

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

de vice-president van de Raad van State,
mr. Th. C. de Graaf
DEN HAAG

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 22 oktober 2019
Betreft Voorlichtingsverzoek drempelwaarde stikstof

Ons kenmerk
WJZ / 19238481

Geachte heer De Graaf,

Onder verwijzing naar het contact dat wij hierover op 3 oktober jl. hadden, verzoek ik via u de Afdeling advisering van de Raad van State om mij krachtens artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State voorlichting te verlenen met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities, als onderdeel van een breed maatregelenpakket gericht op vermindering van de stikstofdepositie en natuurherstel. Activiteiten die op Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats een stikstofdepositie veroorzaken die deze drempelwaarde niet overschrijdt, worden vrijgesteld van de Natura 2000-vergunningplicht, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

1. Achtergrond

Algemeen

Zoals bekend, kampen in Nederland veel Natura 2000-gebieden met een overbelasting aan stikstof. Daardoor zijn behoud en herstel van de Europese natuurwaarden een grote opgave en is vergunningverlening voor activiteiten die stikstofemissie veroorzaken moeilijk. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het programma aanpak stikstof 2015-2021 van 29 mei jl.¹ maken duidelijk dat het lastig is om te onderbouwen dat dergelijke activiteiten – in samenhang met programmatisch geborgde maatregelen om de stikstofdepositie door bronmaatregelen terug te dringen en natuurherstelmaatregelen – geen significant negatieve gevolgen voor die natuurwaarden hebben. Die lastige onderbouwing houdt mede verband met de vereiste zekerheid ten aanzien van de positieve effecten van de in die onderbouwing betrokken maatregelen en het vereiste dat de maatregelen ook

¹ ECLI:NL:RVS:2019:1604 en ECLI:NL:RVS:2019:1764.

verder moeten gaan dan de reguliere maatregelen die voor het behoud en geplande herstel van de natuurwaarden noodzakelijk zijn.

Duidelijk is dat om de huidige problematiek het hoofd te bieden de stikstofbelasting verder moet worden teruggebracht en het natuurherstel moet worden geïntensiveerd. Dat blijkt ook uit het eerste advies van het Adviescollege stikstofproblematiek. In mijn brief van 4 oktober jl. aan de Tweede Kamer heb ik op dat advies gereageerd en de aanpak beschreven die mij daarbij voor ogen staat. De aanpak gaat uit van een pakket van landelijke maatregelen, die gebiedsgericht worden uitgewerkt. De brief gaat daar nader op in. Een verdere invulling van de stikstofaanpak zal plaatsvinden mede op basis van het door het Adviescollege nog uit te brengen nadere advies voor een aanpak voor de langere termijn.

De uitvoering van maatregelen vergt een lange adem met een structurele aanpak, die ook perspectief biedt voor nieuwe ontwikkelingen. Intussen gaan de maatschappelijke ontwikkelingen door en dienen zich ook nu dagelijks nieuwe initiatieven aan voor vergunningverlening. De mogelijkheden hiervoor op de kortere termijn worden eveneens in de brief van 4 oktober jl. behandeld.

Noodzaak drempelwaarde

Onderdeel van de nieuwe stikstofaanpak, is de uitwerking van een systematiek waar een drempelwaarde weer onderdeel van kan zijn. Voorheen gold voor de Natura 2000-vergunningplicht een drempelwaarde van (maximaal) 1 mol/ha/jaar als onderdeel van het programma aanpak stikstof 2015-2021. Met de constatering in de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei jl. dat de onderbouwing van het programma onvoldoende was, is ook de daaraan verbonden vrijstelling van de vergunningplicht voor stikstofdeposities die de drempelwaarde niet overschrijden niet langer toepasbaar.

Zoals de brief van 4 oktober jl. aangeeft, is het volstrekt duidelijk dat een nieuwe drempelwaarde alleen kan bestaan als de vermindering van de stikstofbelasting en het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaan dan tot nu toe het geval was. Om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop en de voorwaarden waaronder dit gerealiseerd kan worden, kondigt de brief aan dat het kabinet hierover voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal vragen. Voor het einde van dit jaar wil het kabinet over deze route, inclusief de te nemen (bron)maatregelen, duidelijkheid verschaffen.

Een drempelwaarde is niet alleen beoogd als onderdeel van de totale stikstofaanpak voor de langere termijn, waarover mede wordt besloten op basis van het daarover in mei 2020 door het Adviescollege stikstofproblematiek uit te brengen advies. De instelling van een nieuwe drempelwaarde is ook voor de kortere termijn uit een maatschappelijk oogpunt zeer urgent. In het licht van de huidige jurisprudentie, moet elke toevoeging van stikstof aan overbelaste habitats in Natura 2000-gebieden – hoe klein ook – geacht worden een potentieel significant negatief gevolg te hebben en moet bovendien elke activiteit met een potentieel significant effect (ook niet-fysieke ingrepen) als een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn worden aangemerkt. Het gevolg hiervan is dat heel veel dagelijkse activiteiten moeten worden beschouwd als vergunningplichtige projecten waarop de strikte toetsing van artikel 6, derde lid,

van de Habitatrictlijn van toepassing is. Prof. dr. Ch. W. Backes noemt in een recent artikel in het Nederlands Juristenblad het regelmatig uitlaten van een hond of paardrijden in of nabij een Natura 2000-gebied.² Maar ook kleinschalige woningbouwprojecten met tijdelijke emissies van stikstof gedurende de bouw kunnen daarmee geholpen zijn. Hetzelfde geldt voor grotere activiteiten op grote afstand van het Natura 2000-gebied (meer dan 100 km) die door de ver reikende spreiding van stikstof door de lucht nog een geringe restdepositie op het gebied veroorzaken.

Dit heeft grote maatschappelijke consequenties en veroorzaakt onevenredige lasten voor burgers en bedrijven. Een drempelwaarde met daaraan verbonden een categorale vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht zou hiervoor een uitkomst kunnen bieden. Dat sluit ook aan bij de praktijk in andere lidstaten, die ook drempelwaarden kennen. Duitsland hanteert bijvoorbeeld een algemene drempelwaarde van ruim 7 mol/ha/jaar en België een drempelwaarde van 0,5% van de kritische depositiewaarde.

Juridische rechtvaardiging drempelwaarde

Artikel 6, derde lid, Habitatrictlijn

Gezien de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is het tot op heden niet gelukt een aan een drempelwaarde gekoppelde vrijstelling te onderbouwen binnen het toetsingskader van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, vanwege de aanname dat ook een zeer geringe toevoeging van stikstof van 1 mol³ of zelfs van 0,05 mol per hectare per jaar, die als zodanig niet meetbaar is en zeker niet significant in verhouding tot de bestaande stikstofbelasting kan worden genoemd, door cumulatie een significant effect kan hebben. Ook ingeval aan een vrijstelling mitigerende maatregelen worden verbonden die per saldo moeten voorkomen dat gebruikmaking van de vrijstelling leidt tot een toename van de stikstofdepositie, is de juridische houdbaarheid lastig gebleken. Er moet immers zekerheid worden geboden dat op geen enkele locatie van de voor stikstof gevoelige, reeds overbelaste habitats in geen enkel Natura-gebied enige toename van de stikstofdepositie plaatsvindt. En bovendien moet worden zeker gesteld dat ook bij een gelijkblijvende stikstofbelasting op geen enkele locatie een achteruitgang van de kwaliteit van de habitats overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn plaatsvindt.

Denkbaar is evenwel dat op langere termijn de door artikel 6, derde lid, vereiste onderbouwing wel is te leveren, als onderdeel van een gecoördineerde, samenhangende totaalaanpak om de stikstofbelasting terug te brengen en natuurherstel te intensiveren. Daarvoor is vereist dat de uitvoering en effecten van de in dat kader getroffen maatregelen genoegzaam vast staan, voor de bepaling van de te treffen maatregelen uit wordt uitgegaan van een worst case scenario ten aanzien van de ontwikkeling van de stikstofdepositie en het natuurherstel en rekening wordt gehouden met onzekerheidsmarges, èn is voorzien in een adequaat systeem van monitoring en bijsturing op basis van de effecten in de praktijk. Voor de kortere termijn is deze route wellicht lastiger, omdat de ontwikkeling en uitvoering van de maatregelen in het kader van het

² "De kater na de PAS-uitspraken. Hoe verder met de regulering van stikstofemissies?" (NJB d.d. 20-9-2019 – AFL. 31, blz. 2274 e.v.).

³ 1 mol N = 14 gram.

langere termijn traject tijd vergt. Daar komt bij dat in sommige Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld in Zeeland of Limburg de stikstofbelasting grotendeels uit het buitenland komt en aanvullende nationale maatregelen ter mitigatie van de stikstofbelasting onder de drempelwaarde niet het vereiste gebiedsgerichte effect hebben.

Artikel 6, vierde lid, Habitatrichtlijn

Een mogelijkheid – voor zover artikel 6, derde lid, geen oplossing biedt – is in de ogen van het kabinet om een vrijstelling van de vergunningplicht voor kleine hoeveelheden depositie te baseren op artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.⁴ Hierbij wordt geaccepteerd dat niet op elke locatie in elk Natura 2000-gebied een risico op aantasting van natuur volledig kan worden uitgesloten, vanwege de grote aantallen kleine depositie veroorzakende bronnen waarvan de precieze omvang van de depositie en de locatie niet exact in beeld kunnen worden gebracht. Het voordeel van de route via artikel 6, vierde lid, is dat deze ook ruimte biedt voor compenserende maatregelen buiten het betrokken Natura 2000-gebied. Dat kan onder meer relevant zijn voor de hiervoor bedoelde gebieden in Zeeland of Limburg. Ook in deze benadering wordt uiteraard uitgegaan van een worst case scenario voor de bepaling van de maximale cumulatieve stikstofbelasting en natuurschade die door onder de vrijstelling vallende projecten mogelijk kan zijn.

De op grond van artikel 6, vierde lid, vereiste dwingende reden van groot openbaar belang ligt besloten in de som van de economische en sociale voordelen van die activiteiten, in het voorkomen van disproportionele belemmeringen voor een normaal gebruik van de openbare ruimte, en in het voorkomen van inefficiënte en ineffectieve hoge administratieve lasten. Een belangrijk argument daarbij is dat de cumulatieve schade voor de natuur van al deze activiteiten, als zich al enige schade voordoet, heel beperkt zal zijn. Wat betreft de in dat artikellid neergelegde alternatieventoets kan worden vastgesteld dat dit soort kleine deposities in een normaal functionerende maatschappij nu eenmaal onontkoombaar zijn. De compensatie zou kunnen worden geboden door aanvullende bronmaatregelen en aanvullende natuurherstelmaatregelen, *naast* de reguliere maatregelen die al waren voorzien, waardoor een structurele en constante daling van de stikstofdepositie wordt verzekerd en het natuurherstel wordt geïntensiveerd. Het kabinet wil hier aanvullende financiële middelen voor beschikbaar stellen.

Duidelijk is dat – gegeven het categorale karakter – sprake is van een andere invulling dan gebruikelijk bij de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, die over het algemeen aansluit bij individuele projecten en plannen. Advocaat-Generaal Kokott bij het Hof van de Europese Unie ziet in de slotbeschouwing in haar conclusie van 25 juli 2018 in de PAS-zaak voor een meer categorale toepassing van die bepaling evenwel ruimte.⁵ Zij wijst erop dat een lidstaat als Nederland niet onderworpen kan zijn aan een onvoorwaardelijke verplichting om zijn landbouw plotseling op grote schaal in te perken en ook fors in te grijpen in andere economische ontwikkelingen teneinde de belasting van Natura 2000-gebieden met stikstof tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Dwingende redenen van groot openbaar belang dienen naar behoren in aanmerking te worden genomen, aldus de Advocaat-Generaal. Zij oppert als

⁴ Vgl. prof. Backes, NJB blz. 2281-2282.

⁵ Gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, punten 158 e.v.

oplossing de aanvaarding van een systeem als het programma aanpak stikstof op grond van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn aan. Dit vanuit een overallperspectief op:

- o de dwingende reden van groot openbaar belang die maatschappelijk gemoeid is met het doorgaan van economische ontwikkeling en eerbiediging van bestaande rechten;
- o het ontbreken van reële alternatieven voor het toestaan van bepaalde activiteiten en tolereren van bestaande activiteiten;
- o de maatregelen van het programma aanpak stikstof, die er per saldo toch op gericht zijn de samenhang van Natura 2000 te borgen en de instandhoudingsdoelen te bereiken en dus als compensatie kunnen worden aangemerkt voor de nieuw toegelaten stikstofdepositie (mits het effect voldoende is onderbouwd).

Op grond van artikel 6, vierde lid, zal ook advies aan de Europese Commissie moeten worden gevraagd. Er kunnen immers ook prioritairere soorten en habitats in bepaalde gebieden worden geraakt door de vrijstelling. In dat geval kunnen andere argumenten dan argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten alleen als dwingende reden van groot openbaar belang worden aangevoerd, nadat daarover advies van de Europese Commissie is verkregen.

Proportionaliteitsbeginsel

Mogelijk kan een grondslag voor een drempelwaarde ook worden gevonden in het proportionaliteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de rechtsorde van de Europese Unie en de nationale rechtsorde. Daarmee kan een uitvoeringswijze die zelfs voor zeer geringe deposities een vergunningentraject met een zelfstandige passende beoordeling voorschrijft in strijd komen.⁶ Voor zover het proportionaliteitsbeginsel een of aanvullende grondslag zou kunnen bieden voor het ecarteren van zeer geringe emissies uit het vergunningensysteem, dan zou dat mogelijk meer ruimte kunnen bieden dan het zeer strikte afwijkingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

2. Vraagstelling

Gegeven de complexiteit van bovenstaande materie en de gevolgen die een vernietiging van een aan een drempelwaarde gekoppelde vrijstelling kan hebben, hecht het kabinet groot belang aan voorlichting van de Afdeling advisering over:

- a. de context waarbinnen en de voorwaarden waaronder een dergelijke vrijstelling perspectief heeft; en
- b. de aandachtspunten bij de inrichting van een aanpak waarop een dergelijke vrijstelling kan worden gestoeld.

Wat betreft dit laatste aspect wordt de Afdeling verzocht ook in te gaan op de meerwaarde van een programmatische benadering gericht op een duurzame en

⁶ Vgl. HvJ EU 28 januari 2010, zaak C-333/08 (Commissie/Frankrijk), punt 90. Zie ook HvJ EU 8 juli 2010, zaak C-343/09, punt 45.

constante vermindering van de stikstofbelasting en versneld natuurherstel, gekoppeld aan een systeem van monitoring en bijsturing.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

De Afdeling wordt verzocht in haar voorlichting zowel in te gaan op de mogelijkheden voor de langere termijn als de mogelijkheden voor de kortere termijn. Zij wordt voorts verzocht in te gaan op de mogelijkheid van een drempelwaarde voor Natura 2000-gebieden in grensregio's waarvoor geen of weinig mitigatiemogelijkheden bestaan.

Ons kenmerk
WJZ / 19238481

3. Tot slot

Voor nadere informatie kan contact gezocht worden met mevrouw mr. E.J. de Bruin, waarnemend directeur Wetgeving en Juridische Zaken van mijn ministerie. Ik dank u bij voorbaat voor de bereidheid van de Afdeling advisering van de Raad van State om zich over deze aangelegenheid te buigen en zie met belangstelling de uit te brengen voorlichting tegemoet. Gelet op de vele activiteiten waarvoor op dit moment grote rechtsonzekerheid bestaat, verzoek ik de voorlichting op zo kort mogelijke termijn uit te brengen.

Hoogachtend

W.G.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit