

---

## **Position paper juridische aspecten stikstofproblematiek**

Ten behoeve van rondetafelgesprek vaste commissie LNV op woensdag 16 oktober 2019

Geachte leden van de kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Graag maak ik tijdens dit rondetafelgesprek gebruik van de gelegenheid om met u van gedachten te wisselen over de juridische aspecten van de stikstofproblematiek in Nederland. In dit position paper ga ik in op enkele juridische aspecten die in de debatten en de brief aan de orde zijn geweest.

### Verplichtingen met betrekking tot Natura 2000-gebieden

Nederland is verplicht om maatregelen te treffen om de Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding te behouden of herstellen.<sup>1</sup> Dit kan gebeuren middels positieve maatregelen die de kwaliteit van de gebieden verbeteren en preventieve maatregelen die achteruitgang voorkomen.<sup>2</sup>

### Rol KDW

Stikstofgevoelige habitattypen kunnen aangetast worden en verslechteren door stikstofdepositie. Hierbij is de kritische depositiewaarde (KDW) van belang. Dit is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de invloed van stikstofdepositie. De KDW verschilt per habitatype.<sup>3</sup> Overschrijding van de KDW is een belangrijke indicator voor het bepalen van de staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen.<sup>4</sup> De KDW is voor veel stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden al gedurende een lange tijd overschreden.<sup>5</sup> Dit betekent dat de kwaliteit van deze gebieden significant is aangetast. Elke toename van stikstofdepositie op deze gebieden zorgt voor meer achteruitgang en aantasting van het gebied.<sup>6</sup>

### Wijziging/intrekking Natura 2000-gebieden

De aanwijzing van een Natura 2000-gebied kan niet zomaar gewijzigd of ingetrokken worden. De Natura 2000-gebieden staan op een lijst van gebieden van communautair belang die door de Europese Commissie (EC) is vastgesteld. Om een gebied van deze lijst te verwijderen, moet Nederland een voorstel doen aan de EC om deze lijst aan te passen en het betreffende Natura-2000 gebied van de lijst te verwijderen. Alleen wanneer de natuurlijke ontwikkelingen dit rechtvaardigen, kan de EC overwegen om een gebied haar beschermde status te ontnemen. Economische, sociale en culturele aspecten kunnen hierbij geen rol spelen.<sup>7</sup> Ook de verslechtering van een Natura 2000-gebied door de niet-nakoming van de beschermingsverplichting is geen grond om een gebied van de lijst te halen.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.7.

<sup>2</sup> Artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.6.

<sup>3</sup> Van Dobben e.a., Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Alterra-rapport 2397, Wageningen 2012.

<sup>4</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 16.6.

<sup>5</sup> <https://www.clo.nl/indicatoren/nl2045-overschrijding-stikstofdepositie-natuur>

<sup>6</sup> Zie bijv. ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 9.6.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 74; HvJ EU 7 november 2000, C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600 (Savern Estuary), ro 23–25.

<sup>8</sup> HvJ EU 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), r.o. 32.

### Juridisch kader vergunningverlening

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft aangegeven dat wanneer de staat van instandhouding van een natuurlijk habitat ongunstig is, de mogelijkheden om een vergunning te verlenen voor activiteiten die een nadelige invloed kunnen hebben op de ecologische situatie van de betrokken gebieden, noodzakelijkerwijs gering is.<sup>9</sup> Er mag pas toestemming verleend worden voor een plan of project als wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten.<sup>10</sup> Er moeten eerst maatregelen genomen worden om de stikstofdepositie te verminderen en de Natura 2000-gebieden te herstellen, voordat er vergunningen kunnen worden verleend voor activiteiten die stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats veroorzaken.<sup>11</sup>

### Drempelwaarden of grenswaarden

Het Hof heeft aangegeven dat drempelwaarden of grenswaarden alleen vastgesteld kunnen worden als er zekerheid bestaat dat er ook onder de drempel- of grenswaarde geen sprake is van significante effecten die de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden kunnen aantasten.<sup>12</sup> Aangezien in Nederland de meeste stikstofgevoelige habitats al met een overschrijding van de KDW te maken hebben, zal een drempelwaarde voor deze gebieden juridisch niet haalbaar zijn. Iedere depositie zal immers voor een verdere verslechtering en aantasting van het gebied zorgen.<sup>13</sup>

### Mogelijkheden vergunningverlening

Door mitigerende maatregelen in een plan of project op te nemen, kan er voor gezorgd worden dat er geen schadelijke effecten zullen plaatsvinden in het beschermde gebied. Dit zijn maatregelen die ervoor zorgen dat de nadelige gevolgen van een plan of project worden voorkomen of verzacht. Deze maatregelen kunnen echter alleen gebruikt worden als verzekerd is dat herstel en bescherming van Natura 2000-gebieden op andere wijze plaats zal vinden.<sup>14</sup> De verplichte maatregelen (zie kopje 1) mogen niet gebruikt worden als basis voor vergunningverlening voor plannen of projecten die nadelige effecten op een Natura 2000-gebied kunnen hebben.<sup>15</sup> Op dit moment zijn maatregelen die leiden tot depositie-vermindering nodig voor het herstel van de instandhouding van de (zwaar) overbelaste Natura 2000-gebieden. Pas als het herstel is verzekerd, kan externe saldering gebruikt worden als mitigerende maatregel voor deze gebieden.

<sup>9</sup> HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 103.

<sup>10</sup> Blijkt uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, gecodificeerd in artikel 2.7, van de Wet Natuurbescherming. Zie ook: HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (kokkelvisserij), r.o. 56-57; HvJ EU 23 november 2011, C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768 (Commissie/Spanje), r.o. 100; HvJ EU 25 juli 2013, C-164/17, C-164/17, EU:C:2018:593 (Grace en Sweetman), r.o. 39; HvJ EU 17 april 2018, C-441/17, EU:C:2018:255 (Commissie/Polen) (oerbos van Białowieża), r.o. 115.

<sup>11</sup> HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 102-103; HvJ EU 25 juli 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:622 (concl. A-G Kokott), par 98.

<sup>12</sup> HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 111.

<sup>13</sup> Zie bijv. ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 9.6.

<sup>14</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.3-13.8.

<sup>15</sup> HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 124; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.6.