

ECLI:NL:RBDHA:2025:578

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

Uitspraak

—

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

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

Vonnis van 22 januari 2025

in de zaak van

STICHTING GREENPEACE NEDERLAND,

gevestigd te Amsterdam,

eiseres,

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

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN,

zetelende te Den Haag,

gedaagde,

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

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

STICHTING STIKSTOF CLAIM,

gevestigd te Lelystad,

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

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

1 Samenvatting

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

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

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

2 De procedure

2.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

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

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

2.3. Ten slotte is vonnis bepaald op heden.

3 De feiten

Stikstof, stikstofemissie en stikstofdepositie

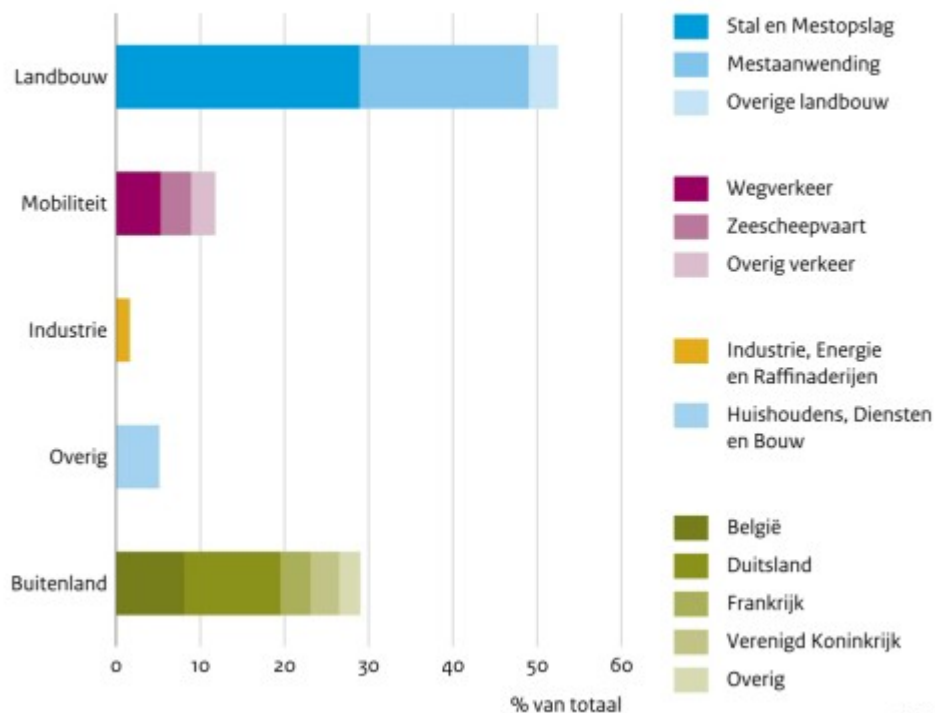
3.1.

Een groot deel van de atmosfeer bestaat uit stikstofgas (N_2). Stikstof is als zodanig niet schadelijk voor mens en milieu. Wanneer stikstof een verbinding aangaat met andere elementen, zoals zuurstof en waterstof, kan dat wel schadelijk zijn. Bij de stikstofproblematiek die in deze zaak centraal staat, gaat het met name om stikstofoxiden (NO en NO_2) en ammoniak (NH_3). De emissie (uitstoot) van deze stikstofverbindingen (die hierna ook worden aangeduid als stikstof) komt uit meerdere bronnen. Stikstofoxiden komen onder meer vrij bij verbrandingsprocessen, zoals bij autoverkeer en de industrie. De (intensieve) landbouw is de belangrijkste bron van de uitstoot van ammoniak. Het komt in de lucht terecht wanneer het verdampt uit dierlijke mest of wanneer dierlijke mest en kunstmest worden uitgereden op landbouwgrond.

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

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

Herkomst stikstofdepositie in Nederland gemiddeld, 2022



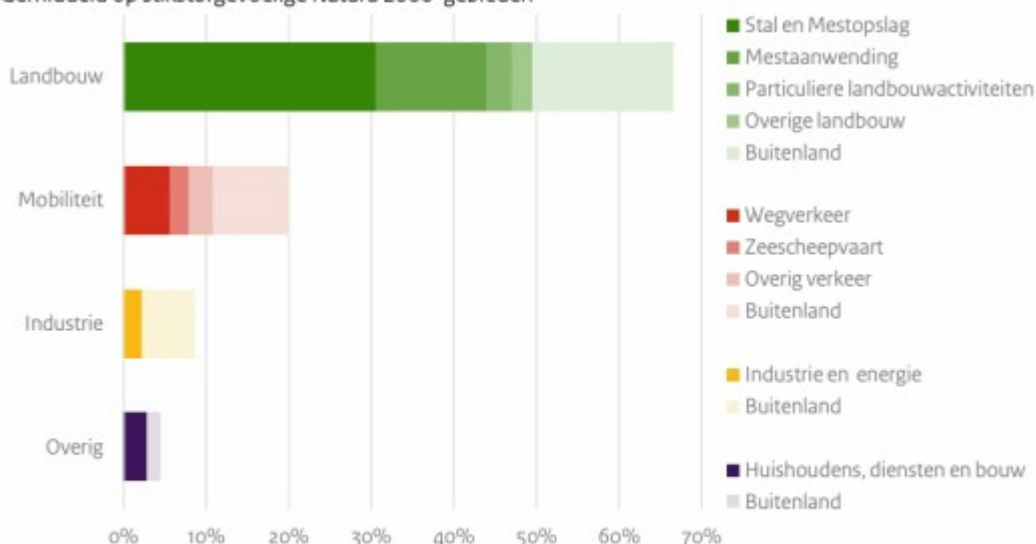
Bron: RIVM 2023

RIVM/dec23
www.clo.nl/nlo50714

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

Herkomst stikstofdepositie in 2022

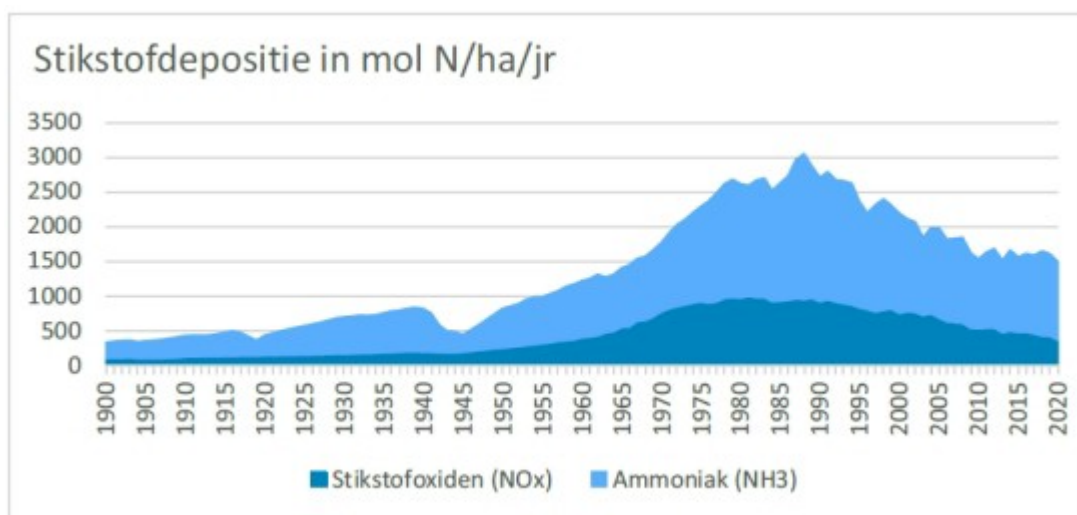
Gemiddeld op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden



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

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

3.7.

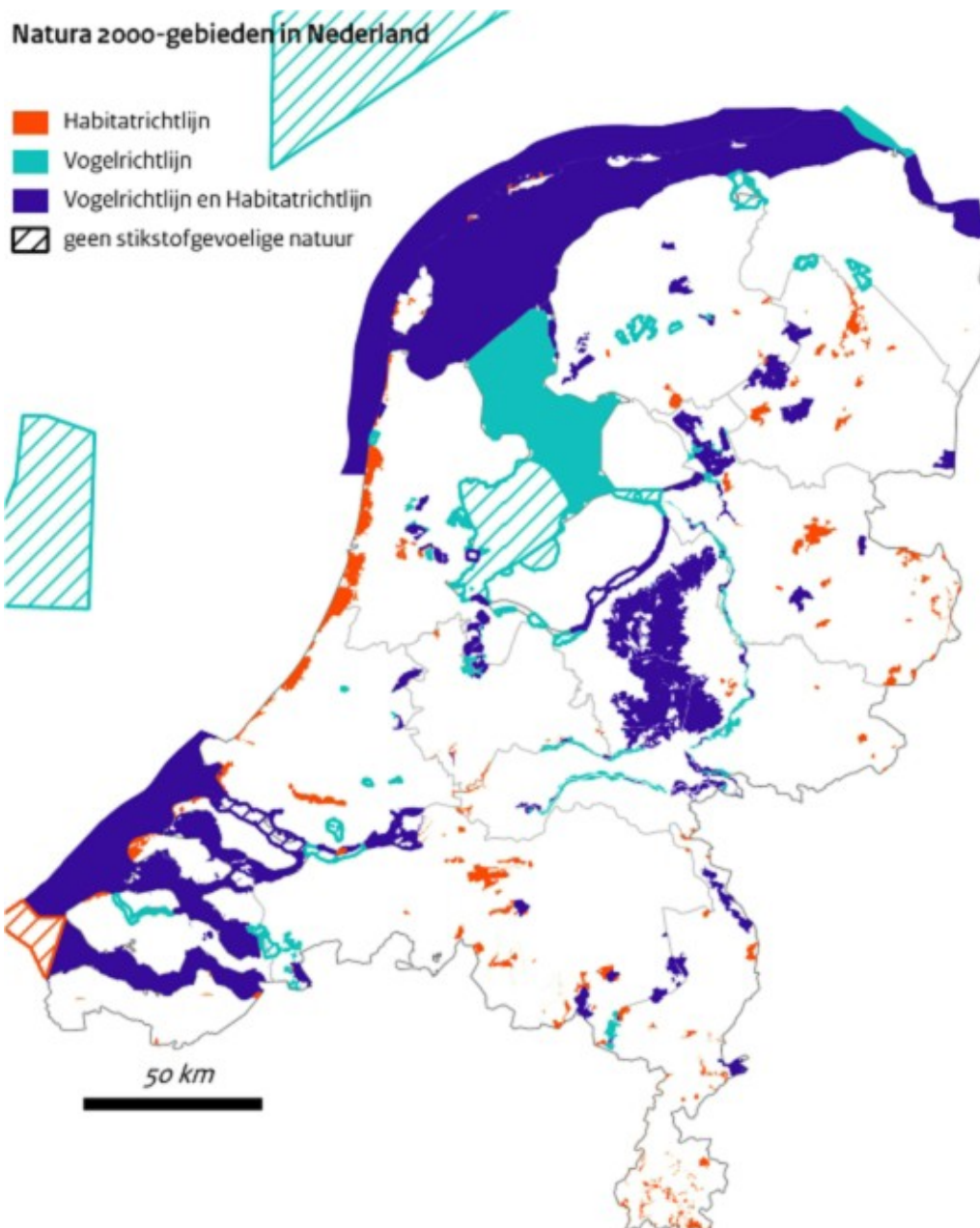


De zogenoemde kritische depositiewaarde (hierna: KDW) drukt uit hoeveel stikstofdepositie de natuur per jaar zonder (significante) schade kan verdragen. Daarbij wordt uitgegaan van de situatie waarin nog geen sprake is van belasting met stikstof. Overschrijding van de KDW betekent dat niet langer kan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

Regelgeving en beleid

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

3.9.



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

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

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

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

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

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

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

Artikel 3.59. (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen)

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

daarvan nodige:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en

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

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

“Artikel 2.15a. (omgevingswaarden stikstofdepositie)

1. Het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten, bedraagt:

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

2 De in het eerste lid bedoelde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen.

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

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

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

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

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

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

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

()

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

()

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

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

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

()

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

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

Toelichting artikel 1.12a:

()

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

3.19. Artikel 3.9 lid 4 Omgevingswet¹⁸ bepaalt dat de Minister een programma vaststelt (a.) voor het verminderen van de stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden dat gericht is op het behalen van de omgevingswaarden en (b.) voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor die habitats.

3.20. Op grond van artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet moet monitoring plaatsvinden van de omgevingswaarden voor stikstofdepositie. Indien uit de monitoring blijkt dat met het programma niet aan de omgevingswaarden kan worden voldaan, moet het hiervoor bedoelde programma op grond van artikel 3.11 van de Omgevingswet zo worden aangepast dat alsnog binnen een passende termijn aan die waarde kan worden voldaan.

3.21. De toenmalig Minister heeft ter uitvoering van de wettelijke verplichting op 19 december 2022 het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (hierna: Programma SN) vastgesteld. Dit programma omvat een pakket (bron- en natuur)maatregelen dat gericht is op het behalen van de omgevingswaarden en de instandhoudingsdoelstellingen. Uitgangspunt daarbij was een depositiereductie van circa 110 mol/ha/jaar (naast de reductie voortkomend uit bestaand beleid) om de omgevingswaarde voor 2030 te halen.

Daarnaast heeft het toenmalige kabinet Rutte IV een Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: NPLG) geformuleerd en had dit kabinet het voornemen een transitiefonds in te stellen waarin tot 2035 24,3 miljard beschikbaar zou komen. Inzet van deze maatregelen was een integrale, gebiedsgerichte aanpak voor uitdagingen in de landbouw en natuur die zich niet alleen richt op stikstof, maar ook op de (Europese) normen en opgaven ten aanzien van water, bodem, klimaat en biodiversiteit.

3.22. Met het Programma SN en de NPLG is uitvoering gegeven aan de voorheen in artikel 1.12fa van de Wet natuurbescherming opgenomen verplichting van provincies om gebiedsplannen vast te stellen waarin onder meer wordt beschreven op welke wijze een provincie zal bijdragen aan het behalen van het landelijk stikstofdoel voor 2030. Voor de ecologische input van de provinciale gebiedsplannen is onder meer gebruik gemaakt van natuurdoelanalyses (hierna: NDAs), die voor ieder stikstofgevoelig

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

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

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

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

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

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

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

Gericht werken aan doelen en toekomstperspectief

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

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

Welke doelen?

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

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

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

Rapporten en de Urgente Lijst

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

- 3.32. Na de Quickscan heeft TEO aan B-WARE opdracht gegeven om vervolgonderzoek te doen naar de urgentielijsten. Naar aanleiding hiervan hebben Tomassen *et al.* op 5 december 2022 een rapport gepubliceerd (hierna: Tomassen *et al.* 2022). In dit rapport, dat een aanvulling vormt op het rapport van Bobbink *et al.* 2022, is de Urgentielijst van stikstofgevoelige habitats waarvoor de gewenste snelheid van stikstofreductie zeer urgent is, uitgebreid naar zeventien habitats en drie leefgebieden. Ook hier staat dat de gewenste datum voor het bereiken van stikstofreductie voor de habitats van de zeer urgente (rode) habitattypen het jaar 2025 is.
- 3.33. Naar aanleiding van de bijgestelde KDW-en in juli 2023 heeft Greenpeace B-WARE opdracht gegeven de tabel met rode habitattypen te updaten. Dit heeft geresulteerd in het rapport Tomassen en Bobbink 2024, waarin rode en oranje habitattypen worden onderscheiden. In dit rapport staat onder meer het volgende:

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

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

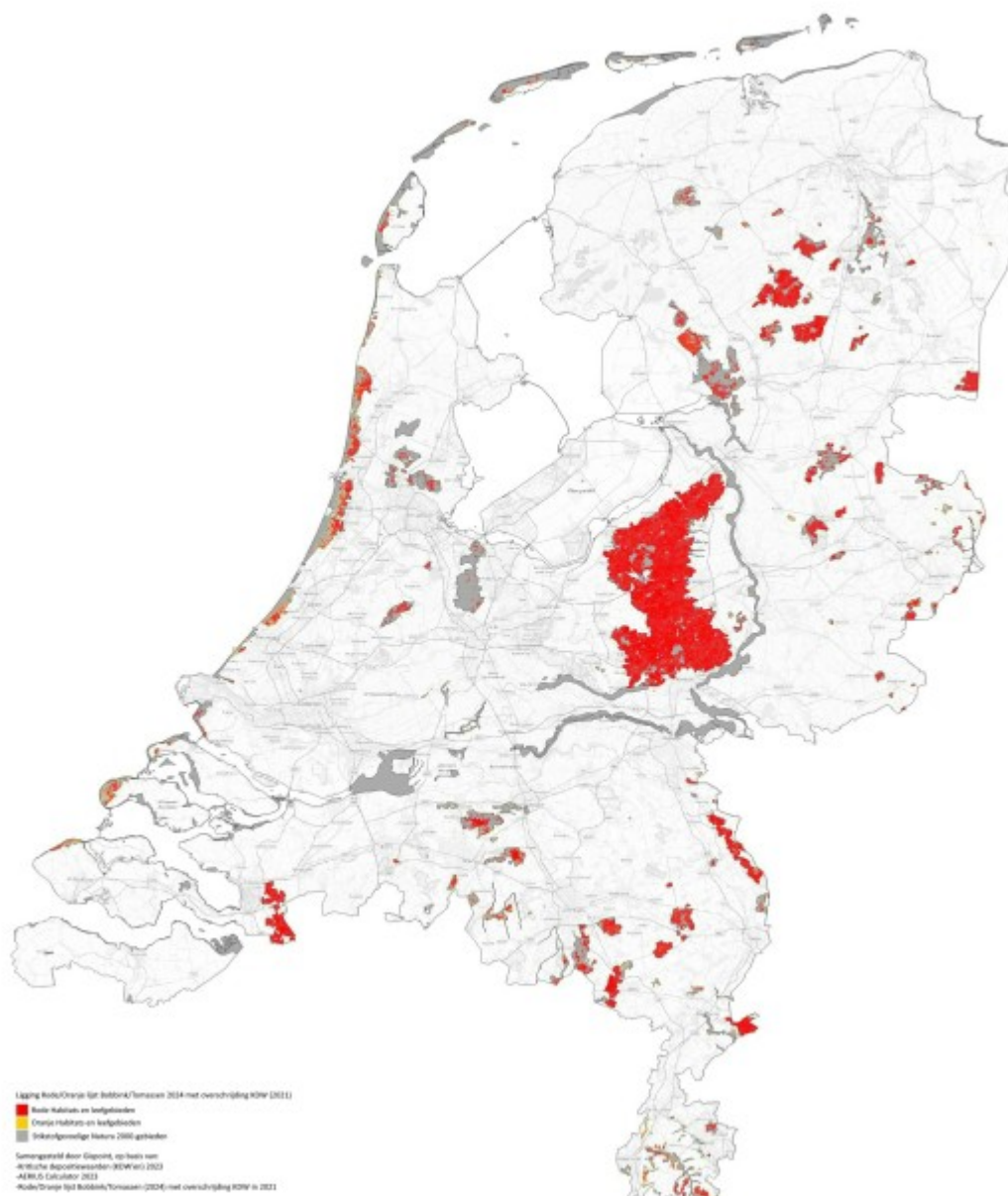
Tabel 6. De bijgewerkte urgentietabel voor de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden. Aangegeven staat: H2000 type/leefgebied: verkorte naam Natura 2000-habitattypen (* = prioritair habitatype) en leefgebieden; totaal oppervlak (ha) van het type; staat van instandhouding (2013-2018) – dat is: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

H2000 type/leefgebied	Verkorte naam	Oppervlakte 2021	Staat van instandhouding	KDW 2023	Oppervlak met overschrijding in 2021	Mate van overschrijding 2021	Herstelbaarheid	Urgentie daling N-depositie
		ha	(2013-2018)	(kg N/ha/jaar)	(%)			
7120	Herstellende hoogvenen	6956	slecht	7	100	hoog	slecht	2025
9190	Oude eikenbossen	2021	slecht	15	100	hoog	slecht	2025
Lg13	Bos van arme zandgronden	36923		15	100	hoog	slecht	2025
3160	Zure vennen	371	matig	10	100	hoog	matig	2025
9110	Veldbies-beukenbossen	367	matig	15	100	hoog	onbekend	2025
9120	Beuken-eikenbossen met hulst	7440	matig	15	100	hoog	onbekend	2025
Lg14	Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	29755		15	100	hoog	onbekend	2025
2330	Zandverstuivingen	2771	slecht	10	100	medium	slecht	2025
6230*	Heischrale graslanden	454	slecht	10	100	medium	slecht	2025
7110A*	Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap)	8	slecht	7	100	medium	slecht	2025
7110B*	Actieve hoogvenen (heideveentjes)	58	slecht	10	100	medium	slecht	2025
2310	Stuifzandheide met struikhei	2400	slecht	10	100	medium	matig	2025
3110	Zeer zwak gebufferde vennen	69	slecht	6	100	medium	matig	2025
4030	Droge heiden	14161	slecht	10	100	medium	matig	2025
7140B	Veenmosrietlanden	1241	slecht	7	100	medium	matig	2025
Lg09	Droog struigrasland	1399		14	94	medium	onbekend	2025
2180A	Duinbossen (droog)	3454	matig	15	81	medium	onbekend	2025
2130C*	Grijze duinen-heischraal	100	matig	11	81	medium	matig	2025
5130	Jeneverbesstruiken	243	matig	15	98	medium	matig	2025
3130	Zwak gebufferde vennen	335	slecht	7	100	hoog	tamelijk goed	2030
3140-hz	Kraansienwateren, hogere zandgronden	8	matig	7	100	hoog	tamelijk goed	2030
6130	Zinkweiden	2	slecht	15	100	medium	tamelijk goed	2030
4010B	Vochtige heiden (laagveen)	163	matig	7	100	medium	tamelijk goed	2030
6410	Blaauwgraslanden	161	matig	11	98	medium	tamelijk goed	2030
7230	Kalkmoerassen	7	slecht	16	98	medium	tamelijk goed	2030
9160A	Eiken-haagbeukenbossen (hogere zandgronden)	73	slecht	20	95	medium	tamelijk goed	2030
9160B	Eiken-haagbeukenbossen (heuveland)	767	slecht	20	91	medium	tamelijk goed	2030
Lg04	Zuur ven	310		15	91	medium	tamelijk goed	2030
6110	Pionierbegroeiingen op rotsbodden	1	slecht	20	98	medium	tamelijk goed	2030
Lg06	Dotterbloemgrasland van beekdalen	23		17	75	gering	tamelijk goed	2030
4010A	Vochtige heiden (hogere zandgronden)	1448	matig	15	91	gering	tamelijk goed	2030
2150*	Duinheide met struikhei	162	matig	12	42	gering	tamelijk goed	2030
91E0C	Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen)	1069	matig	26	40	gering	onbekend	2030
2320	Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	298	matig	15	35	gering	onbekend	2030
2130B*	Grijze duinen-kalkam	4725	matig	13	33	gering	matig	2030
6120*	Stroomdalgraslanden	68	slecht	18	30	gering	onbekend	2030
7140A	Trilveen	133	slecht	17	22	gering	matig	
2180C	Duinbossen (binnenduinrand)	1458	matig	25	17	gering	onbekend	
Lg03	Zwakgebufferde sloot	12		25	16	gering	tamelijk goed	
2130A*	Grijze duinen-kalkrijk	3879	matig	15	13	gering	tamelijk goed	
2190A-om	Vochtige duinvalleien (open water), oligo-/mesotroof	88	matig	14	12	gering	tamelijk goed**	
91D0	Hoogveenbossen	1124	slecht	25	12	gering	onbekend	
6210	Kalkgraslanden	95	slecht	20	10	gering	tamelijk goed	
Lg12	Zoom, mantel en droog struweel van de duinen	406		23	5	gering	tamelijk goed	
2190B	Vochtige duinvalleien (kalkrijk)	932	matig	20	1	gering	tamelijk goed	

* prioritair habitatype

** bij hoge P-beschikbaarheid matig

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



Bevindingen Ecologische autoriteit

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

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

(...)”

en

“Verslechtering natuur in strijd met verbod

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

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

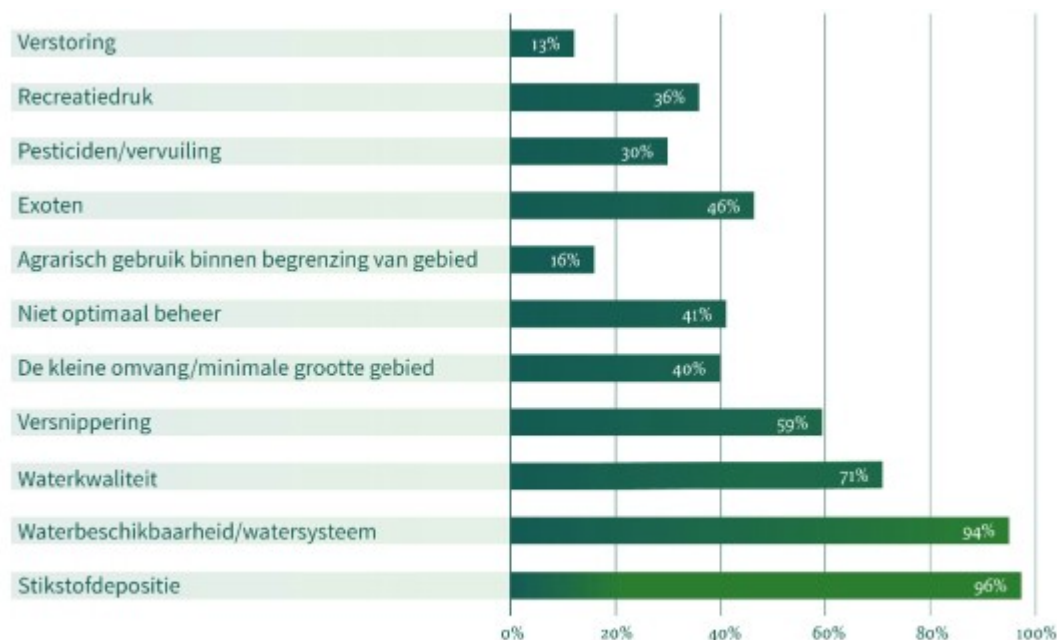
(...)

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

()

Behalve stikstof en water spelen ook andere drukfactoren een grote rol

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



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

Stikstof in samenhang met andere drukfactoren

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

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

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

“Wat is nodig

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

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

Rapporten RIVM, PBL, WUR en Gispoint

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

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

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

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

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

(...)

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

Theoretische scenarios met hoge onzekerheid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 2 resultaten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

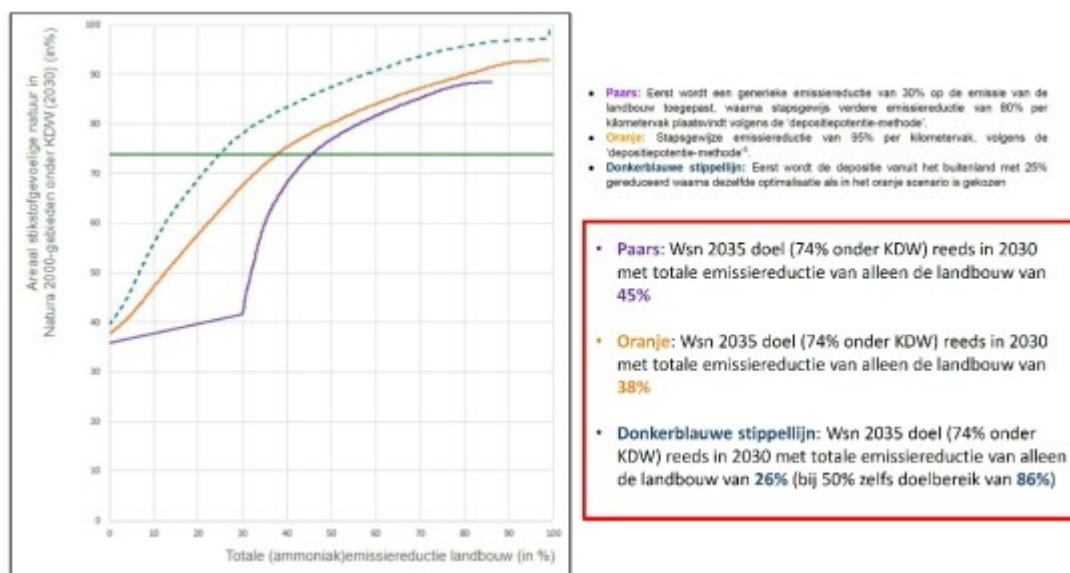
Habitats waarvoor herstel tot nu toe (vrijwel) niet mogelijk is gebleken de minste verbetering van stikstofoverbelasting in 2025 en 2030 (...)

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

(...)

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

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



Kort geding

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

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

4 Het geschil

De vorderingen van Greenpeace

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. de Staat zal bevelen:

primair

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

subsidiair

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

meer subsidiair

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

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

meest subsidiair

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

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

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

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

Wat Greenpeace ter onderbouwing van haar vorderingen aanvoert

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

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

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

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

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

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

Het verweer van de Staat

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

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

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

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

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

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

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

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

Het standpunt van SSC

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

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

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

5 De beoordeling

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

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

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

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

De taakverdeling tussen rechter en wetgever

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

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

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

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

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

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

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

De verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn

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

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

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

Rechtstreekse werking van / direct beroep op de Habitatrichtlijn?

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

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

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

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

Toetsingskader onrechtmatigheid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en:

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

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

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

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

en:

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

en:

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

en, tot slot:

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

DOOR DE ECOLOGISCHE AUTORITEIT GETOETSTE NATUURDOELANALYSES

(ORIGINE ANALYSES, GETOETST VOR AUGUSTUS 2019)

LEGENDA

- Locaties met een Natura 2000-omschrijving die niet is aangewezen door de NEM en EA
- Locaties met een Natura 2000-omschrijving die is aangewezen door de NEM en EA
- Locaties met een Natura 2000-omschrijving die is aangewezen door de NEM en EA
- Locaties met een Natura 2000-omschrijving die is aangewezen door de NEM en EA

DOOR DE ECOLOGISCHE AUTORITEIT GETOETSTE NATUURDOELANALYSES

(ORIGINE ANALYSES, GETOETST VOR AUGUSTUS 2019)

LEGENDA

- Locaties met een Natura 2000-omschrijving die niet is aangewezen door de NEM en EA
- Locaties met een Natura 2000-omschrijving die is aangewezen door de NEM en EA
- Locaties met een Natura 2000-omschrijving die is aangewezen door de NEM en EA
- Locaties met een Natura 2000-omschrijving die is aangewezen door de NEM en EA

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

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

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

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

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

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

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

De Staat treft een verwijt ten aanzien van de verslechtering

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

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

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

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

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

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

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

en

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Staat als hoofdverantwoordelijke en de rol van de provincies

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

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

Andere factoren dan stikstof die de verslechterde staat veroorzaken

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

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

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

en:

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

Dit mondt uit in het volgende advies:

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

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

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

5.44.

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

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

Tussenconclusie

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

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

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

De wettelijke stikstofdoelen

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

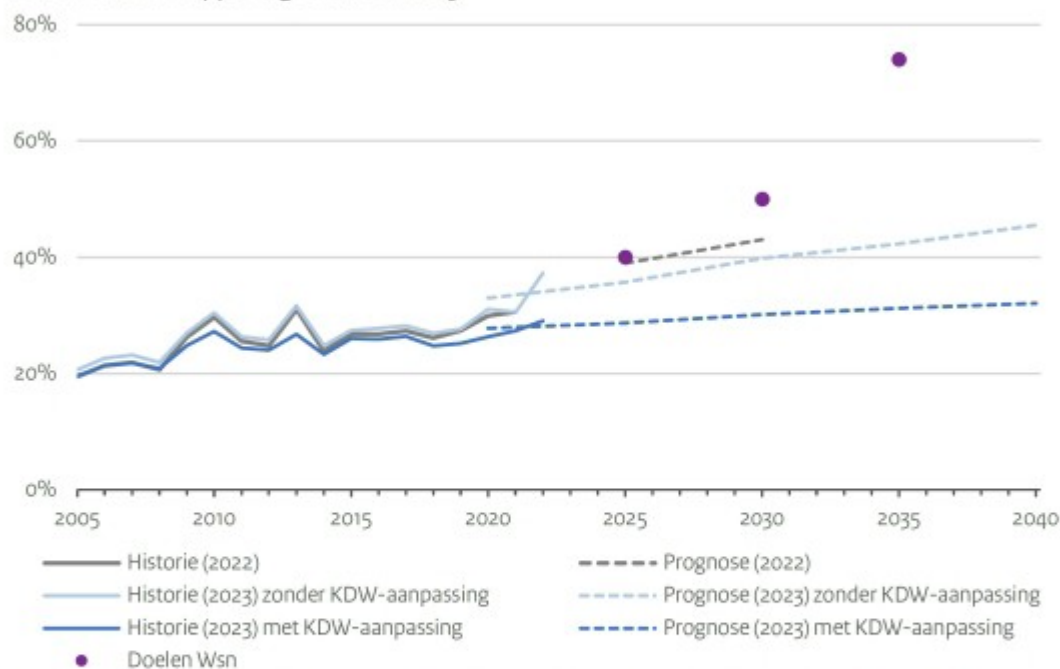
Tabel 2 Percentage oppervlak stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW), berekeningen met gemiddelde weersomstandigheden. Referentie: te vergelijken met de prognoses; Achtergrond: de meest recente emissiegegevens (2021 voor rapportage 2023 en 2022 voor rapportage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

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

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

Stikstofgevoelige natuur onder kritische depositiewaarde

Vershil tussen rapportage 2022 en 2023



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

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

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

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

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

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

Prioritering Urgente gebieden bij uitvoering wettelijke stikstofdoelen?

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

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

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

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

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

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

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

En, even verder, onder paragraaf 4.4:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bevelsvordering betreffende de wettelijke stikstofdoelen

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

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

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

Geen toewijzing van bevelsvorderingen buitenwettelijke reductiepercentages

- 5.79. Greenpeace heeft (primair) een bevel gevorderd dat in 2025 het gehele areaal (100%) van habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst (rood) onder de KDW moet worden gebracht, althans 75% daarvan. Verder vordert zij (primair) een bevel dat in 2030 het gehele areaal (100%) van habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst (oranje) onder de KDW is gebracht, althans 90% daarvan.
- 5.80. De rechtbank hanteert als uitgangspunt dat het, gezien de taakverdeling tussen wetgever en rechter, niet aan de rechter is eigenmachtig (buiten)wettelijke reductiepercentages vast te stellen, tenzij deze zijn terug te voeren op Europeesrechtelijke regels of onomstreden, wetenschappelijk algemeen aanvaarde minimumnormen. Verder brengt de rechtbank in herinnering het uitgangspunt dat alleen redelijkerwijs haalbare bevelsvorderingen worden toegewezen.
- 5.81. Uit de stellingen van Greenpeace volgt naar het oordeel van de rechtbank niet een grondslag voor het vaststellen van de primair gevorderde percentages als bedoeld onder nummer 5.79. Daarbij is met name van belang dat uit de stellingen van Greenpeace niet (voldoende) volgt dat ten aanzien van de (zeer) urgente gebieden het *point of no return* nabij is. Niet kan dan ook worden vastgesteld dat zonder onmiddellijk rigoureuze ingrijpen habitats voor altijd verloren zullen raken, aangezien zij door de aanhoudende verslechtering nooit meer hersteld zullen kunnen worden. Was dit anders geweest, dan zou op grond van het verslechteringsverbod mogelijk een uitzondering moeten worden gemaakt op de terughoudendheid van de rechter om zelf buitenwettelijke percentages (waarmee de rechtbank bedoelt: percentages die niet in artikel 2:15a van de Omgevingswet zijn genoemd) vast te stellen. Met de Staat is de rechtbank echter van oordeel dat in geen van de wetenschappelijke rapporten die zich in het dossier bevinden voldoende ondersteuning kan worden gevonden voor een op korte termijn naderend *point of no return* voor de habitats en leefgebieden op de Urgente Lijst. De primair gevorderde percentages ontberen dus een deugdelijke grondslag, zodat de rechtbank niet anders kan dan deze afwijzen. Hieronder zal die afwijzing nader worden gemotiveerd.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vordering onder III vaststelling programma/plan

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

Resume ten aanzien van alle vorderingen

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

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

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

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

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

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

Dwangsom

- 5.93. Greenpeace vordert dat de rechtbank een dwangsom oplegt van 100.000 per dag waarop de onrechtmatigheid voortduurt. De Staat betwist de noodzaak van een dwangsom, omdat de Staat uitvoering geeft aan rechterlijke uitspraken en dat dat in het geval van veroordeling in deze zaak niet anders zal zijn.
- 5.94. Arikelen 611a e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) geven de rechter de bevoegdheid een partij te veroordelen tot betaling van een geldsom voor het geval deze partij niet aan de hoofdveroordeling zal blijken te voldoen.
- Een dergelijke geldsom dwangsom genaamd - dient als prikkel tot nakoming van de hoofdveroordeling. De rechter heeft een grote vrijheid ten aanzien van de vraag of een dwangsom wordt opgelegd en, zo ja, hoe hoog de dwangsom zal zijn. In artikel 611c Rv is expliciet bepaald dat een verbeurde dwangsom slechts kan toekomen aan de partij die de veroordeling heeft verkregen.
- 5.95. Ook de Staat kan als partij tot een dwangsom worden veroordeeld. Er is geen rechtsregel op grond waarvan de Staat wat dit betreft een uitzonderingspositie geniet ten aanzien van andere partijen die door de civiele rechter worden veroordeeld. Het is dan ook wel eerder gebeurd dat de Staat tot een dwangsom is veroordeeld. Wel is het zo, dat in de rechtspraak een beginsel te ontwaren valt dat erop neerkomt dat aan overheden in beginsel geen dwangsommen worden opgelegd, omdat van hen wordt verwacht dat zij rechterlijke uitspraken ook zonder de dreiging daarvan uitvoeren. In de rechtsgeleerde literatuur wordt dit wel het beginsel van constitutionele hoffelijkheid genoemd dat mede gegrond is op de veronderstelde constitutionele goede trouw van de overheid die het gezag van een rechterlijke interpretatie respecteert.
- 5.96. De rechtbank is met Greenpeace van oordeel dat in deze zaak bijzondere aanleiding bestaat om een dwangsom op te leggen. De rechtbank roept in de eerste plaats haar oordeel in herinnering over de (verwijtbare) onrechtmatigheid van het PAS. Vervolgens is geoordeeld dat de door de vorige regering genomen maatregelen (verwijtbaar) onvoldoende zijn geweest om het wettelijke stikstofdoel voor 2025 de absolute minimumverplichting te kunnen behalen. Daar komt bij dat na de constatering van de vorige regering dat er mede vanwege de bijstelling van de KDW-en in juli 2023 extra maatregelen nodig waren, de huidige regering belangrijke pijlers onder de stikstofdepositiereductie, te weten het NPLG en het Transitiefonds, heeft geschrapt. Bovendien hecht de rechtbank belang aan de omstandigheid dat tot op heden geen beleid is afgekondigd op grond waarvan met enige wetenschappelijke zekerheid kan worden aangenomen dat bij uitvoering daarvan het wettelijk stikstofdoel voor 2030 zal worden behaald. Dit klemmt te meer nu bij het behalen van dit doel prioriteit dient te worden gegeven aan het onder de KDW brengen van (zeer) urgente gebieden.
- 5.97. De rechtbank zal aan het bevel het wettelijk stikstofdoel met prioritering voor 2030 uiterlijk 31 december 2030 te behalen een dwangsom in de vorm van een bedrag ineens verbinden van 10 miljoen euro, in plaats van de door Greenpeace gevorderde ongelimiteerde dwangsom van 100.000 per dag na die datum.

Uitvoerbaar bij voorraad verklaring

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

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

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

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

Proceskosten

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

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

Dit bedrag zal worden toegewezen met de gevorderde rente.

6 De beslissing

De rechtbank

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

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

6.2.

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

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

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

6.5. wijst het meer of anders gevorderde af.

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

¹ ECLI:NL:RBDHA:2023:20779.

² ECLI:NL:RBDHA:2024:3007.

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

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

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

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

⁷ United Nations Economic Commission for Europe.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Destijds artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming.

¹⁹ Met nutriënten verontreinigde gebieden.

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

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

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