

## Nederland van het slot

### Inleiding

Algemeen wordt erkend dat het grotendeels op stikstof gebaseerde Natura 2000 beleid op allerlei manieren is vastgelopen. Nederland “zit op slot”, niet alleen wat betreft de veehouderijsector maar ook wat betreft de industrie, de (woning)bouw, de aanleg van nieuwe infrastructuur, transitieprojecten enz.

Met de Wnb en de WSN is Nederland in een juridisch moeras terecht gekomen. Het slot gaat er niet af zonder dat het beleid en de daarop gebaseerde wetgeving fundamenteel worden aangepast.

De belangrijkste reden dat “Nederland op slot zit” is de desastreuze uitwerking van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn (HR), waarbij elke activiteit (project) waarbij volgens Aerius berekeningen meer dan 0,005 mol stikstof wordt gedeponeerd op een nabijgelegen Natura 2000 gebied (binnen 25 km) in principe niet vergund wordt. Zie voor de tekst van artikel 6 van de HR bijlage 1.

In deze nota als vervolg op ['Van KDW naar SVI, naar een evenwichtig stikstofbeleid.'](#) wordt geschetst hoe deze crisis kan worden opgelost. Bij het opstellen van deze nota is een groot aantal deskundigen geraadpleegd en betrokken, zoals de professoren de Vries, Backes en Erisman, maar ook de Ecologische Autoriteit en mensen van Arcadis.

### Voorgestelde beleidswijzigingen

1. Op gebiedsniveau dient bij de invulling van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) de Staat van Instandhouding (SVI) centraal te staan. Per gebied dient op een realistische en evenwichtige manier toegewerkt te worden naar het realiseren van de gebiedsdoelstellingen (behoud dan wel verbetering). Bij een (nog) niet gunstige SVI dient rekening te worden gehouden met alle relevante drukfactoren en, wat betreft de te nemen beheers- en bronmaatregelen (op basis van artikel 6 lid 1 en artikel 6 lid 2 van de HR), met inachtneming van artikel 2 lid 3 van deze richtlijn.  
In het verlengde hiervan kan de KDW als resultaatverplichtende omgevingswaarde in de wet te worden vervangen door een inspanningsverplichting gebaseerd is op de SVI.
2. De in artikel 6 lid 3 van de HR genoemde significantie dient een wetenschappelijk en juridisch onderbouwde invulling (begrenzing) te krijgen in de Nederlandse wetgeving in de vorm van gedifferentieerde afstandsgrenzen. Gedacht wordt aan max. 300 meter bij gebieden met een lage “indicatieve” KDW en 0 meter bij gebieden met een hoge “indicatieve” KDW en bij gebieden waar de SVI gunstig is.  
Buiten die smalle significantiezones is geen passende beoordeling meer nodig op grond van artikel 6 lid 3 van de HR. Wetenschappelijk is vastgesteld dat de

“directe” depositie van “projecten” (artikel 6 lid 3 van de HR) buiten de significantiezones minimaal is en dat deze, zelfs wanneer sprake is van meerdere “projecten” (cumulatieve effecten), gecompenseerd kan worden door een **geborgde emissiereductie** (en dus depositie vanuit de “stikstofdeken”) in de gebieden buiten de significantiezones.

3. Om te komen tot een **geborgde emissiereductie** zoals hiervoor bedoeld, ervan uitgaande dat stikstof één van de drukfactoren is voor het bereiken of handhaven van een gunstige SVI van Natura 2000 gebieden, dient een realistisch en emissiereductiebeleid gevoerd te worden, met als belangrijkste doel de compensatie van eventuele minimale (cumulatieve) effecten (zie 2). Daarbij dient met name ingezet te worden op het stimuleren en benutten van innovaties in techniek en management.

Deze voorstellen dienen te worden beschouwd als een integraal pakket. Een beleidswijziging op het gebied van de vergunningverlening (punt 2) is in dezen cruciaal. Een emissiereductiebeleid (punt 3) zonder beleidswijziging op het gebied van de vergunningverlening (punt 2) is onacceptabel. Ook het voorstel om de Staat van Instandhouding centraal te stellen (punt 1) dient in samenhang met het voorstel inzake de vergunningverlening (punt 2) te worden gezien.

In de volgende paragrafen wordt bovenstaande nader uitgewerkt

#### *Ad 1. Nederlandse invulling Habitat en Vogelrichtlijnen (VHR)*

*De Habitatrichtlijn verplicht de nationale overheden om habitattypes en soorten in Natura 2000 gebieden in stand te houden dan wel te herstellen. M.a.w. habitattypes en soorten moeten in een gunstige staat van instandhouding worden gehouden dan wel worden gebracht.*

*De Nederlandse overheid heeft de Vogel en Habitatrichtlijnen (VHR) de facto vertaald in stikstofdoelstellingen. Voor stikstofgevoelige (delen van) Natura 2000 gebieden (hexagonen) zijn KDW's vastgesteld. Op basis van Aerius berekeningen is/wordt de stikstofdepositie op de betreffende gebieden vastgesteld als zijnde de 'feitelijke' depositie. Op basis hiervan is de conclusie getrokken dat in het overgrote deel van de stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden de stikstofdepositie (fors) hoger is dan de voor dat (deel)gebied vastgestelde KDW.*

*Als doelstelling is in de wet geformuleerd dat in 2035 minimaal 74 % van het stikstofgevoelige areaal onder de KDW moet zijn gebracht (resultaatverplichting).*

#### *Verplichtingen in het kader van de Vogel en Habitat Richtlijnen (VHR)*

Om te komen tot een meer realistisch beleid moet allereerst gekeken worden naar de vrijheidsgraden die lidstaten hebben bij de uitvoering van de VHR.

- a. de aanwijzing van gebieden, habitats, habitattypes en soorten als zodanig;

- b. de doelstellingen per gebied, habitats, habitattypes en soorten rekening houdende met aspecten als communautair belang en prioritair; behoud dan wel herstel;
- c. de tijdsperiode die lidstaten in acht mogen nemen om een gunstige staat van instandhouding te bereiken;
- d. de maatregelen met inachtneming van artikel 2 lid 3 van de HR.

Ad a. Nederland heeft de aanwijzing van Natura 2000 gebieden (habitattypes en soorten) verricht op basis van criteria van de EU en ook op basis van eigen criteria. Daar valt van alles op aan te merken (eenzijdige ecologische benadering, versnippering, veegbesluit enz.). Het aanpassen/schrappen van gebieden is volgens de VHR in theorie mogelijk, maar alleen onder zeer strikte voorwaarden.

Ad b. Nederland heeft per gebied, per habitatype en per soort doelstellingen geformuleerd (behoud dan wel herstel). Hierbij zijn louter ecologische criteria gehanteerd zonder een zorgvuldige sociaal economische weging en impactanalyse te maken

Uit de recent opgestelde Natuur Doel Analyses (NDA's) blijkt dat in veel gevallen informatie over de situatie op het moment van aanwijzing (meestal 2004) en over de actuele situatie ontbreekt. Om tot een goede analyse en vervolgens beoordeling te komen van de staat van instandhouding en het toekomstperspectief, is het essentieel om te beschikken over de juiste data.

Het kan niet zo zijn dat uitgangssituaties gereconstrueerd worden op basis van oude kaarten en/of ander materiaal en, belangrijker nog, dat doelstellingen worden geformuleerd en staat van instandhoudingen worden beoordeeld op basis van de veronderstelde en/of gewenste aanwezigheid van habitattypes en soorten in het grijze verleden (wensnatuur). Dus (ver) vóór de aanwijzing van het gebied.

Ad c. Middels een resultaatverplichting (74 % van het stikstofgevoelige areaal onder KDW in 2035/2030) heeft Nederland niet alleen een zeer stringente subdoelstelling in de tijd geformuleerd maar ook middel (stikstof is slechts een van de vele drukfactoren) tot doel verheven. Nog afgezien van het realiteitsgehalte van deze doelstelling (veel stikstof wordt via de lucht geïmporteerd uit het buitenland), is het nog maar zeer de vraag of en in welke mate een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt als er geen sprake (meer) is van overschrijding van de KDW.

Het is wenselijk een redelijke tijd te nemen om doelstellingen in het kader van de VHR te realiseren, weliswaar met in acht neming van het verslechteringsverbod, maar ook met het adagium dat "tot het onmogelijke is niemand gehouden".

Ad d. Het lijkt er op dat er in de praktijk niet of nauwelijks rekening is/wordt gehouden met artikel 2 lid 3 van de Habitatrictlijn.

## Resultaatverplichtende Omgevingswaarde

Stikstof is een drukfactor om bepaalde habitattypes en soorten in Natura 2000 gebieden in een gunstige staat van instandhouding te houden, dan wel te brengen. Maar met de nogal eenzijdige focus op stikstof gaat de overheid voorbij aan andere drukfactoren en aan de mogelijkheden om via beheersmaatregelen een gunstige staat van instandhouding te behouden dan wel te bewerkstelligen, ook voor wat betreft de drukfactor stikstof.

In dit kader wordt bepleit om de huidige resultaatverplichtende omgevingswaarde (74 % van het stikstofgevoelige areaal in 2035 onder de KDW) om te zetten in de volgende inspanningsverplichting (voor de overheid):

in jaar x moet een nader vast te stellen percentage (y) van het areaal van de Natura 2000 gebieden dan wel een nader vast te stellen percentage van de (maatgevende) habitattypes en soorten in Natura 2000 gebieden in een gunstige staat van instandhouding zijn.

Deze formulering doet recht aan de verplichtingen in het kader van de VHR.

Onderkend wordt dat deze formulering vragen oproept, zoals de vraag hoe de staat van instandhouding dient te worden vastgesteld. Daarbij is relevant dat niet alleen arealen bepalend zijn voor een gunstige staat van instandhouding, maar ook de kwalitatieve en kwantitatieve aanwezigheid van habitattypes en soorten.

Bij het invullen van de x en de y dient een realistisch ambitieniveau en een realistisch tijdspad te worden gehanteerd rekening houdende met zowel biodiversiteit als met sociale en (macro)economische aspecten

Bij het vaststellen van de mate waarin een gunstige staat van instandhouding is bereikt zal per gebied, per habitatype en per soort allereerst gekeken moeten worden naar de uitgangssituatie bij de aanwijzing van de gebieden (meestal 2004) en vervolgens naar de doelstelling per type en per soort (aanwijzingsbesluit), naar het realiteitsgehalte van de doelen, naar de invloed van externe factoren zoals waterbeheer, klimaatverandering, overige emissies en deposities, minerale samenstelling van de bodem, naar de functies in het gebied, naar de stand van zaken in de tijd (voortgangsmonitoring), naar de oorzaken van de ontwikkelingen, naar de (on)mogelijkheden ter zake, naar de (te verwachten) invloed van verschillende genomen en nog te nemen beheers- en bronmaatregelen, naar controle en toetsing, naar kosteneffectiviteit enz.

Er zullen derhalve criteria ontwikkeld moeten worden om de staat van staat van instandhouding vast te stellen en te beoordelen; per gebied, per habitat, per

habitatype en per soort en ook voor Nederland als geheel. NDA's (gebiedsanalyses) vervullen daarbij een cruciale rol. Essentieel is dat het opstellen van NDA's gebeurt op basis van bestuurlijk vastgestelde, realistische, evenwichtige en duidelijke criteria, waarbij op een dynamische manier naar de natuur gekeken wordt en waarbij ook rekening wordt gehouden met aspecten als voorkomen elders (Kamerbrief minister Schouten), communautair belang en prioritaire habitats en soorten.

Het - om reden van het ontbreken van natuurdata – hanteren van het voorzorgsprincipe is onacceptabel. Hetzelfde geldt voor beoordelingen van de staat van instandhouding op basis van het "one out, all out" principe. Wat in ieder geval moet worden aanvaard is dat als aangetoond wordt dat habitats al lang stabiel zijn of zelfs in omvang en of kwaliteit toenemen, ondanks dat niet alle drukfactoren positief zijn, toch kan worden uitgegaan van een gunstige SVI (stabielheid op lange termijn).

*Noot: Er blijkt in Nederland een groot verschil van opvatting te bestaan over de staat van instandhouding. Volgens NDA's en andere rapporten is de staat van instandhouding grotendeels niet gunstig. Andere onderzoekers hebben op basis van overheidsgegevens vastgesteld dat het overgrote deel van de Natura 2000 gebieden in een goede tot uitstekende staat van instandhouding verkeert (Gerrits). En dat geldt ook voor grootste merendeel van de habitattypes en soorten zoals genoemd in de VHR (Prins).*

Voorgesteld wordt om per Natura 2000 gebied een breed samengestelde gebiedscommissie in te stellen die belast wordt met het (laten) opstellen van NDA's (gebiedsrapportages) en die vervolgens op basis van deze NDA's gebiedsplannen opstelt voor de instandhouding dan wel verbetering (afhankelijk van de doelstelling) van de relevante habitattypes en soorten, met daarin opgenomen een voorstel voor te nemen beheers en bronmaatregelen, rekening houdend met haalbaarheid en sociaal economische factoren.

Deze plannen dienen vervolgens door het bevoegd gezag omgezet te worden in definitieve plannen, daarbij eveneens rekening houdend met de haalbaarheid van de specifieke doelstellingen en met medeweging van de sociaal maatschappelijke impact van de voorgestelde plannen.

*NB Vorengaande wordt momenteel uitgewerkt in de door Minister Van der Wal ingestelde Werkgroep KDW Alternatieven.*

## Ad 2. Vergunningverlening (artikel 6 lid 3 HR)

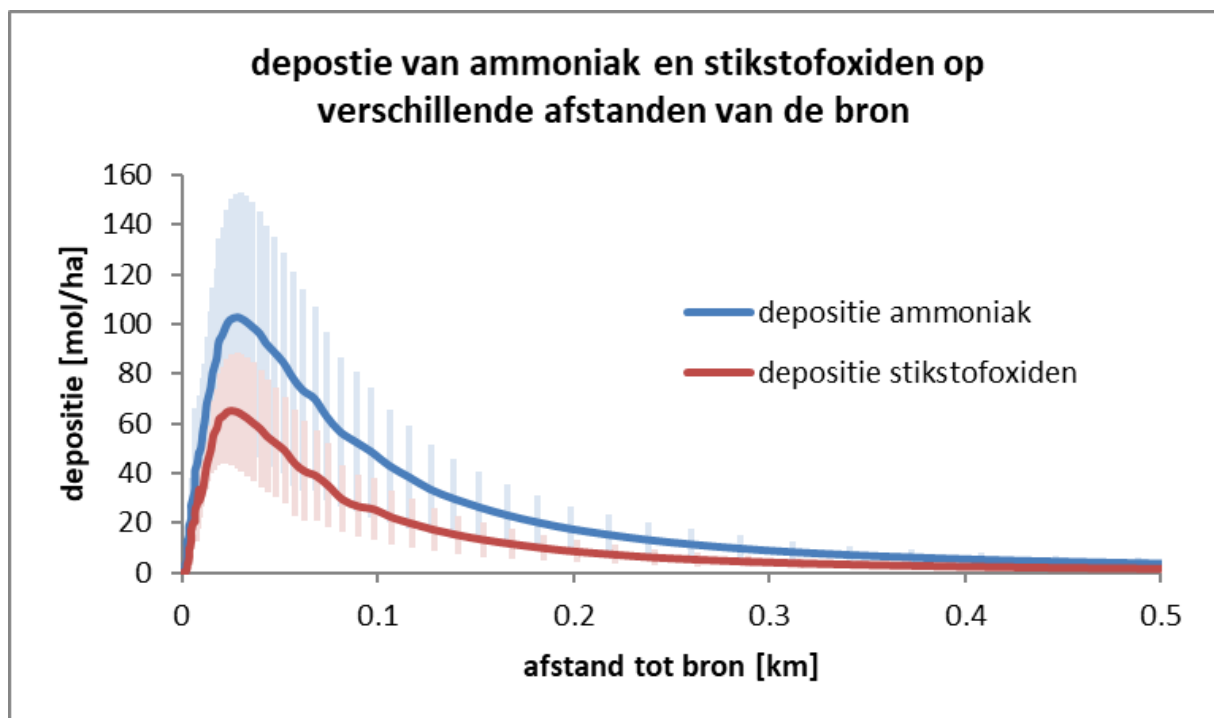
De EU-regelgeving, en de daarop gebaseerde jurisprudentie, worden in dit kader als een gegeven beschouwd.

Dat geldt evenwel niet voor de Nederlandse regelgeving (Wnb en WSN).

Het voorstel m.b.t de Staat van Instandhouding (ad 1) maakt het noodzakelijk om de NL wetgeving aan te passen. Dat dient ook (met grote spoed) te gebeuren m.b.t. de invulling van artikel 6 lid 3 van de HR (vergunningverlening) met als doel Nederland weer “van het slot te halen”.

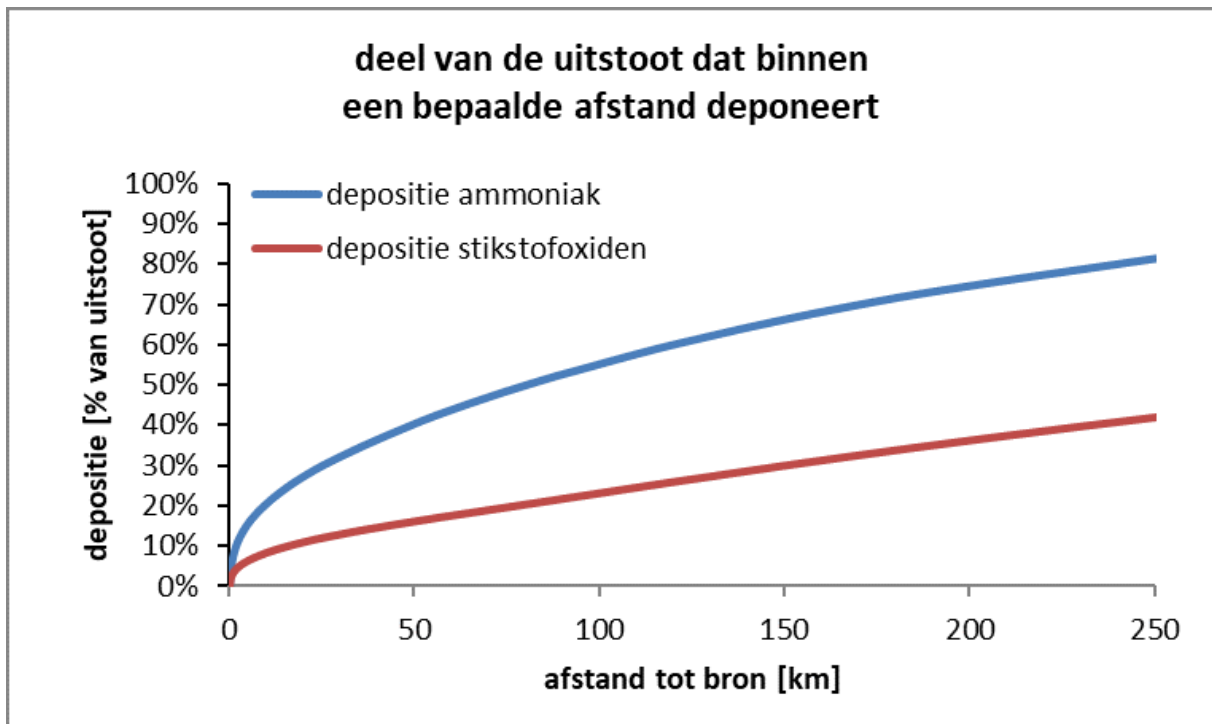
Erkend wordt dat stikstof een drukfactor is wat betreft de staat van instandhouding van sommige habitattypes en soorten. Dat betreft zowel de “directe” depositie vanuit een bedrijf op stikstofgevoelige delen van een naastgelegen Natura 2000 gebied als de depositie vanuit de “stikstofdeken” op Natura 2000 gebieden met stikstofgevoelige habitattypes en soorten.

Echter, uit het Essay van Erisman, de Vries en Backes, grafieken van het RIVM, alsmede uit resultaten van het lopende onderzoek van de UvA blijkt dat minder dan 10 % van de totale emissie van een bedrijf neerslaat binnen **slechts** enkele honderden meters van een bedrijf.



Bron: RIVM

De overige ruim 90 % gaat de lucht in, verwaait en komt in de “stikstofdeken” terecht. In dit kader is relevant dat een aanzienlijk deel van de stikstof “geëxporteerd” wordt. Daar staat tegenover dat de “stikstofdeken” voor een aanzienlijk deel is gevuld met “geïmporteerde” stikstof.



Bron: RIVM

Nog afgezien van het feit dat de “directe” depositie per hectare van een bedrijf op meer dan enkele honderden meters van een bedrijf verwaarloosbaar klein is, blijkt het ook niet mogelijk om met het verplichte Aeries model de depositie van een enkele bron op een stikstofgevoelig gebied(je) nauwkeurig te berekenen (Essay Erisman, de Vries en Backes, Commissie Hordijk).

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat zowel de modelmatige berekening van KDW's per hexagoon, als de overschrijding daarvan, een nauwkeurigheid suggereren die er in werkelijkheid niet is

**Om deze redenen wordt bepleit om in de wet een wetenschappelijk (zie hiervoor) en juridisch verantwoorde afstands-/significantie grenzen op te nemen waarbuiten geen passende beoordeling meer hoeft plaats te vinden in het kader van vergunningverlening (artikel 6 lid 3 HR).**

Voorgesteld wordt om zulke afstandsgrenzen - smalle stroken - alleen te hanteren voor Natura 2000 gebieden met een lage “indicatieve” KDW en alleen dan wanneer sprake is van een (forse) overschrijding (bijvoorbeeld 500 mol) van de “indicatieve” KDW. Op grond van de hiervoor vermelde wetenschappelijke inzichten wordt voorgesteld deze afstandsgrens op 300 meter te leggen. Bij gebieden met een hoge “indicatieve” KDW, bij gebieden met een relatief geringe overschrijding van de “indicatieve” KDW en bij gebieden waar de SVI al gunstig is, wordt voorgesteld de afstandsgrens op 0 meter te stellen.

- a. Op deze wijze wordt rekening gehouden met de drukfactor stikstof in gebieden met de meest stikstof gevoelige habitattypes en soorten (lage “indicatieve” KDW’s).
- b. Gebieden met hogere “indicatieve” KDW’s zijn minder gevoelig voor stikstof en middels de generieke emissiereductie (zie ad 3) zal de eventuele overschrijding in de tijd worden gemitigeerd
- c. Binnen de smalle stroken kan sprake zijn van significante invloeden bij “projecten” in de zin van artikel 6 lid 3 van de HR en kan een passende beoordeling nodig zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat vergunningverlening bij voorbaat onmogelijk is. Zie in dit kader de voorstellen in paragraaf 1 (gebiedsproces, in kaart brengen drukfactoren, afweging maatregelen, enz.). Hierbij wordt aangetekend dat overheden zeer zorgvuldig dienen om te gaan met bedrijven die in de (significante)stroken liggen. Bedrijven dienen realistische (financiële) mogelijkheden te krijgen om te innoveren, te extensiveren, om te schakelen, te verplaatsen of het bedrijf te beëindigen. Onteigening is uit den boze.

Verondersteld wordt dat het overgrote deel van de PAS melders en een groot deel van de interimmers niet in de hierboven genoemde (significante)stroken liggen. Daarmee kunnen deze bedrijven impliciet gelegaliseerd worden, identiek aan de legalisatie van een aantal bedrijven in Groningen na de RvS uitspraak over de 25 km grens.

### Ad 3. Emissiereductie

Uitgaande van de Europese jurisprudentie is het hanteren van een significantiegrens alleen mogelijk als tegelijkertijd sprake is van een **geborgde emissie reductie** in de gebieden buiten de significantiestroken, dit om een reductie van de depositie uit de “stikstofdeken “ te bewerkstelligen. Kortom: er moet sprake te zijn van een geborgde emissiedaling van NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub> in de tijd. Zie in dit kader bijlage 3.

Ter compensatie van eventuele (cumulatieve) effecten van “projecten” (artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn) gelegen buiten de significantiezones op dichtbij gelegen Natura 2000 gebieden dient de noodzakelijke geborgde emissiereductie (depositiedaling) niet alleen landelijk maar ook regionaal plaats te vinden. Om vast te kunnen stellen of sprake is van een (geborgde) emissiereductie vanuit de verschillende sectoren is essentieel dat zowel de totale NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub> emissies (landelijk en regionaal) geregistreerd staan/worden in het Stikstof Registratie Systeem (jaarlijks voortschrijdend overzicht).

Zie hieronder de emissie van ammoniak vanuit de veehouderij sinds 1990



Emissie ammoniak (NH3) door land- en tuinbouw per diercategorie								
	Rundvee	Schapen	Geiten	Varkens	Pluimvee	Paarden, pony's en ezels	Konijnen en pelsdieren	Overig
	<i>kton NH3</i>							
1990	166	3	0	100	32		5	2
1991	179	4	0	93	40		5	2
1992	135	3	0	81	36		5	1
1993	133	3	0	85	32		5	1
1994	111	3	0	77	25		5	1
1995	88	3	0	65	22		5	1
1996	87	3	0	65	26		5	1
1997	80	3	1	61	26		5	1
1998	69	2	1	58	27		5	1
1999	70	2	1	57	27		5	1
2000	61	2	1	49	24		5	1
2001	64	2	1	43	20		5	0
2002	60	1	1	39	20		5	0
2003	58	1	1	38	18		5	0
2004	56	1	1	37	21		5	0
2005	56	1	1	38	20		5	1
2006	55	1	1	39	22		4	1
2007	58	1	1	39	19		4	1
2008	53	1	1	36	17		4	0
2009	51	1	1	36	17		4	0
2010	53	1	1	33	15		4	0
2011	53	0	1	30	16		4	0
2012	50	0	1	29	14		4	0
2013	52	0	1	25	13		4	0
2014	57	0	1	23	14		4	0
2015	58	0	1	23	13		4	0
2016	61	0	2	21	13		4	0
2017	63	0	2	21	13		4	0
2018	61	1	2	19	13		5	0
2019	58	1	3	19	12		5	0
2020	58	0	3	17	12		5	0
2021	56	0	3	17	13		5	0
Bron:	RIVM/Emissieregistratie							
Referentiecode:	<a href="http://www.clo.nl/nl0101">www.clo.nl/nl0101</a>							
Indicatorcode:	0101_001g_clo							
Indicatorversie	19							

Bron: Compendium voor de Leefomgeving

Het valt niet te ontkennen dat de afschaffing van de melkquotering in 2014 geleid heeft tot een stijging van de emissie van stikstof in de jaren daarna. Echter, sinds de invoering van de fosfaatrechten (2017) is er geen sprake meer van een stijging van de rundveevealstapel en daalt de emissie weer.

In zowel de varkens- als pluimveehouderij is sprake van een systeem van dierrechten. Uitbreiding van de veestapel is daarom zowel in de rundveehouderij als in de varkens- en pluimveehouderij de facto onmogelijk. Dat geldt niet voor de kalverhouderij, de schapen- en geitenhouderij, de paardenhouderij en enkele andere kleinere sectoren, maar de totale emissie vanuit deze sectoren is gering.

Door de bestaande afroaming van fosfaatrechten bij transacties in de rundveehouderij wordt de rundveevealstapel in de tijd structureel kleiner. Deze afroaming draagt dus bij aan de dalende trend (sinds 2017) wat betreft de emissie/depositie reductie vanuit de veehouderij (zie tabel hierboven). Feitelijk is hiermee al sprake van een geborgde daling van de ammoniak emissie.

In de varkenshouderij kan de totale emissie van NH<sub>3</sub> in theorie toenemen door de omschakeling van fok naar vlees v.v. maar in de praktijk vindt zulks niet plaats (marktevenwicht). Veel belangrijker is echter dat in de sector sprake is van een gestage emissiereductie door zowel de bouw van nieuwe emissiearme stallen als de aanpassing van bestaande stallen.

Ook in de pluimveehouderij kan omgeschakeld worden (bijvoorbeeld van leg naar vlees v.v.). Het is niet bekend of dit in de praktijk leidt (heeft geleid, kan leiden) tot incidentele verhogingen van NH<sub>3</sub> emissies. Een probleem in deze sector is dat de omschakeling naar emissiearme stallen/technieken belemmerd door (maatschappelijke) eisen op het gebied van welzijn en diergezondheid.

*Noot: het bestaan van fosfaatrechten in de rundveehouderij en dierrechten in de varkens- en pluimveehouderij maakt een ingewikkelde regelgeving over latente ruimte overbodig en dus onnodig. Een veehouder met latente ruimte kan deze alleen opvullen wanneer hij/zij ook beschikt over de daarvoor nodige fosfaat of dierrechten. Die zal hij moeten aankopen en derhalve daalt de emissie op een andere plek.*

Blijft over de eis dat niet alleen op nationaal niveau sprake is van een geborgde emissiereductie maar ook op regionaal niveau.

Daartoe kan wat betreft de veehouderij het volgende worden opgemerkt.

- a. Het piekbelasters-beleid van de overheid zal er naar verwachting toe leiden dat niet alleen de directe depositie op de meest stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden afneemt (bedrijven binnen enkele honderden meters van N gevoelig Natura 2000 gebied), maar ook dat de emissie naar de "stikstofdeken" afneemt, met name in gebieden waar volgens AERIUS berekeningen de stikstofdeken het "dikst" is.
  - b. In de rundveehouderij is sprake van afroming van fosfaatrechten bij transacties.
  - c. In de varkens- en pluimveehouderij is sprake van dierrechten per regio (zuid, oost en rest van het land). Verplaatsing van dierrechten naar zuid en oost is niet mogelijk; uitplaatsing van dierrechten naar de rest van het land wel.
  - d. Dezelfde in/uitplaatsingsregels beleid gelden voor de pluimveehouderij
- Nader bezien moet worden of de noodzakelijke regionale emissiereductie (per sector) hiermee voldoende geborgd is. Zo niet, dan is extra sturing noodzakelijk. Gepleit wordt om per veehouderijsector nadere afspraken te maken over de doelstellingen in de tijd en over het borgen van de noodzakelijke emissiedaling voor het land als geheel en per regio.

In dit kader wordt ervoor gepleit om als overheid fors in te zetten op het financieel stimuleren van managementmaatregelen en innovatie (stalsystemen, mestuitrij-

technieken enz.) en tegelijkertijd op het borgen van de emissiereductie van deze technieken.

#### Tenslotte

Met deze nota wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een in haar ogen noodzakelijke omslag in het stikstofbeleid en de stikstofregulering. Gezien de huidige impasse is dat niet alleen in het belang van de land- en tuinbouw maar ook in het belang van de instandhouding van de natuur. In het landsbelang dus.

## Bijlage 1

meest relevante passages uit de HR

### Artikel 2

*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 Lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.*

*2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.*

***3 . In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch , sociaal en cultureel gebied , en met de regionale en lokale bijzonderheden.***

*Artikel 6 lid 1 . De Lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke , bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen .*

*Artikel 6 lid 2. De Lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.*

***Artikel 6 lid 3 . Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4 , geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.***

## Bijlage 2

hoofdstuk 4.5 uit Essay Erisman, de Vries en Backes

Maak apart beleid voor bronnen in een randzone rond Natura 2000 gebieden

Slechts op enkele honderd meter afstand heeft een specifieke bron een significante bijdrage aan de totale depositie van een beschermd gebied.

Daarbuiten draagt elke bron wel bij aan de (te hoge) 'deken' of 'achtergrond depositie'. Die bijdrage van elke bron aan de 'deken' of 'achtergrond depositie' is aanzienlijk omdat slechts een zeer beperkt deel van de emissies in de omgeving van de bron deponeren en een groot deel over grote afstanden worden getransporteerd. Voor stikstofoxiden geldt dit nog sterker dan voor ammoniak. Slechts 15% van de in Nederland uitgestoten stikstofoxiden deponeren in Nederland. Ruim 85% wordt naar het buitenland getransporteerd en deponeren daar.

Er dient daarom een onderscheid te worden gemaakt tussen bronnen in een randzone rond een overbelast Natura 2000 gebied waar een bron significant kan bijdragen aan de depositie van een gebied en bronnen buiten de randzone in een gebied waar emissiereductie vereist is om de algemene achtergronddepositie omlaag te krijgen.

Het algemene emissiereductiebeleid moet daarom worden aangevuld met een beleid om een hogere reductie te bereiken (lage emissienorm).

In een zone rond overbelaste gebieden waarin een significante relatie is te leggen tussen een emissiebron en de plaatselijke overbelasting. Deze zones zijn bijvoorbeeld 500 of 1000 meter groot.

Binnen die zones geldt een hogere reductiedoelstelling en worden nieuwe bronnen van NH<sub>3</sub> emissies in beginsel niet toegestaan. Aerius-berekeningen zijn voor NH<sub>3</sub> emissies niet meer nodig.

Daarmee wordt voldaan aan de aanbeveling van de Commissie Hordijk die Aerius niet doelgeschikt achtte voor vergunningverlening vanwege de te grote mate van detail in de berekeningen.

Gezien de opgaves voor natuur, klimaat en water bevelen wij aan om in die randzones niet alleen te sturen op een emissienorm maar ook te zorgen voor natuurvriendelijke landbouw, zoals natuur inclusief.

Ook voor grotere NO<sub>x</sub>-bronnen kan in de randzone een aangescherpt reductiebeleid op zijn plaats zijn. Het beleid en instrumentarium buiten de zones dicht bij een

Natura 2000-gebied is erop gericht de emissie van de sectoren (en de optelsom daarvan) tot de doeljaren met zekerheid met het vastgelegde percentage terug te brengen. Er wordt echter geen relatie gelegd met de depositie op een specifiek Natura 2000-gebied.

De introductie van een emissienorm per gebied en bedrijf, aangevuld met een scherpere norm in een randzone rond een Natura 2000-gebied zal het in ontwikkeling zijnde beleid van uitkoop van piekbelasters ondersteunen. Immers, piekbelasters in de randzone moeten zeer sterk in emissie omlaag en de bedrijven buiten de randzone moeten aan de gebiedsnorm voldoen waarbij automatisch ook de piekbelasters buiten de randzone veel moeten reduceren om aan de norm te kunnen voldoen. Dat kan de bereidheid om zich te laten uitkopen verhogen. Op deze wijze worden transparant zowel de stikstofdeken als de hoge belasting nabij natuurgebieden gereduceerd.

### Bijlage 3

#### jurisprudentie Europese Hof

- 103 In omstandigheden als die van het hoofdgeding zijn de mogelijkheden om een vergunning te verlenen voor activiteiten die in een later stadium een nadelige invloed kunnen hebben op de ecologische situatie van de betrokken gebieden, noodzakelijkerwijs gering wanneer de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat ongunstig is.
- 104 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag in zaak C-294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling. Dat is echter slechts het geval wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.
- 105 Met de eerste vraag in zaak C-294/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel-of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist omdat de gevolgen van alle plannen en projecten tezamen die stikstofdepositie kunnen veroorzaken, in een eerder stadium passend zijn beoordeeld in de zin van artikel 6, lid 3, van die richtlijn.
- 106 Om de redenen die in de punten 87 tot en met 89 van dit arrest zijn genoemd, wordt bij de beantwoording van deze vraag slechts uitgegaan van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.
- 107 In het hoofdgeding is blijkens de stukken geen vergunning vereist als het gaat om een project dat een stikstofdepositie veroorzaakt die lager is dan 0,05 mol N/ha/jaar. Voorts zijn ook projecten die een stikstofdepositie van minimaal 0,05 mol N/ha/jaar tot maximaal 1 mol N/ha/jaar veroorzaken, zonder voorafgaande toestemming toegestaan, maar geldt voor dergelijke projecten wel een meldingsplicht.

108 In casu zijn de projecten in die twee gevallen weliswaar uitgezonderd van de vergunningplicht, maar is het toestemmingsregime voor die projecten niettemin gebaseerd op de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die bij de vaststelling van het PAS is uitgevoerd en waarin is gekeken naar de gevolgen van plannen en projecten van die omvang.

109 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat, wanneer een lidstaat een toestemmingsregime invoert dat niet voorziet in een beoordeling van het risico op basis van met name de kenmerken en specifieke milieuomstandigheden van het betrokken gebied, het aan deze lidstaat staat om aan te tonen dat op basis van de door hem vastgestelde bepalingen, op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat plannen of projecten waarvoor dat toestemmingsregime geldt, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied. Uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan immers worden afgeleid dat de bevoegde nationale autoriteiten enkel kunnen afzien van de verrichting van een beoordeling van de gevolgen van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied (zie in die zin arrest van 26 mei 2011, Commissie/België, C-538/09, EU:C:2011:349, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

110 Zoals in punt 101 van dit arrest is aangegeven, dient de nationale rechter over te gaan tot een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die onderdeel is van een programmatische aanpak als die in het hoofdgeding, en zijn uitzonderingen op de vergunningplicht als die in het hoofdgeding slechts toegestaan wanneer hij ervan overtuigd is dat die in een eerder stadium uitgevoerde beoordeling voldoet aan de eisen van de genoemde bepaling.

111 Met name moet worden nagegaan of zelfs onder de in het hoofdgeding aan de orde zijnde drempel-of grenswaarde er geen gevaar is dat er sprake is van significante effecten die de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden kunnen aantasten.

112 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag in zaak C-294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel-of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist, indien de nationale rechter ervan overtuigd is dat de passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd, voldoet aan het criterium



dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.