslechteringsverbod:

“2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.”

231. Het gaat in artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn om een harde instructie aan de lidstaten, aldus het HvJEU:

“Om te beginnen heeft de gemeenschapswetgever met de in artikel 6, lid 1, van de richtlijn gebruikte bewoordingen de lidstaten ertoe willen verplichten, de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats en soorten als bedoeld in respectievelijk de bijlagen I en II bij de richtlijn” (HvJEU 10 mei 2007, *Commissie v Oostenrijk*, ECLI:EU:C:2007:274, punt 87).

232. Deze verplichting tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen sluit elke beoordelingsmarge voor de lidstaten uit:

“De richtlijn stelt de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen dus verplicht, hetgeen in dit opzicht elke beoordelingsmarge voor de lidstaten uitsluit en de eventuele regelgevende of beslissingsbevoegdheden van de nationale autoriteiten ter zake beperkt tot de in het kader van die maatregelen uit te voeren middelen en te maken technische keuzes. (HvJEU 10 mei 2007, Commissie v Oostenrijk, C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, punt 76).

233. En artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn omvat de verplichting om de vastgestelde instandhoudingsmaatregelen daadwerkelijk uit te voeren:

“Uit artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn en artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn volgt noodzakelijkerwijs, willen deze bepalingen niet worden uitgehold, dat de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behouden van een gunstige staat van instandhouding van de beschermde habitats en soorten in het betrokken gebied niet alleen worden vastgesteld, maar ook, en *bovenal, daadwerkelijk worden uitgevoerd*” (HvJEU 17 april 2018, Commissie v Polen, zaak C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, punt 213, *cursivering toegevoegd*).”

234. Het tweede lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn bevat de verplichting voor de Lidstaten om verslechtering van beschermde habitats en leefgebieden van soorten en verstoring van soorten binnen de Natura 2000-gebieden te voorkomen. Deze verplichting wordt ook wel aangeduid als het ‘verslechteringsverbod’¹⁹⁰.

235. Het verslechteringsverbod is van toepassing op alle habitattypen en leefgebieden van vogels en andere beschermde soorten waarvoor Nederland onder de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn Natura 2000-gebieden heeft aangewezen. Sinds het van kracht worden van de Habitatrichtlijn op die Natura 2000-gebieden, is het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn ook van

¹⁹⁰ Wetsvoorstel Spoorwet aanpak stikstof, de minister van LNV: “Het ‘verslechteringsverbod’ (artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn) beperkt de mogelijkheden tot prioritering, omdat het verslechtering verbiedt. Daarom zijn er en kunnen er geen instandhoudingsdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten worden opgenomen die tot een verslechtering zouden leiden. De Wet natuurbescherming kan de werking van de Habitatrichtlijn op dit punt niet nader inkaderen.” (Nota naar aanleiding van het Verslag, Kamerstukken II, 2019–2020, 35 347, nr. 34, p. 19).

toepassing op de Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen ter bescherming van vogels onder de Vogelrichtlijn.

236. De Europese Commissie heeft de werking van het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn toegelicht. Het gaat om harde en verstrekkende verplichtingen die op de lidstaten en dus op gedaagde rusten:

“3.2. WERKINGSSFEER

Het artikel gaat uit van het preventiebeginsel: „De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit ... in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden ...”.

237. De Europese Commissie merkt over de passende maatregelen die in het kader van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn moeten worden genomen, en over de reikwijdte van dit artikel het volgende op¹⁹¹:

“Deze maatregelen gaan verder dan de beheermaatregelen die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoeleinden, aangezien deze al worden gedekt door artikel 6, lid 1. De preventieve aard van de te nemen maatregelen blijkt uit de woorden ‘ervoor te zorgen’ en ‘een significant effect zouden kunnen hebben’. Het is niet aanvaardbaar om te wachten totdat verslechtering of verstoring zich voordoet alvorens maatregelen te nemen.

Dit artikel moet worden opgevat als vereiste dat de lidstaten alle passende maatregelen en acties uitvoeren om te waarborgen dat er geen verslechtering of verstoring optreedt. Volgens het artikel moet worden voorkomen dat door menselijke of voorzienbare natuurlijke oorzaken verslechtering optreedt van natuurlijke habitats en habitats van soorten.” (Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), (2019/C 33/01), p. 17 en 18).

238. Het gaat dus om een verplichting om preventief passende maatregelen te nemen :

“[...] De reactieve bescherming van de SBZ's kan door die procedurestappen aanzienlijk worden vertraagd. Die bepalingen waarborgen evenmin de bescherming van de SBZ's

¹⁹¹ De Commissie baseert zich daarvoor op de rechtspraak van het HvJE, zie onder andere HvJEU 13 december 2007, C-418/04, Commissie v Ierland, ECLI:EU:C:2007:780, o.a. punten 208 en 220.

tegen de activiteiten van particulieren, omdat een dergelijke bescherming vereist dat deze preventief worden belet om eventueel schadelijke activiteiten te verrichten."

Regulation 17 en Regulation 18 van die Regulations kunnen dus evenmin worden geacht voldoende uitvoering te geven aan artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn." (HvJEU 13 december 2007, Commissie/Ierland, C-418/04, par. 208 en 209).

239. Het recente PAS-arrest bevestigt dat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verplicht om verslechtering vóór te zijn, de passende maatregelen moeten preventief genomen worden¹⁹². Het gaat bovendien om een continue verplichting om verslechtering van habitats en leefgebieden in de Natura 2000-gebieden preventief te voorkomen:

"Artikel 6, lid 2 — is **permanent** van toepassing in SBZ's voor habitats, GCB's en SBZ - vogels en kan activiteiten of gebeurtenissen in het verleden, het heden of de toekomst betreffen. Als een reeds bestaande activiteit in een SBZ voor habitats of SBZ voor vogels kan leiden tot verslechtering van natuurlijke habitats of verstoring van soorten waarvoor de zone is aangewezen, dan moeten voor de activiteit de passende maatregelen gelden die zijn voorzien in respectievelijk artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn of artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn, waar van toepassing. Hiervoor kan het nodig zijn om in voorkomend geval het negatieve effect tot stilstand te brengen door de activiteit te beëindigen en/of door verzachtende of herstellende maatregelen te nemen. Dit kan gebeuren door middel van een beoordeling achteraf.

Dit wordt ondersteund door de zaak Owenduff (C-117/00, punten 28-30) (31), waarin het Hof oordeelde dat inbreuk was gemaakt op artikel 6, lid 2, omdat er geen maatregelen waren genomen om in een SBZ voor vogels verslechtering te voorkomen van de habitats van de soorten waarvoor de SBZ voor vogels was aangewezen." (Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), (2019/C 33/01), p. 19).

¹⁹² HvJEU 7 november 2018, Mobilisation en Vereniging Leefmilieu, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, punt 87: "Om te beginnen moet worden opgemerkt dat met de leden 2 en 3 van artikel 6 van de habitatrichtlijn weliswaar hetzelfde beschermingsniveau wordt beoogd (arrest van 12 april 2018, People Over Wind en Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak), maar dat deze bepalingen niet hetzelfde doel hebben aangezien lid 2 is gericht op het invoeren van preventieve maatregelen, terwijl lid 3 voorziet in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten [arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak]."

240. De Raad van State geeft aan het verslechteringsverbod in overeenstemming met het Europese recht de volgende invulling:

“Artikel 6, tweede lid, voorziet in een permanente beschermingsverplichting en strekt ertoe dat passende maatregelen getroffen worden als verslechtering of significante verstoreng van natuurlijke habitats en habitats van soorten dreigt” (AbRS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (varkenshouderij De Logt), r.o. 14.6).

241. Een activiteit is slechts in overeenstemming met artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn indien is *gegarandeerd* dat die niet leidt tot een verstoreng die significante gevolgen *kan* hebben voor de doelstellingen van de richtlijn (behoud en herstel van de beschermde habitats en leefgebieden) en voor de instandhoudingsdoelstellingen:

“Wat in de tweede plaats de grief betreft dat het Koninkrijk Spanje met betrekking tot de exploitatie van de betrokken bovengrondse mijnen artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn niet heeft nageleefd, moet in herinnering worden gebracht dat een activiteit enkel in overeenstemming is met deze bepaling indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een verstoreng die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de instandhoudingsdoelstellingen ervan (zie in die zin arrest van 4 maart 2010, Commissie/Frankrijk, C-241/08, Jurispr. blz. I-1697, punt 32).

Bovendien moet krachtens artikel 6 lid 2, van de Habitatrichtlijn de juridische beschermingsstatus van de SBZ's ervoor zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in die zones niet verslechtert en dat er geen significante storende factoren optreden voor de soorten waarvoor die zones zijn aangewezen (zie met name arrest van 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk, C-535/07, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).” (HvJEU 24 november 2011, Commissie/Spanje, C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768, punten 126 en 127).

242. Hetzelfde strenge beschermingsregime geldt ten aanzien van de verplichting om verslechtering te voorkomen, als bij het verlenen van vergunningen voor nieuwe activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor de beschermde habitats en leefgebieden binnen de Natura 2000-gebieden. Er moet wetenschappelijke zekerheid zijn over het uitblijven van negatieve

effecten op beschermde habitattypen en leefgebieden. Dit volgt uit vaste jurisprudentie van het HvJEU¹⁹³:

“Artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn moeten worden uitgelegd als een coherent geheel en beogen hetzelfde niveau van bescherming van habitattypen en habitats van soorten te waarborgen (C-258/11, punt 32; C-521/12, punt 19; C-387/15 en C-388/15). Daarom moet verslechtering, indien nodig, worden beoordeeld volgens soortgelijke criteria en methoden als die welke zijn gebruikt bij het toepassen van artikel 6, lid 3 (zie ook C-399/14, punt 54).” (Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), (2019/C 33/01), p. 19).

243. Gedaagde onderschrijft onder andere in de toelichting op het Programma SN dit strenge regime dat uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn voortvloeit en gaat uit van een verplichting om dreigende verslechtering van de beschermde habitattypen en leefgebieden door stikstof te voorkomen:

“De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen geen specifieke regels over de toegestane mate van stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats. De verplichting om voor habitattypen en soorten verslechtering te voorkomen, instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te realiseren en op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken brengt echter mee dat de lidstaten gehouden zijn om de stikstofbelasting aan te pakken als deze leidt tot dreigende verslechtering en/of in de weg staat aan het bereiken van

¹⁹³ Zie ook de recente Porthos-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, AbRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 31 – 31.3): “[31.] De doelstellingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en het voorzorgsbeginsel komen in veel arresten van het Hof aan de orde. [31.1] Zoals het Hof heeft overwogen in het arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman (ECLI:EU:C:2018:593, punt 29), legt artikel 6 van de Habitatrichtlijn de lidstaten een reeks specifieke verplichtingen en procedures op om ervoor te zorgen dat, zoals blijkt uit artikel 2, tweede lid, van die richtlijn, de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van belang voor de Unie in een gunstige staat van instandhouding worden behouden of, in voorkomend geval, hersteld, met het oog op de verwezenlijking van het algemenere doel van deze richtlijn om een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen voor de krachtens deze richtlijn beschermde gebieden. [31.2] De Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten om passende beschermingsmaatregelen te nemen voor de instandhouding van de ecologische kenmerken van gebieden met typen natuurlijke habitats, zo overwoog het Hof in het arrest van 22 juni 2022, Commissie/Slowakije (ECLI:EU:C:2022:496, punt 57). [31.3] De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn moeten als een coherent geheel worden uitgelegd. Met het tweede en het derde lid van dit artikel is beoogd om hetzelfde beschermingsniveau te waarborgen, zo heeft het Hof verschillende keren overwogen (zie onder meer het arrest van 24 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:512, Commissie/Spanje (Beschermd Natuurgebied Doñana), punt 156). [31.4] Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn legt de lidstaten een algemene verplichting op om te voorkomen dat in speciale beschermingszones de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten verslechtert en er 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 (zie het arrest van 24 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:512, Commissie/Spanje (Beschermd Natuurgebied Doñana), punt 168).”

instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden en het bereiken van een landelijke gunstige staat van instandhouding. Daarbij moet ook worden uitgegaan van het aan de richtlijnen ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel.” (Nota van Toelichting Programma SN, p. 5).

244. Het HvJEU oordeelde in het PAS-arrest, zoals hiervoor uiteengezet, dat stikstofreductiemaatregelen die nog niet zijn getroffen en natuurmaatregelen die nog geen (positief) resultaat hebben gehad, maatregelen zijn waarvan de effecten nog niet met zekerheid vaststaan¹⁹⁴. Het positieve resultaat van dergelijke maatregelen, stikstof-reducerende maatregelen of natuurherstelmaatregelen, is volgens het Hof te onzeker om daarmee stikstofruimte te creëren. Volgens het Hof staan toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen bovendien niet vast, als “het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd”¹⁹⁵. Bovendien woog het HvJEU mee dat maatregelen, waaronder maatregelen in de natuur, naast positieve effecten ook negatieve gevolgen kunnen hebben¹⁹⁶ (waardoor ze wellicht ook leiden tot schade aan de natuur). Deze strenge toets die in het PAS-arrest is toegepast, vloeit voort uit artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. Daarin is immers bepaald dat er geen toestemming mag worden verleend voor een plan of project indien significante effecten daarvan op beschermde natuur niet met wetenschappelijke zekerheid op basis van een passende beoordeling kunnen worden uitgesloten.
245. Artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn heeft tot doel dat het verlenen van vergunningen waarbij wetenschappelijke zekerheid over het voorkomen van significante effecten op de beschermde natuur is vereist. Het is vaste jurisprudentie van het HvJEU dat hetzelfde beschermingsniveau dat daarmee wordt beoogd, ook van toepassing is voor de uitleg en toepassing van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn¹⁹⁷. Zo overwoog het HvJEU in de zaak *Sweetman* (C-258/11) dat beide artikelleden hetzelfde beschermingsniveau garanderen:

¹⁹⁴ PAS-arrest, par. 128.

¹⁹⁵ PAS-arrest, par. 129.

¹⁹⁶ PAS-arrest, par. 131.

¹⁹⁷ HvJ EU 7 november 2018, *Mobilisation en Vereniging Leefmilieu*, ECLI:EU:C:2018:882: “85. [...] Meer specifiek is een activiteit slechts in overeenstemming met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen. De omstandigheid dat een activiteit in een beschermd gebied waarschijnlijk zal resulteren in significante verstoringen, of dat het risico bestaat dat dit het geval zal zijn, kan reeds schending opleveren van dat artikel (zie in die zin arrest van 14 januari 2016, *Grüne Liga Sachsen e.a.*, C-399/14, EU:C:2016:10, punten 33, 41 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”

“In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof lid 2 van artikel 6 van de habitatrichtlijn en lid 3 van datzelfde artikel hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen (zie in die zin arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punt 36, en 13 december 2007, Commissie/Ierland, C-418/04, Jurispr. blz. I-10947, punt 263).”¹⁹⁸

En:

“Bijgevolg kan, gelet op het feit dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn en lid 3 van datzelfde artikel hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen, artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, vierde zin, van het milieuwetboek, door in het algemeen te verklaren dat bepaalde activiteiten, zoals de jacht of de visvangst, niet verstorend zijn, enkel in overeenstemming worden geacht met artikel 6, lid 2, van diezelfde richtlijn, indien is gegarandeerd dat deze activiteiten niet leiden tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doeleinden van de richtlijn.”¹⁹⁹

246. Om aan te tonen dat met passende maatregelen voldaan wordt aan de verplichting om verslechtering te voorkomen, dient de lidstaat aan te tonen dat ‘elke redelijke twijfel’ kan worden weggenomen dat ‘wetenschappelijk gezien geen schadelijke gevolgen’ optreden voor habitats en leefgebieden van de Natura 2000-gebieden²⁰⁰.

247. Deze vaste jurisprudentie is kortom direct van toepassing bij de invulling van het verslechteringsverbod. Niet in uitvoering zijnde en niet met zekerheid te kwantificeren maatregelen zijn op grond daarvan onvoldoende zeker om te garanderen dat er geen verslechtering van beschermde habitattypen en leefgebieden zal optreden.

¹⁹⁸ HvJ EU 11 april 2013, ECLI:EU:C:2011:768, punt 32.

¹⁹⁹ HvJ EU 11 april 2013, ECLI:EU:C:2011:768, punt 32.

²⁰⁰ HvJEU 24 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:512, Commissie/Spanje (Beschermd Natuurgebied Doñana), punten 156 en 170: “156. Aangezien de leden 2 en 3 van artikel 6 van richtlijn 92/43 hetzelfde beschermingsniveau waarborgen, is het toepasselijke criterium een onderzoek naar de verenigbaarheid als bedoeld in lid 3 van dit artikel. Volgens deze bepaling kan voor een plan of project slechts toestemming worden verleend indien de bevoegde instanties de zekerheid hebben verkregen dat het plan of project geen blijvende schadelijke gevolgen heeft voor het betrokken gebied of wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. (...) 170 Zoals de advocaat-generaal in de punten 70 en 73 van haar conclusie heeft aangegeven, had het Koninkrijk Spanje, om deze vaststellingen te ontkrachten, elementen moeten aandragen waarmee elke redelijke twijfel kon worden weggenomen dat de handhaving van de huidige grondwateronttrekkingspraktijk wetenschappelijk gezien geen schadelijke gevolgen heeft voor voornoemde beschermde habitats. Daartoe vereist richtlijn 92/43, zoals in punt 156 van dit arrest is opgemerkt, dat een onderzoek naar de verenigbaarheid wordt gedaan als bedoeld in artikel 6, lid 3, van deze richtlijn.”

248. Natuurmaatregelen (dus: herstel- en overlevingsmaatregelen) waar gedaagde zich op zou beroepen waarvan niet zeker is of ze tijdig of effectief zijn, kunnen kortom niet in de plaats komen van maatregelen waarvan wél duidelijk is dat ze de verslechtering van habitattypen en leefgebieden keren, zoals stikstofreductie tot onder de KDW. Anders gezegd, gedaagde kan geen beroep doen op een mogelijk te verwachten gunstig effect van dergelijke nog niet in uitvoering zijnde maatregelen of van maatregelen waarvan het stoppen van de verslechtering niet met wetenschappelijke zekerheid kan worden vastgesteld, helemaal niet wanneer die maatregelen eerder ineffectief zijn gebleken²⁰¹.
249. Met betrekking tot de aanpak van stikstof zijn de verplichtingen uit artikel 6 lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn neergelegd in de artikelen 1.12a en 1.12b van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). In deze artikelen is de wettelijke verplichting tot stikstofreductie voor gedaagde opgenomen. Meer in het bijzonder gaat het om de verplichting om de stikstofbelasting op beschermde natuur beneden de grens te brengen waarboven verslechtering niet is uit te sluiten. Dat moet volgens de Wnb gebeuren op grond van een door gedaagde vast te stellen programma (te weten: Programma stikstofreductie en natuurverbetering, oftewel 'Programma SN') dat ook gericht is op de verplichting om een de gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de voor stikstofgevoelige natuur van Natura 2000-gebieden.²⁰²
250. Artikel 1.12a Wnb bepaalt voor zover relevant het volgende:
- “(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

²⁰¹ Bij dreigende verslechtering geldt de verplichting tot het nemen van passende maatregelen. Zie ook AbRS 20 januari 2021 (Logtse Baan), :”7. 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).”. Zie verder bijvoorbeeld Conclusie AG HvJ 29 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:60: “136. Bij de omzetting van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn gaat het weliswaar niet noodzakelijkerwijs om maatregelen van de wetgever. A fortiori echter kan de rechter dan beoordelen of de beleidsruimte bij de keuze van passende maatregelen in acht genomen is. Met name wanneer er in het geheel geen maatregelen zijn genomen om een dreigende verslechtering of significante verstoring te voorkomen, of wanneer ondanks kennelijke ineffectiviteit van genomen maatregelen geen verdere maatregelen worden getroffen, zullen beleidsfouten betrekkelijk gemakkelijk vast te stellen zijn.”

²⁰² Plenair debat van 23 februari 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr 57, item 13, p. 63: “Met de versnelling van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 wordt beoogd om de stikstofreductie te bereiken die nodig is uit ecologisch, juridisch en maatschappelijk-economisch oogpunt. De consultatiefase van de wet is inmiddels gestart. Het streven is om de wetswijziging per 1 januari 2024 in werking te laten treden. Dat laat onverlet dat de overheid altijd de ruimte heeft om in beleid verder te gaan dan die omgevingswaardenorm. Het betreft een minimumverplichting.”

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.”

251. Onder 'habitats' in deze wettelijke stikstofdoelen vallen de habitattypen en de leefgebieden van beschermde soorten op grond van artikel 1.1 lid 1 Wnb

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder *voor stikstof gevoelige habitats*: voor stikstof gevoelige leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt"

252. De in artikel 1.12a, eerste lid, van de Wnb opgenomen stikstofdoelen, beogen de overbelasting met stikstof van de habitats en leefgebieden van de Natura 2000-gebieden voor de in het artikel opgenomen oppervlakten te beëindigen en verslechtering te voorkomen²⁰³:

“Artikel 1.12a (resultaatsverplichtende omgevingswaarde)

[...] De omgevingswaarde wordt dus uitgedrukt in termen van het areaal waarop een te hoge belasting van stikstof plaatsvindt om behoud van de voor stikstofgevoelige habitats te verzekeren, conform artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.”

253. De resultaatsverplichting voor het halen van die stikstofdoelen berust bij gedaagde²⁰⁴, en de wettelijke omgevingswaarde waarnaar het artikel verwijst is slechts een ‘minimumverplichting’.

254. De Staat heeft een centrale rol voor het realiseren van de nationale stikstofdoelen uit artikel 1.12a van de Wnb en is daarvoor verantwoordelijk in de persoon van de minister van LNV en in voorkomend geval de minister voor Natuur en Stikstof. In artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming is immers bepaald dat “Onze minister” (de minister van LNV) verantwoordelijk is voor het vaststellen van een Programma SN. Het Programma SN is gericht

²⁰³ Zie MvT inzake het Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, p. 4

²⁰⁴ Nota naar aanleiding van het Verslag, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 7, p. 37, beantwoording vraag 75, zie ook Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 7, p. 37, onder andere beantwoording vraag 75 “De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de resultaatsverplichting ten aanzien van de omgevingswaarde ligt bij het Rijk.”

op het bereiken van de landelijke stikstofdoelen ter voorkoming van verslechtering en – uiteindelijk – om de instandhoudingsdoelen van de beschermde habitats te halen conform de verplichtingen van gedaagde op grond van de Habitatrichtlijn.

255. Artikel 1.12b, eerste lid, van de Wnb bepaalt, voor zover relevant, het volgende:

“1. Onze Minister stelt een programma stikstofreductie en natuurverbetering vast:

- a. voor het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid; en
- b. voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in onderdeel a bedoelde habitats.

Daarbij houdt Onze Minister rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.”

256. Artikel 1.12g van de Wnb bepaalt dat het programma bedoeld in artikel 1.12b van de Wnb door de minister kan worden aangepast:

“(1) Onze Minister wijzigt het programma stikstofreductie en natuurverbetering als uit de beoordeling, bedoeld in artikel 1.12f, derde lid, blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een omgevingswaarde als bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, of aan een tussentijdse doelstelling als bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid.

(2) Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

(3) Onverminderd het eerste en tweede lid wordt het programma ten minste iedere zes jaar geactualiseerd.”

257. De minister voor Natuur en Stikstof heeft in december 2022 een programma als bedoeld in artikel 1.12b van de Wnb vastgesteld, het Programma SN. Artikel 2.1 van het Besluit natuurbescherming bepaalt de inhoud van het Programma SN:

“Het in artikel 1.12b van de wet bedoelde programma stikstofreductie en natuurverbetering bevat voor de periode waarvoor het geldt voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden een beschrijving van:

- a. de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van die periode, onderscheiden naar de bijdrage aan de depositie door de belangrijkste sectoren en onderscheiden naar depositie afkomstig uit buitenlandse en binnenlandse bronnen;

- b. de mate waarin aan het begin van die periode de instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
- c. de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats;
- d. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:
 - 1°. vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats;
 - 2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
- e. de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen, bedoeld in onderdeel d;
- f. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld in onderdeel d, voor de omvang van de stikstofdepositie, respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
- g. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de in artikel 2.3 gestelde eisen aan het verzamelen en verstrekken van gegevens.”

4.2 Resultaatsverplichting

258. Nederland heeft op grond van artikel 6 lid 1 en artikel 2 lid 2 van de Habitatrichtlijn de verplichting om de leefgebieden van beschermde soorten en habitats van de Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen én te houden. Aan die verplichting is geen termijn verbonden. Deze bepalingen leiden slechts tot een minimale verplichting voor gedaagde, te weten: het niet blijvend onmogelijk maken dat de gunstige staat van instandhouding van habitats en leefgebieden kan worden bereikt.
259. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat de kwaliteit van habitats en leefgebieden niet achteruit mag gaan. Op grond hiervan moeten de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert. De maatregelen moeten ook erop toezien dat er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, voor zover die factoren gelet op de doelstellingen van de Habitatrichtlijn een “significant effect” zouden kunnen hebben daarop. De resultaatverplichting van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn behelst dus een

verslechtingsverbod, en is in die zin bescheiden dat het enkel het voorkomen van achteruitgang voorschrijft.

260. De verplichting die volgt uit artikel 6 lid 2—van de Habitatrichtlijn is een resultaatsverplichting²⁰⁵. De reductiedoelen in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zijn mede gebaseerd op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en worden in de wet overigens ook aangemerkt als resultaatsverplichting²⁰⁶.

4.3 Grenzen aan beleidsvrijheid

261. De Staat heeft op grond van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn over enige beleidsvrijheid beschikt bij het nemen van passende maatregelen om ervoor te zorgen dat beschermde habitats niet verslechteren. Het Gerechtshof Den Haag overwoog over beleidsvrijheid van de Staat inzake het voldoen aan de resultaatsverplichtingen uit artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn het volgende:

“6. Het hof is met de rechtbank van oordeel dat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn de Staat weliswaar de resultaatverplichting oplegt om passende maatregelen te treffen zodat verslechtering van de habitats in de Westerschelde wordt voorkomen, maar dat de Staat de bevoegdheid wordt gelaten te bepalen welke maatregelen passend zijn in het licht van de omstandigheden van het geval. Die bevoegdheid betreft naar het oordeel van het hof niet alleen de inhoud van de te nemen maatregelen, maar in beginsel ook het tijdstip waarop de maatregelen zullen worden getroffen. De grens van de beleidsvrijheid van de Staat komt pas in beeld als in rechte komt van te staan dat verslechtering van de habitats in de Westerschelde dreigt op te treden of is opgetreden ten gevolge van een weigering van de Staat om passende preventieve maatregelen te nemen.” (r.o. 6).

262. Gedaagde heeft dus in beginsel beleidsvrijheid bij het bepalen welke passende maatregelen worden genomen en zelfs in beginsel ook bij het bepalen van het tijdstip waarop de maatregelen zullen worden getroffen. Volgens het Gerechtshof komt de grens van de beleidsvrijheid echter in beeld, wanneer verslechtering van beschermde habitats dreigt op te treden of is opgetreden ten gevolge van het niet nemen door de Staat van tijdige

²⁰⁵ Gerechtshof Den Haag 3 juni 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1736, M&R 2014/138, m.nt. F.C.S. Warendorf inzake Hedwigepolder

²⁰⁶ Art. 1.12a lid 2 Wnb

“preventieve maatregelen”. Gedaagde is kortom gehouden om verslechtering of het niet meer kunnen bereiken van de instandhoudingsdoelen te voorkomen. Naar het oordeel van het Gerechtshof geldt dat als aan de verplichting tot preventief optreden niet is voldaan, en aldus verslechtering of aantasting van de natuurwaarde dreigt, de grens van de beleidsvrijheid in zicht komt.

5. TOEPASSING

5.1 Onrechtmatig handelen van de Staat

263. Uit het voorgaande blijkt dat gedaagde, in strijd met zijn Europeesrechtelijke verplichtingen en ten koste van de natuur al decennia volstrekt onvoldoende doet om de stikstofovermaat terug te dringen.
264. Meer dan 10 jaar geleden (2012) zijn KDW'en vastgesteld aan de hand waarvan de mate van overbelasting met stikstof en de schadelijkheid daarvan per habitatype en leefgebied kunnen worden bepaald. Die KDW'en zijn tot op heden het uitgangspunt geweest waarmee de Staat rekent, maar zoals uit de hierboven besproken feiten blijkt, liggen de KDW'en mogelijk nog lager dan gedacht. Daar komt bij dat de depositie van stikstof sinds 2012 veel te hoog is gebleven. Gedaagde is nalatig gebleven om de ontstane 'stikstofdeken' te reduceren, dan wel de stikstofdepositie uit lokale stikstofbronnen met gerichte maatregelen te beperken of te beëindigen. Het uitblijven van de noodzakelijke stikstofaanpak heeft tot schade geleid aan de beschermde natuur, met name aan de meest kwetsbare habitattypen en leefgebieden op de Urgente Lijst. Gedaagde handelt hiermee in strijd met artikel 6 lid 1 en lid 2 van de Habitatrichtlijn. Dit is onrechtmatig jegens Greenpeace.
265. Dit onrechtmatige doen en nalaten kan aan gedaagde worden toegerekend. De Staat is immers verantwoordelijk voor de stikstofaanpak én voor het voldoen aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. Greenpeace wijst erop dat de Staat zijn speelruimte in deze kwestie zelf drastisch heeft beperkt door adequate en noodzakelijke maatregelen voor stikstofreductie steeds weer vooruit te schuiven. Het gevolg daarvan is al ingetreden aantasting van beschermde natuur en/of beperking dan wel verlies van mogelijkheden om beschermde habitats en leefgebieden in bepaalde Natura 2000-gebieden nog in een gunstige staat van instandhouding te kunnen brengen. Het grote vooruitschuiven is in het zicht van de ecologische deadline van 2025 niet gestopt, maar gaat gewoon door.

266. De Staat is nadrukkelijk en meermalen gewezen op de risico's voor de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden, en de ecologische deadlines, maar heeft dat niet vertaald in beleid. Gedaagde geeft in zijn communicatie richting Greenpeace en de samenleving geen verklaring voor het feit dat zijn Programma SN en het beleid inzake de aanpak stikstof niet is aangepast naar aanleiding van de grote urgentie die uit de studies van Bobbink 2021, Bobbink et al. 2022 en de Quicksan van mei 2022 volgt. Naar aanleiding van de bevindingen van Tomassen et al. is evenmin de snelle actie ondernomen die geboden is en die gericht is op het vereiste natuurbehoud.
267. Het uitblijven van actie door gedaagde om de verslechtering te stoppen c.q. het kunnen realiseren van een gunstige staat van instandhouding veilig te stellen, is nalatig en daarmee onrechtmatig.
268. Het kennelijke standpunt van gedaagde is enerzijds dat eerst op van alles zou moeten worden gewacht: de nog niet afgeronde en beoordeelde Natuurdoelanalyses, de door provincies aan te leveren gebiedsplannen, de 'pauze' die het kabinet heeft ingelast ten aanzien van het 2030-doel uit het Coalitieakkoord. Anderzijds stelt gedaagde dat het aan de provincies zou zijn om de meest urgente habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst tijdig veilig te stellen. Deze opstelling volstaat echter niet en/of is onjuist. Gedaagde licht ook niet toe waarom de stikstofaanpak primair niet zijn verantwoordelijkheid zou zijn, maar die van de provincies.
269. De tijd voor weer uitstel en voor het afwachten van nadere informatie over de staat waarin de beschermde natuur verkeert, is door gedaagde ruimschoots opgesoupeerd. Om de ecologische deadlines van 2025 en 2030 veilig te stellen, dienen onmiddellijk passende maatregelen te worden getroffen en een adequate stikstofaanpak te worden vastgesteld, waarin de Urgente Lijst is meegenomen. Gedaagde weet ook dat er nauwelijks tijd rest²⁰⁷. Het had overigens al veel langer op de weg van gedaagde gelegen om de staat van de natuur in kaart te brengen. Achter de eigen nalatigheid kan gedaagde zich niet verschuilen.

²⁰⁷ Zie de Quicksan natuurdoelanalyses opgesteld door de TEO, van mei 2022 en het in opdracht van de TEO gepubliceerde rapport Tomassen et al. van december 2022. In beide rapporten wordt dezelfde uiterlijke termijn van eind 2025 gehanteerd voor de voor stikstof meest gevoelige habitattypen en leefgebieden.

270. Uit al het voorgaande volgt dat gedaagde in strijd handelt met de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn en in zijn beleid onvoldoende bescherming biedt aan de natuur van de Natura 2000-gebieden die gevoelig is voor stikstof. De normen uit de Habitatrichtlijn inzake de verplichting om de natuur te beschermen en in een gunstige staat te brengen, kleuren daarnaast ook de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm en zorgplicht die de Staat heeft waar het gaat om bescherming van de natuur tegen onomkeerbare gevolgen (zij het door verslechtering of door het niet meer kunnen bereiken van een gunstige staat van instandhouding). Ook op die grond is sprake van onrechtmatig handelen in de zin van artikel 6:162 BW.
271. Greenpeace biedt zo nodig nader bewijs aan van haar stellingen met alle middelen die tot haar beschikking staan, onder andere door het horen van deskundigen waaronder dr. Roland Bobbink, ecooloog en drs. A. van den Burg, ecooloog.

5.2 Huidige aanpak zeer onvoldoende om de onrechtmatigheid te beëindigen

272. Zoals uiteengezet, voldoet gedaagde al jaren niet aan de op hem rustende resultaatsverplichting om dreigende verslechtering te voorkomen, waardoor schade aan de beschermde natuur van Natura 2000-gebieden is ontstaan en de verslechtering van de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden nog steeds niet is gestopt. Bij blijvende overbelasting met stikstof zal de aantasting voortgaan en kan het risico op verdere verslechtering en het buiten bereik raken van instandhoudingsdoelen niet worden uitgesloten.
273. De maatregelen die met zekerheid worden getroffen (resultaat tot nu toe: gemiddeld 5-7 mol/ha/jaar stikstofreductie op de Natura 2000-gebieden), evenals de stikstofdoelen die in de wet zijn opgenomen, zijn verre van voldoende om de Urgente Lijst veilig te stellen. De natuurherstelmaatregelen, ook wel overlevingsmaatregelen, zijn op zichzelf en zonder drastische stikstofverlaging onder de KDW'en onvoldoende. Verdergaande en snellere emissiereducties zijn nodig om onherstelbare en onomkeerbare verdere schade te voorkomen en daarmee te voldoen aan de verplichtingen uit artikel 6 lid 1 en lid 2 van de Habitatrichtlijn.

274. De staat van de beschermde voor stikstofgevoelige natuur is zodanig slecht en de gevoeligheid van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst voor stikstof is zo groot, dat bij nog langer voortduren van de overbelasting met stikstof verdere verslechtering optreedt, althans niet met de vereiste zekerheid wordt voorkomen, terwijl zich zodanige verzuring en vermessing voordoet en populaties van planten zo klein worden en zelfs verdwijnen, dat de gunstige staat van instandhouding steeds verder buiten bereik raakt. Nu er een ecologisch *point of no return* is vastgesteld, de ecologische deadlines van 2025 respectievelijk 2030, rest de Staat geen enkele beleidsvrijheid waar het de timing van passende maatregelen betreft. Deze moeten zo spoedig mogelijk worden genomen en dienen gericht te zijn op het halen van de KDW'en en de ecologische deadlines van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst.

De Staat voldoet zelfs niet aan eigen (wettelijke) doelstellingen

275. Volledigheidshalve wijst Greenpeace er nog op dat gedaagde zelfs niet voldoet aan de door hemzelf vastgestelde, landelijke stikstofdoelen. Althans, er bestaat geen enkele zekerheid omtrent het halen van die doelen.
276. Het meest in het oog springende voorbeeld is het landelijke stikstofdoel dat in 2025 in totaal 40% van het stikstofgevoelige areaal onder de KDW'en moet zijn gebracht. Maar ook het doel van 50% of zelfs 74% van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden dat in 2030 onder de KDW moeten zijn gebracht, wordt niet met zekerheid gehaald. Volgens de minister is tussen 2019-2022 een gemiddelde van slechts circa 5-7 mol/ha/jaar aan stikstofreductie gerealiseerd. Zoals hiervoor reeds is benoemd, ligt het noodzakelijke niveau van stikstofreductie landelijk evenwel op een veelvoud daarvan: gemiddeld *honderden* mol/ha/jaar.
277. Noodzakelijkerwijs geldt kortom dat de vooruitgang die tussen 2019-2022 is geboekt, verre van voldoende is om 40% van het areaal stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden in 2025 onder de KDW te brengen, althans dat er geen zekerheid is over het bereiken van dat doel²⁰⁸. Dat geldt zelfs indien bij het door de Staat toe te passen stikstofbeleid, (en nadrukkelijk

²⁰⁸ Zie de hiervoor als *productie 35* overgelegde conclusies van RIVM stelt dat het wettelijke doel voor stikstofreductie van 40% in 2025 haalbaar, maar onzeker is, terwijl de kans 'erg klein' is dat het doel van 50% areaal onder de KDW'en in 2030 wordt gehaald.

anders dan Greenpeace met deze zaak wil bereiken), geen prioriteit wordt gegeven aan stikstofreductie op de meest urgente habitattypen en leefgebieden met de laagste KDW'en

278. Greenpeace stelt zich daarnaast nadrukkelijk op het standpunt dat het landelijke stikstofdoel van 50% of zelfs 74% van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden onder de KDW in 2030 op zichzelf ontoereikend is. Zij stelt evenwel vast dat het bij de huidige stand van zaken zelfs zeer onzeker is dat dit ontoereikende doel tijdig zal worden bereikt. Immers, daarvoor is nog steeds geen pakket maatregelen vastgesteld dat met zekerheid tot dat resultaat zal leiden. Het niet nakomen door de Staat van de eigen (wettelijke) doelstellingen is eveneens onrechtmatig.

6. BEKENDE VERWEREN GEDAAGDE

279. Een kopie van de reactie van gedaagde bij brief van 11 april 2023 op de Tweede Sommatiebrief van Greenpeace van 16 februari 2023 werd hiervoor overgelegd (zie *productie 7*). De meeste bekende verweren van gedaagde zijn in het vorenstaande al weerlegd. Zo voert gedaagde aan dat niet de Staat maar de provincies hadden moeten worden gedagvaard door Greenpeace. Deze stelling werd hiervoor uitgebreid besproken en verwijst daarnaar. Gedaagde is verantwoordelijk voor de stikstofaanpak en kan op het te kort schieten daarvan juridisch worden aangesproken.
280. Volgens gedaagde zouden de conclusies van Tomassen et al., Bobbink et al. 2022 alsmede van de Quicksan betrekking hebben op natuurherstel, niet op verslechtering. Kortom, de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden zou niet of minder urgent zijn, want zou niet gaan over urgentie in verband met het voorkomen van verslechtering en het binnen bereik houden van een gunstige staat van instandhouding. Ook deze stelling is onhoudbaar. In de rapporten wordt dezelfde definitie gehanteerd van 'natuurherstel' die gedaagde hanteert, zoals hiervoor uiteengezet.
281. De ontoereikendheid van het huidige (voorgestane) beleid van de Staat om stikstofreductie nog weer verder vooruit te schuiven, zoals al jaren gebeurt, wordt geïllustreerd door het inroepen door gedaagde van overlevingsmaatregelen, een vorm van pappen en nat houden met natuurmaatregelen, die de afgelopen decennia al te vaak is beproefd, met beschermde

natuur in steeds slechtere staat als resultaat, zoals de NDA's en adviezen van de Ecologische Autoriteit bevestigen.

282. Dat deze overlevingsmaatregelen maar beperkt effect hebben, vooral als de stikstoflast te groot blijft, heeft gedaagde overigens eerder al onderkend²⁰⁹. Gedaagde stelt over diezelfde 'overlevingsmaatregelen' in 2021 nog het volgende:

"Het kabinet onderkent dat natuurherstelmaatregelen vaak óf een eenmalig karakter hebben óf niet bij herhaling effectief zullen blijven. De inspanning van het kabinet is er, aldus de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurherstel, daarom op gericht om de vermindering van de KDW-overschrijding 'snel genoeg te laten plaatsvinden en te sturen op een samenhang tussen bron- en natuurmaatregelen zodat behoud verzekerd' is." (Kamerstukken I, 2020-2021, 35600, F, p. 16).

283. Dat dergelijke overlevingsmaatregelen geen garantie zijn, is bij gedaagde al jaren bekend. Zo werd in 2013 op de inzet van die maatregelen al dezelfde kritiek geuit bij de ontwikkeling van het later bij de rechter gesneuvelde Programma Aanpak Stikstof (zie *productie 38*):

- "1. Ondanks de PAS zal de stikstofneerslag de komende jaren nog (veel) te hoog blijven. Om toch aan de Europese eisen te kunnen voldoen, worden 'herstelstrategieën' ingezet die moeten voorkomen dat de kwaliteit van te beschermen habitats verder verslechtert.
2. Extra beheer is strijdig met het streven van de Habitatrichtlijn 'natuurlijke habitats' te behouden en te herstellen.
3. In veel gebieden wordt al tientallen jaren intensief beheerd om de negatieve gevolgen van de veel te hoge stikstofneerslag te verminderen. Nog meer beheer kan niet zonder (extra) negatieve gevolgen (bodembeschadiging, rustverstoring ...). De combinatie van een slechts licht dalende depositie met een intensiever beheer in het kader van 'herstelstrategieën' kan in veel gevallen tot een verslechtering van de behoud situatie leiden.
4. De meeste hoogveenreservaten vereisen een verbetering van de hydrologie rondom de reservaten om zo de wegzijging van water uit de reservaten te verminderen. Die maatregelen zijn voor het behoud en herstel van de habitats op zich zelf

²⁰⁹ Ook de 'Langetermijnvisie Stikstofproblematiek' die in opdracht van gedaagde werd opgesteld, concludeert dat hoe langer en ernstiger de overschrijding van de KDW's is, hoe groter het kwaliteitsverlies. Ten aanzien van natuurherstelmaatregelen wordt geconcludeerd dat de meeste herstelmaatregelen bij voortdurende overschrijding van de KDW's geen langdurig effect hebben noch eindeloos herhaald kunnen worden Kamerstukken II, 2020-2021, 2020-2021, 35334 nr. 138, Bijlage, 'Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek', ABD TOPConsult, maart 2021, p. 41

noodzakelijk. Het is een verslechtering van de situatie deze maatregelen te gebruiken om schade door voortdurende te hoge depositie over lange tijd te compenseren.

5. Daarbij komt nog dat de verschillende maatregelen met elkaar interfereren. Zelfs bij een optimale hydrologie is er vanwege de veel te hoge stikstofdepositie regelmatig beheer nodig. Een verbeterde hydrologie zal de toegankelijkheid om zaag-, hak- en maaibeheer te kunnen implementeren sterk beperken of zelfs onmogelijk maken, d.w.z. de 'herstelstrategie' om minder emissie te hoeven te realiseren frustreert het t.g.v. de hoge stikstofdepositie al noodzakelijke beheer." ('Herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000. Evaluatie reviewcommissie; aanvulling op eerdere bevindingen', 30 juli 2013, opgesteld in opdracht van de Programmadirectie Natura 2000 Ministerie van Economische Zaken, p.32).

284. Gedaagde serveert dus nogmaals dezelfde natuurherstelmaatregelen, nu als overlevingsmaatregelen, om nog weer tijd te rekken die er niet is.

285. De voornoemde 'Bijlage 5: Overzichtstabel Typen Herstelmaatregelen' uit de Handreiking NDA (overgelegd als *productie 32*) bevestigt de bevindingen van Bobbink et al. 2022 en Tomassen et al.: voor elk habitatype en leefgebied van de Urgente Lijst is maximaal een beperkt aantal natuurherstelmaatregelen (overlevingsmaatregelen) mogelijk, de maatregelen zijn beperkt inzetbaar – meestal niet over het hele oppervlakte van een habitatype of leefgebied, soms niet voor herhaling vatbaar of alleen voor herhaling vatbaar met onzeker resultaat, of met ook negatieve effecten – en ze hebben beperkt effect, bijvoorbeeld alleen op bepaalde oppervlaktes of alleen op verzuring dan wel alleen op vermesting. Een aantal maatregelen is al toegepast en kan niet of met onzeker resultaat worden herhaald²¹⁰. In de praktijk blijkt bovendien dat juist dat natuurmaatregelen die

²¹⁰ Zie o.a. de volgende voorbeelden in Bobbink et al. 2022 inzake **H2130A Grijze duinen**, habitattypen van de Urgente Lijst (oranje), p. 4: "Maaien en afvoeren van bovengrondse vegetatie, begrazing, terugzetten van struweel, ondiep afplaggen/chopperen en diep afgraven zijn herstelmaatregelen (in orde van toenemende zwaarte) die ingezet kunnen worden (Smits & Kooijman 2014a). Deze vaak ingrijpende maatregelen zijn alleen duurzaam wanneer bodemverzuring wordt gestopt door de koppeling met dynamisch duinbeheer, waarbij er door het reactiveren van stuifkuilen voldoende inwaai van vers stuivend, iets kalkrijker, zand is (Aggenbach et al. 2018). Vooralsnog is onduidelijk in hoeverre sterk ingrijpende maatregelen op een duurzame en verantwoorde wijze herhaalbaar zijn." En inzake **H2190B Vochtige duinvalleien**, p. 9: "Onder de huidige hoge stikstofdepositie moet plaggen veelvuldig herhaald worden – zeer waarschijnlijk iedere tien tot vijftien jaar (Kooijman et al. 2004). Het is zeer onzeker, of met de hoge verstoringsintensiteit

betrekking hebben op bijvoorbeeld het verbeteren van de hydrologie, waarmee gevolgen van stikstofdepositie soms verzacht kunnen worden, voor habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst al jaren niet van de grond komen (zie ook het hiervoor aangehaalde Monitoringsonderzoek 2020), terwijl de overlevingsmaatregelen waar de Staat zich op beroept al jaren worden toegepast, met onvoldoende resultaat of zelfs negatieve effecten (zie bijvoorbeeld de overlevingsmaatregel plaggen die bij habitattypen H2310 en H2330 (rood) en H2230 (oranje) van de Urgente Lijst jaren is toegepast en in die habitats kenmerkende korstmosvegetaties juist verder heeft aangetast)²¹¹. De vereiste zekerheid dat met de door gedaagde opgevoerde overlevingsmaatregelen de steeds verder gaande verslechtering wordt gestopt, is er niet en gedaagde heeft daar ook geen wetenschappelijk bewijs voor aangevoerd.

286. Gedaagde heeft zich er verder in de voornoemde brief van 11 april 2023 op beroepen dat de onderzoeken van Tomassen et al., Bobbink et al. 2022 en de Quickscan van de Taakgroep een landelijk beeld geven van de urgentie, terwijl 'de te treffen maatregelen dus ook gebiedsspecifiek moeten zijn' en deze 'gebaseerd moeten zijn op een analyse van de situatie in het gebied' aldus gedaagde in zijn antwoord op de sommatie van Greenpeace. Gedaagde ontkent daarmee tegen beter weten in dat de voornoemde onderzoeken aantonen dat gebieds-specifieke natuur- of overlevingsmaatregelen simpelweg niet voorhanden, of niet voldoende zeker zijn en dat de stikstofdepositie urgent omlaag moet. Ecologisch gezien is het overigens juist veiliger, mede in het licht van het voorzorgsbeginsel dat besloten ligt in de Habitatrichtlijn, om van het landelijke beeld uit te gaan en daarop de stikstofaanpak te baseren zo volgt uit het Addendum van Van den Burg et al. 2022, waarin wordt geconstateerd dat de 'ecologische kantelpunten' die tot onomkeerbare effecten door stikstofdepositie leiden, op gebiedsniveau niet goed te voorspellen zijn en juist 'in grote lijnen' beschouwd moeten worden:

door plaggen een soortenrijk systeem duurzaam in stand gehouden kan worden (Grootjans et al. 2014)." En inzake **H3110 Zeer zwakgebufferde vennen**, p. 35 en 36: "Het is van groot belang dat de overschrijding van de KDW snel afneemt, anders zullen situaties na de uitgevoerde maatregelen opnieuw achteruitgaan, waarbij onzeker is in hoeverre nogmaals herstel kan worden uitgevoerd."

²¹¹ Sparrius en Riksen, 'Evaluatie van elf jaar stuifzandbeheer op de Veluwe 2007-2018', WUR, 30 april 2019, p. 5: "Geconcludeerd kan worden dat de achteruitgang van kwaliteit van stuifzanden door verschuiving van voor stuifzand kenmerkende korstmosvegetaties naar door Grijs kronkelsteeltje gedomineerde vegetaties niet door beheermaatregelen kan worden gestopt. Alleen door sterke afname van stikstofdepositie kan dit doel bereikt worden." En p. 33: "De resultaten van het onderzoek in drie stuifzandgebieden laten zien dat korstmossenvegetaties hier maar matig terugkomen na herstelmaatregelen. Er gaat meer oppervlak verloren dan er bij komt en er is een verschuiving van kenmerkende stuifzandsoorten naar minder specifieke rendiermossoorten." (**productie 39**).

“Er zijn ecologische kantelpunten die alleen in grote lijnen en niet gebied-specifiek te voorspellen zijn. Enkele jaren meer of minder stikstofdepositie kan grote gevolgen hebben voor de kwaliteit en herstelbaarheid van natuurgebieden.” (Van den Burg et al. ‘Addendum op Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof’, oktober 2022, p. 2).

287. De beschikbare natuurdoelanalyses per Natura 2000-gebied bevestigen juist de bevindingen van Bobbink et al. 2022 en Tomassen et al.

288. Verder verwijst gedaagde naar een voor Greenpeace verder niet kenbaar standpunt van de Taakgroep. Gedaagde stelt in de brief van april 2023 aan Greenpeace het volgende:

“De TEO ziet dit echter anders en stelt dat er niet per definitie verslechtering dreigt wanneer deze habitats niet voor 2025 onder de KDW komen, omdat er in bepaalde gevallen overlevingsmaatregelen ingezet kunnen worden om die verslechtering tegen te gaan en dus gelegenheid te creëren om structureel depositiereductie tot stand te brengen. De TEO heeft zelf eind 2022 een advies voor de natuurdoelanalyses opgesteld (met medewerking van Bobbink) waarin een genuanceerdere benadering wordt voorgesteld.” (Brief van LNV van 11 april 2023, p. 4).

289. De verwijzing betreft een algemeen rapport van de Taakgroep ‘Ondersteuning Beoordeling Herstelmaatregelen’ van 14 december 2022 (zie hiervoor *productie 31*) waarin een voorstel wordt gedaan voor het indelen van natuurherstelmaatregelen / overlevingsmaatregelen in verschillende categorieën die aanduiden wat het te verwachten effect daarvan zal zijn. Het rapport deelt de beschikbare natuurherstelmaatregelen/ overlevingsmaatregelen echter niet in, maar formuleert alleen *in abstracto* verschillende categorieën waarin deze uiteindelijk zouden kunnen worden ingedeeld. Het is daarom onduidelijk wat gedaagde precies beoogt met de verwijzing naar dit rapport. Bewijs dat stikstofreductie niet nodig is, of bewijs dat de conclusies van Bobbink et al. 2022, Quickscan en Tomassen et al. niet juist zouden zijn, bevat het rapport in ieder geval niet.

290. In de toelichting van BIJ12 op de wijze waarop provincies in de NDA's moeten toetsen of aan het verslechteringsverbod kan worden voldaan (zie de hiervoor overgelegde *productie 32*), wordt het volgende als leidraad meegegeven:

“Veel gestelde vragen

[...]

2. Wat zegt een NDA over verslechtering van de natuur?

Het is goed om te weten dat er vanuit de wet aan de strenge kant beoordeeld moet worden. Een oordeel dat de natuur achteruit gaat hoeft niet altijd het gevolg te zijn van daadwerkelijk geconstateerde verslechtering, maar kan ook het gevolg zijn van het ontbreken van volledige informatie om verslechtering te kunnen uitsluiten. Het uitsluiten van verslechtering mag namelijk alleen als daar voldoende zekerheid over bestaat. Is die zekerheid er niet, bijvoorbeeld door een gebrek aan gegevens, dan is de conclusie dat verslechtering niet is uit te sluiten." (BIJ12, Natuurdoelanalyses²¹²).

291. Greenpeace onderschrijft deze uitleg van het verslechteringsverbod, die overeenkomt met de uitleg van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn van het HvJEU. Het is op basis van een dergelijk 'strenge' beoordeling dat moet worden getoetst en beoordeeld of gedaagde aan het verslechteringsverbod voldoet. Het antwoord op die vraag is nee. Er zijn geen met zekerheid effectieve en overal in te zetten overlevingsmaatregelen die garantie geven dat geen verdere verslechtering van de veelal inmiddels aangetaste tot ernstig gedegradeerde habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst optreedt.
292. De vereiste zekerheid dat dreigende verslechtering daadwerkelijk en tijdig wordt voorkomen kan volgens de best beschikbare wetenschappelijke kennis niet met natuurherstel-/overlevingsmaatregelen worden bereikt. Daarom is drastische stikstofreductie op zo kort mogelijke termijn noodzakelijk en de enige zekere remedie om verdere aantasting van de beschermde natuur te voorkomen. Greenpeace wijst er hierbij – ten overvloede – nog op het volgende:
 - Natuurherstel-/overlevingsmaatregelen zijn al decennialang beschikbaar en hebben verslechtering (van de Urgente Lijst) niet of nauwelijks kunnen voorkomen. Dat blijkt onder andere uit de artikel 17 Habitatrichtlijn-rapportages (zie Tabel 2 uit Tomassen et. al in par. 3.12 hiervoor) en dit wordt bevestigd in de eerste natuurdoelanalyses.
 - Hoe langer de stikstofdepositie te hoog is en hoe hoger de overschrijding van de KDW'en, hoe aanzienlijker de negatieve effecten van stikstofdepositie. Verzuring en uitspoeling blijft doorgaan, de lokale condities blijven verslechteren en herstel wordt steeds moeilijker of zal minder effect hebben

²¹² Zie ook [geraadpleegd: 11-07-2023].

- De inzet van overlevingsmaatregelen zonder snelle stikstofreductie is dweilen met de kraan open en heeft onvoldoende effect.
- Overlevingsmaatregelen pakken vaak maar een deel van de symptomen aan, hebben bijeffecten of zijn voor habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst nog onbewezen. Bijlage 5 van de Handreiking NDA bevestigt de conclusies uit Bobbink et al. 2022 en Tomassen et al.: voor de Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden zijn herstelmaatregelen, al dan niet in de vorm van overlevingsmaatregelen, onvoldoende om met zekerheid dreigende verslechtering door stikstofdepositietegen te gaan. Een door Greenpeace opgesteld overzicht van de uit deze drie bronnen bekende herstelmaatregelen en het effect daarvan voor habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst met ecologische deadline 2025 (rood) wordt hierbij overgelegd (**productie 40**). Herstelmaatregelen die als overlevingsmaatregel kunnen worden toegepast zijn veelal onzeker en beperkt inzetbaar, of hebben slechts met zekerheid effect op één van de gevolgen van stikstofdepositie, bijvoorbeeld alleen op verzuring, of alleen op vermessing.

293. Gedaagde stelt in de brief van 11 april jl. verder, zonder enige onderbouwing of toelichting nog het volgende:

“Met de integrale aanpak wordt om die reden onontkoombaar zorg gedragen voor het behalen van zowel de natuur- als de stikstofdoelen, ook voor de meest overbelaste habitats.”

294. De conclusies van Bobbink et al. 2022, de Taakgroep in de Quickscan en Tomassen et al., die bevestigd zijn in de Handreiking NDA maken deze stelling van gedaagde volstrekt ongeloofwaardig.

295. Daarnaast heeft de daadwerkelijk gerealiseerde stikstofreductie, omgerekend naar areaal stikstofgevoelige natuur die onder de KDW is gebracht en afgezet tegen de bestaande overbelasting van de natuur met honderden mol/ha/jaar aan stikstof, geen enkel effect gehad. Immers, ook volgens Staat zelf is in al die jaren sinds het PAS-arrest slechts circa 5-7 mol/ha/jaar aan stikstofreductie bereikt. De zware overbelasting met stikstof van de beschermde natuur gaat jaar na jaar gewoon door.

296. Gedaagde verwijst in de brief van april jl. verder nog naar de Piekbelastersaanpak waarvan hiervoor al werd vastgesteld dat deze ernstig te kort schiet en zelfs de beoogde stikstofreductie van 100 mol/ha/jaar naar verwachting niet waar maakt.
297. Gedaagde heeft verder in de brief van 11 april 2023 aangevoerd dat veel van de mogelijke stikstofreductiemaatregelen op korte termijn niet zouden kunnen worden doorgevoerd. Voor welke maatregelen dit zo zou zijn, is door gedaagde niet gespecificeerd, laat staan dat die onmogelijkheid is onderbouwd. De bewijslast voor de gestelde onmogelijkheid rust op gedaagde. Als uitkoop van 500-600 agrarische bedrijven (Piekbelastersaanpak) mogelijk is, geldt die mogelijkheid ook voor een veelvoud daarvan. Hetzelfde geldt ten aanzien van de aanpak van industriële piekbelasters en andere maatregelen, waaronder verkeersmaatregelen, en maatregelen als het door LNV genoemde maar nog altijd niet uitgewerkte, laat staan vastgestelde 'normeren en beprijzen'. Onderdeel van het probleem is de ondoorzichtigheid van de Staat en het gebrek aan garantie voor een adequate en tijdige stikstofaanpak.
298. Een Landbouwakkoord is niet in zicht, het overleg daarover is recent 'geklapt', terwijl de verwijzing van gedaagde naar een op termijn vast te stellen NPLG de onrechtmatige nalatigheid ook niet op kan heffen, nu gedaagde volstrekt in het midden heeft gelaten welke stikstofreductie daarmee met zekerheid vóór eind 2025 respectievelijk 2030 zal zijn gerealiseerd.

7. EIS

Tegen de achtergrond van al het voorgaande vraagt Greenpeace de rechtbank om bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad,

- I. voor recht te 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, onder meer 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, 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.
 - niet uiterlijk in 2030 het areaal van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (oranje) onder de toepasselijke KDW'en te brengen.
- b. door de ter zake, in deze dagvaarding behandelde, 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 reductiedoel voor 2030 uit het Coalitieakkoord (74% van het stikstofgevoelige areaal van habitattypen en leefgebieden onder de toepasselijke KDW'en) niet te halen dan wel dit doel niet met zekerheid veilig te stellen.

II. de Staat te bevelen:

primair

- a. in 2025 het areaal van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (rood) onder de KDW'en te brengen,
- b. in 2030 het areaal van de habitattypen en leefgebieden van de Urgente Lijst (oranje) onder de KDW'en te brengen,

waarbij geldt dat indien en voor zover buitenlandse stikstofdepositie bij die habitattypen en leefgebieden (ook) een rol zou spelen, de Staat de stikstofdepositie uit Nederlandse bronnen maximaal zal reduceren zodat een eventuele overschrijding van de toepasselijke KDW'en slechts het gevolg is van stikstofdepositie uit buitenlandse bronnen.

subsidiair

- het bovenstaande zo spoedig mogelijk na 2025, respectievelijk na 2030, dan wel binnen een door de rechtbank te bepalen termijn te realiseren;

meer subsidiair

- om de wettelijke doelstelling 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;
- de doelstelling uit het Coalitieakkoord van 74% van het areaal stikstofgevoelige natuur uiterlijk onder de toepasselijke KDW'en 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% onder de KDW in 2030 te realiseren;

- III. de Staat te 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 wordt voldaan aan de ecologische deadlines van 2025 en 2030 op grond van de Urgente Lijst en waarbij deel van dat programma c.q. plan dient te zijn en te blijven de aanpak door de Staat van stikstofdepositie op de relevante Natura 2000-gebieden buitenlandse bronnen;

- IV. Een en ander op straffe van een dwangsom van €100.000,- per dag dat de vastgestelde onrechtmatigheid voortduurt;
- V. De Staat te 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.

De kosten dezes bedragen € 106,73 ex BTW

8. LIJST VAN PRODUCTIES

1. Verslag plenair debat met de minister voor Natuur en Stikstof, 23 februari 2023, Handelingen II 2022-2023, nr. 57, item 13
2. Statuten van Stichting Greenpeace Nederland
3. Jaarverslag Greenpeace 2022
4. Jaarverslag Greenpeace 2021
5. Steunbetuigingen <https://steun.greenpeace.nl/onze-natuur-onze-zaak>
6. Eerste Sommatiebrief van 20 mei 2021
7. Tweede Sommatiebrief van 16 februari 2023
8. Schriftelijke reactie van LNV van 11 april 2023 op de Tweede Sommatiebrief
9. Rapport *'Effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-habitattypen: een overzicht'*, R. Bobbink, 2021, B-WARE, onderzoeksinstituut van de universiteit Nijmegen
10. Rapport *'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste natura 2000-habitattypen'*, Bobbink et al., 2022, B-WARE, onderzoeksinstituut van de universiteit Nijmegen
11. Rapport *'Resultaten quick scan natuurdoelanalyses'*, Taakgroep Ecologische Onderbouwing (WUR), 2022, in opdracht van LNV
12. Rapport *'Aanvulling op 'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht'*, Tomassen et al., BWARE, onderzoeksinstituut van de universiteit Nijmegen, in opdracht van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing
13. Rapport *'Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof'*, Van den Burg et al., 2021 (WNF)

14. Rapport *'Addendum op rapport Van den Burg et al 2021'*, Van de Burg et al, 2022
15. Rapport *'Landelijke monitoringsrapportage Natura 2000 en Stikstof 2020'*, BIJ12, 2021
16. Rapport *'Stikstofmaatregelen in de veehouderij: Overzicht van 'laaghangend fruit'*, CLM, 2022
17. Rapport *'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse'*, GisPoint, versie 29 maart 2023
18. Rapport *'Living Planet Report Nederland, Kiezen voor natuurherstel'*, WNF, 2023
19. Rapport *'Onderzoek naar de ammoniakdepositie op vijf habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Ammoniak en Natura 2000'*, Alterra-WUR, 2007
20. *'Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?'*, Bergsma et al. Vakblad Natuur, Bos Landschap , april 2018
21. *'Rammelende eieren en brekebenen bij de koolmees: verzuring terug bij af?'*, Van den Burg, Vakblad Natuur en Landschap, juni 2017
22. Compendium voor de Leefomgeving, *"Stikstofdepositie, 1990-2020"*, Rijksoverheid
23. De Volkskrant, *'Recht tegen Europese trend in: Nederlandse rundveestapel groeit, melkveehouderij in 2022 lucratiever dan ooit'*, 25 maart 2023
24. De Volkskrant, *'Boswachter ziet eiken voor zijn ogen sterven in door stikstof aangetast natuurgebied'*, 5 maart 2023
25. Brief aan de heer Remkes en het kabinet, *'Gezamenlijke inbreng natuur- en milieuorganisaties'*
15 augustus 2022
26. NRC, *'"Te weinig tijd, te weinig geld"*, Dat zeggend e provincies over de stikstofeisen van Den Haag', 23 januari 2022
27. NOS, *'Provincies slaan alarm over stikstof, we kunnen niet aan de slag'*, 1 april 2023

28. 'Advies over de Natuurdoelanalyse Meinweg, provincie Limburg', Ecologische Autoriteit, maart 2023
29. 'Advies over de Natuurdoelanalyse Maasduinen, provincie Limburg', Ecologische Autoriteit, maart 2023
30. Samenvatting en presentatie van het rapport '*Beëindigen van veehouderijen Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*', tekst op de website van PBL, 3 oktober 2022
31. Rapport '*Ondersteuning beoordeling herstelmaatregelen*', Taakgroep Ecologische Onderbouwing, 14 december 2022
32. Rapport '*Handreiking natuurdoelanalyse*', BIJ12, 2022
33. 'Ammoniakmetingen in 2018, website RIVM (geraadpleegd 07-07-2023)
34. 'Reflectie op 'In Beweging', concept-Landbouwakkoord 2040', PBL, 2 juni 2023
35. Samenvatting van het rapport 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022 Uitgangssituatie voor de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering', W.A. Marra et al., RIVM-rapport 2022-0120
36. Nieuwsbericht PBL 'Raming 2030 doelen luchtverontreiniging op schema, kabinetsdoel ammoniak nog buiten bereik', 28 februari 2023
37. Platform Investico, 'Nieuwe vergunningsregels bieden ruimte voor meer stikstofuitstoot', 2 juni 2021
38. Rapport 'Herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000. Evaluatie reviewcommissie; aanvulling op eerdere bevindingen', Evaluatie reviewcommissie Herstelstrategieën, opgesteld in opdracht van de Programmadirectie Natura 2000 Ministerie van Economische Zaken, 30 juli 2013
39. 'Evaluatie van elf jaar stuifzandbeheer op de Veluwe 2007-2018', Sparrius en Riksen, WUR, 30 april 2019

- 40.** Samenvatting potentiële herstelmaatregelen voor de habitattypen en leefgebieden van de
Urgente Lijst (rood), opgesteld door Greenpeace, 4 juli 2023