

Naar beter natuurbeheer

Betere natuurbescherming door een nieuw
natuurbeleid en een nieuw vergunningsstelsel

Onderzoek in opdracht van:



wetenschappelijk
bureau nsc

A.M. Den Hartogh
Q.F. Pluymaekers

Colofon

A.M. Den Hartogh
Q.F. Pluymaekers

Naar beter natuurbeheer: Betere natuurbescherming door
een nieuw natuurbeleid en een nieuw vergunningsstelsel

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Bureau NSC

De Nieuwe Denktank, 2025

www.denieuwedenktank.nl

Naar beter natuurbeheer

Betere natuurbescherming door een nieuw natuurbeleid en een nieuw vergunningsstelsel

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Bureau NSC

Inleiding

Al sinds 2019 is het in Nederland buitengewoon moeilijk een vergunning te krijgen voor activiteiten die stikstof uitstoten. Dit betreft in de praktijk dus vrijwel alle activiteiten. Eén van de belangrijkste oorzaken is de typisch Nederlandse hyperfocus op gemodelleerde stikstofdepositie op beschermde natuur. De Europese Habitatrichtlijn verplicht juist tot zorg voor een goede algehele staat van instandhouding van beschermwaardige natuur. De natuur is een zeer divers en dynamisch systeem dat niet goed te vangen is via één gemodelleerde parameter. De Nederlands invulling van deze Europese verplichting is dan ook een vorm van blikvernaauwing, die de complexe en dynamische werkelijkheid ernstig geweld aandoet.

De negatieve gevolgen hiervan blijven niet uit. De landelijke en provinciale overheden steken veel middelen in beleid dat in de praktijk weinig effect heeft. En veel gewenste ontwikkelingen worden ernstig gehinderd zonder dat deze prijs te rechtvaardigen valt. Intussen ligt de (algehele) staat van instandhouding van de natuur en de ontwikkeling daarvan grotendeels buiten het blikveld van overheid en burgers. Dit was reden genoeg voor het Wetenschappelijk Bureau van Nieuw Sociaal Contract (WB-NSC) om De Nieuwe Denktank (DND) de opdracht te geven dit vraagstuk van een passende oplossing te voorzien.

Een kernprobleem dat de hyperfocus op stikstofdepositie in stand houdt, is de wettelijke verplichting om in 2035 in 74% van het areaal stikstofgevoelige natuur een lagere (gemodelleerde) stikstofdepositie te hebben dan de zogenaamde kritische depositiewaarde (KDW). Dit is een draconische opgave omdat in meerdere natuurgebieden de (gemodelleerde) depositie vanuit het buitenland al hoger is dan de KDW. Pogingen om deze doelstelling te behalen domineren daarom het gehele Nederlandse natuurbeschermingsbeleid, inclusief de daaruit voortvloeiende vergunningverlening.

Niet voor niets is in het landelijke Hoofdpijnenakkoord van 2024 opgenomen dat: "In het natuurbeleid wordt de daadwerkelijk gemeten staat van de natuur leidend.

De kritische depositiewaarde gaat uit de wet en wordt vervangen door een juridisch houdbaar alternatief”. Maar hoe ziet zo’n alternatief er dan uit? De kabinetsbrief van 25 april 2025 (startpakket Nederland van het slot) noemt meerdere sporen, waarvan spoor 1 en 2 het belangrijkste zijn. Spoor 1 (ander vergunningstelsel) spreekt over het vervangen van de KDW door emissiedoelen. Spoor 2 (maatregelen voor daling van emissies en natuurherstel) spreekt over allerlei stikstofemissiereductiedoelen voor verschillende sectoren. Hiermee blijft in feite de hyperfocus op stikstof binnen het natuurbeschermingsbeleid nog steeds in stand.

Maar hoe dan wel? Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel verkent de andere route die het Hoofdlijnenakkoord noemt: “in het het natuurbeleid wordt de daadwerkelijke gemeten staat van de natuur leidend”. Ook hiervoor zitten in de kabinetsbrief enkele aanzetten. Voorbeelden zijn inzet voor verbetering van monitoring van de staat van de natuur en ook de verbeterde bredere natuurdoelanalyse met aandacht voor alle drukfactoren en focus op de daadwerkelijke staat van de natuur en de ontwikkeling van soorten en habitats. Dit rapport werkt echter het principe dat “in het natuurbeleid de daadwerkelijke gemeten staat van de natuur leidend moet zijn”, op een fundamenteelere manier uit dan het kabinet tot nu heeft gedaan.

Een vergelijking met andere sectoren en met de regulering van natuurbeheer in andere EU-landen leert namelijk dat de omslag van een hyperfocus op stikstofdepositie naar een hyperfocus op stikstofemissie niet de oplossing is voor effectief natuurbeheer. Dit rapport gaat terug naar de basis, de Europese Habitatrichtlijn. Vanuit letter en geest van deze richtlijn stelt dit rapport voor de hyperfocus op stikstofdepositie te vervangen door een beter kader met focus op de staat van instandhouding van de natuur. Dit verbeterde kader bevat ten minste heldere regels voor: 1) het vaststellen en monitoren van de staat van de natuur, 2) het proces van natuurbeheer, 3) de rolzuiverheid van de bij natuurbeheer betrokken partijen en 4) de inbedding van natuurbeheer in de samenleving.

Het tweede deel diept het spoor 1 van het kabinet (een verbeterd vergunningstelsel) verder uit. Het maakt – anders dan het huidige stelsel – een

duidelijk onderscheid tussen activiteiten met een hoger risico enerzijds en activiteiten waarvan het risico laag is én niet is te reguleren via individuele beoordelingen. Dat sluit veel beter bij de Habitatrichtlijn aan dan de huidige systematiek.

Het afstappen van de hyperfocus op stikstof betekent niet dat stikstofemissie en -depositie geen aandacht meer behoeft. Stikstofdepositie blijft een grotendeels extern veroorzaakte drukfactor op stikstofgevoelige natuur. Ook een aangepast vergunningstelsel zal hier rekening mee moeten blijven houden. Dit is het onderwerp van het andere deel van dit rapport. En hoewel niet de focus van dit rapport, blijft ook een gerichte reductie in de uitstoot van stikstofverbindingen noodzakelijk. Enerzijds om Europese luchtkwaliteitsdoelen te halen en anderzijds om gericht de concentraties van stikstofverbindingen in de lucht boven de stikstofgevoelige natuurgebieden te verlagen.

A.M. Den Hartogh

Q.F. Pluymaekers

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Deel I: Naar een beter kader voor natuurbeheer	
1. De staat van de natuur	13
2. Het beheer van de natuur in Nederland	23
3. De inbedding van natuurbeheer in de samenleving	35
4. Benodigde verbeteringen aan het wettelijk kader	45
5. Conclusie	47
Deel II: Naar een nieuw natuurvergunningstelsel	
6. Een crisis in de toestemmingsverlening	53
7. Een open norm	57
8. De huidige invulling van de open norm	63
9. Problematiek van deze invulling	67
10. Naar een nieuw stelsel	75
11. Kaders voor beoordeling	79
12. Praktische uitwerking – een voorbeeld	85
13. Relatie tot al dan niet effectieve bronmaatregelen	91
14. Niet-juridische risico's bij juridische toetsing	93
Samenvatting	95
Verkort aangehaalde literatuur	99

Deel I

Naar een beter kader voor natuurbeheer

1. De staat van de natuur

Inleiding

“De natuur staat op omvallen”¹. Regering, provinciale besturen en wetenschappers pleiten op basis van deze angstaanjagende stellingname voor draconische maatregelen. Zo wilde het kabinet Rutte IV voor 25 miljard het gehele Nederlandse platteland verbouwen². Ook ligt de het verlenen van vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming (sinds 2024 onderdeel van de Omgevingswet) zo goed als stil omwille van de staat van de natuur.

Maar waar komt deze stellingname vandaan dat de natuur op omvallen staat? De wet stikstofreductie en natuurherstel, intussen onderdeel van de Omgevingswet werpt hier licht op. Deze wet stelt in de aanhef dat het “wenselijk is om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen en om de natuur in die gebieden te verbeteren”³. Ook stelt deze wet dat in 2035 op ten minste 74% van de voor stikstof gevoelige habitats “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”⁴. De hier bedoelde waarde staat ook wel bekend als de kritische depositiewaarde (KDW)⁵.

Kennelijk heeft de wetgever de staat van de natuur gekoppeld aan de overschrijding van voornoemde kritische depositiewaarde. Redenen hiervoor zijn te vinden in publicaties van vooral Nederlandse ecologen en milieukundigen^{6,7}.

1 <https://www.staatsbosbeheer.nl/wat-we-doen/nieuws/2025/01/natuurherstel-helpt>

2 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/pdf>, pagina 14

3 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-140.html>

4 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2025-07-01>, artikel 2.15a

5 De Vries et al., 2022. <https://research.wur.nl/en/publications/kritische-depositiewaarden-zijn-buikbaar-voor-landelijk-beleid>

6 Van Dobben & Van Hinsberg, 2008. <https://edepot.wur.nl/45419>

7 Erisman et al., 2023. <https://research.wur.nl/en/publications/van-depositie-naar-emissiebeleid-voorstel-over-hoe-om-te-gaan-met>

Maar is de mate van stikstofdepositie ten opzichte van de KDW wel zo'n goede indicator voor de staat van de natuur? En wat weten we eigenlijk van de staat van instandhouding van de natuur? Hoe kan deze worden vastgesteld? En hoe wordt de ontwikkeling van de staat van de natuur door de tijd heen gemonitord?

Wat is eigenlijk een goede staat van instandhouding van natuur?

In Nederland is overal een sterke invloed van de mens op het landschap en landgebruik te bespeuren. Tot de meest ongerepte gebieden behoren de Waddenzee en de Biesbosch. Echter, een prachtig bosgebied als de Veluwe is vanaf rond 1900 aangeplant om stuifzand vast te leggen⁸. Dit stuifzand was ontstaan door overmatige boskap en intensievere landbouw dan het gebied aankon. Nu probeert Nederland de resterende zandverstuivingen juist te behouden. Zo zijn veel natuurgebieden in Nederland, met name heide, graslanden en bos, historische (extensieve) cultuurlandschappen die ontsnapt zijn aan de rationalisering van de landbouw in de jaren 1930-1990.

Hoewel metingen en monitoring er deel van uitmaken, is ecologie geen exacte wetenschap. Er zijn verschillende visies op natuurbescherming mogelijk^{9,10}. Wat bij het hanteren van de ene visie een gewenst resultaat is, kan volgens een andere visie juist ongewenst zijn. Heide verandert door natuurlijke successie in bos. In de klassieke natuurbeschermingsvisie is dit verslechtering. Immers, die visie gaat uit van het op dezelfde plaats in stand houden van een vegetatietype. In de natuurontwikkelingsvisie (*rewilding*) is dit juist een logische en gewenste ontwikkeling. Immers, in die visie trekt de mens zich terug uit het gebied en krijgen de natuurlijke processen de ruimte.

8 Neefjes, 2018. <https://www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2018/01/01/landschapsbiografie-van-de-veluwe>, hoofdstuk 5.1

9 Van Amstel et al., 1988. https://www.researchgate.net/publication/260134507_Vijf_visies_op_natuurbescherming_en_natuurontwikkeling_knelpunten_en_perspectieven_van_deze_visies_in_het_licht_van_de_huidige_maatschappelijke_ontwikkelingen

10 Keulartz et al., 2000. https://www.researchgate.net/publication/40140113_Natuurbeelden_en_natuurbeleid_Theoretische_en_empirische_verkenningen

Het doel van de EU-Habitatrichtlijn is een goede staat van instandhouding van beschermde habitats en soorten. Echter, het definiëren van een goede staat van instandhouding en van verslechtering hangt af van de gekozen natuurbeschermingsvisie per gebied. Wat zijn volgens de gehanteerde visie de gewenste en juist ongewenste ontwikkelingen? Ook de vaststelling van welk oppervlak tot welke habitat behoort en de monitoring ervan zijn niet simpel. Natuur houdt zich vaak niet aan door mensen bedachte lijnen op kaarten. Tussen verschillende type habitats bevinden zich ook mengzones. Aan welk habitattype moeten die worden toegerekend? Kortom, natuurbescherming is alles behalve een boekhoudkundige exercitie. Het is een vak dat moet worden uitgevoerd door praktijkmensen met oog voor de samenhang in gebieden en natuurlijke processen. Die praktijkmensen kunnen het beste de effecten van het beheer (volgens de gekozen visie) beoordelen en daar leringen uit trekken voor verder beheer. Hierover meer in het volgende hoofdstuk.

De KDW als indicator voor de staat van instandhouding van de natuur

In DND 2022¹¹ staat reeds beschreven dat de KDW geen goede indicator is voor de staat van de natuur. Immers op plaatsen waar volgens de modellen de stikstofdepositie jarenlang fors de KDW overschrijdt, verslechtert de natuur door de jaren niet volgens een beoordeling op basis van veldgegevens¹². Het deel van de oppervlakte van Natura 2000 natuur waarvoor de stikstofneerslag hoger is dan de KDW is in Nederland vrij gemiddeld binnen de landen van de Europese Unie (EU)¹³. Toch hebben de landen waar een groter deel van het oppervlak meer stikstofneerslag krijgt dan de KDW, niet het stringente op stikstof gefocuste beleid dat Nederland heeft.

De KDW per type habitat is ook geen harde grenswaarde, maar een *range* waar, bij toenemende stikstofneerslag, verslechtering niet langer kan worden uitgesloten¹⁴.

11 De Nieuwe Denktank 2022; Stikstof, van technocratische tunnelvisie naar realistisch rentmeesterschap

12 https://www.ecologischeautoriteit.nl/projectdocumenten/015084_5131_Ontwerp_beheerplan_Natura_2000_gebied_Korenburgerveen_c804f4f01b.pdf, hoofdstuk 6 en blz 163

13 <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/eutrophication-caused-by-atmospheric-nitrogen>

14 Bobbink & Hettelingh, 2011. https://www.researchgate.net/publication/288936123_Review_and_

Deze *range* is regelmatig een gemiddelde plus of min 30%. Habitats zijn geen lichtschakelaars die alleen aan of uit kunnen staan. Voor de Nederlandse beleidspraktijk is op basis van een expert opinion een waarde uit deze *range* genomen¹⁵ en tot enige harde indicator over de staat van de natuur en daarmee tot toetsingsnorm verheven voor vergunningverlening. Ook heeft Nederland zichzelf wettelijke doelen opgelegd om de gemodelleerde stikstofdepositie op een steeds groter oppervlak van stikstofgevoelige natuur onder de KDW te krijgen. Hiermee streeft Nederland in de praktijk naar een nulrisico op verslechtering van de staat van instandhouding van Natura 2000 gebieden als gevolg van (gemodelleerde) stikstofdepositie. Dit leidt per definitie tot onhaalbare doelen, waarbij dit streven alle andere mogelijke belangen overschaduw.

Een bijkomend probleem hierbij is dat veranderende wetenschappelijke inzichten zo nu en dan leiden tot bijstelling van de KDW's. Zo is bijvoorbeeld de KDW van vochtige heide (laagveengebied), habitattype 4010B tussen Van Dobben & Van Hinsberg 2008¹⁶ en Wamelink et al. 2023¹⁷ verlaagd van 18 kg N/ha/jaar naar 7 kg N/ha/jaar. Wanneer terreinbeheerders de KDW als een risicoindicator gebruiken, hoeft dit geen groot probleem te zijn. Echter, wanneer de overheid er een keiharde toetsingsnorm van maakt voor de gehele staat van de natuur en de vergunbaarheid van activiteiten, is dit funest voor de rechtszekerheid en de stabiliteit van het beleid.

Een ander probleem is dat de stikstofdepositie, en dus de toets op een mogelijke overschrijding van de KDW, alleen modelmatig kan worden bepaald. Stikstofdepositie is namelijk moeilijk te meten¹⁸. Elk deelproces in het model draagt onzekerheden in zich. De combinatie van gemodelleerde processen, emissie, verspreiding

revision_of_empirical_critical_loads_and_dose-response_relationships_National_Institute_for_Public_Health_and_the_Environment_RIVM, tabel 1

15 Wamelink et al., 2023. <https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->

16 Van Dobben & Van Hinsberg, 2008. <https://edepot.wur.nl/45419>

17 Wamelink et al., 2023. <https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->

18 De Heij 2024. https://www.researchgate.net/publication/385411752_Ammoniak_boven_en_op_Nederland_Een_wetenschappelijk_overzicht_deel_1_-_Precies_rekenen_aan_de_vliegende_geest_lukt_niet_Over_hoe_met_de_beste_intenties_met_gebrek_aan_voldoende_praktijkmetingen_onnauw

(concentratie stikstofverbindingen in de lucht a.g.v. de emissie t.o.v. het emissiepunt) en depositie, leidt tot een stapeling van onzekerheden¹⁹. Tussen opeenvolgende modelupdates kan de gemodelleerde depositie op één plek tot zo'n 15% omhoog of omlaag gaan²⁰. Dit, in combinatie met de eveneens door de tijd veranderende KDW maakt de rechtsgevolgen van het beleid voor projectontwikkelaars voor woningen, industriebedrijven, boerengezinnen, overheden (infrastructuur) en evenementen, volstrekt onvoorspelbaar.

Wat weten we echt van de staat van instandhouding van de natuur?

Maar wat is er eigenlijk echt bekend van de staat van de natuur in Nederland? Wie een Natuurdoelanalyse (NDA) leest, bijvoorbeeld die van Natura2000 gebied de Kampina, ziet dat er weinig bekend is over de werkelijke staat van de natuur. De analyse blijkt vooral een bureaustudie waarbij verschillende eerdere documenten, waarin soms verschillende definities worden gehanteerd, met elkaar worden vergeleken. De conclusie is dat er veel niet bekend is. Vervolgens poneert het document met rode kleur dat verslechtering niet kan worden uitgesloten, met kennisgebrek als argument²¹. Het provinciebestuur stopte wel direct de vergunningverlening en communiceerde: "Dit is de nieuwe werkelijkheid"²².

Het maken van deze Natuurdoelanalyses is overigens geen EU-verplichting. In de Vogel- en Habitatrichtlijn komt dit document niet voor. Het komt ook niet voor in de Nederlandse wet- en regelgeving. Het komt voort uit het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN)²³. Dit programma komt weer voort uit de wet Stikstofreductie en Natuurverbetering, intussen onderdeel van de Omgevingswet. Dit is de eerdergenoemde wet die de staat van de natuur koppelt aan de hoeveelheid

19 A. Petersen, 2024. https://www.ucl.ac.uk/engineering/sites/engineering/files/dutch_-_expert_judgement_arthur_petersen_update_28-08-2024.pdf

20 <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2024-0078.pdf>

21 <https://www.brabant.nl/@11085/natuurdoelanalyse-kampina-oisterwijkse/>, pagina 216-217

22 <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4238415/stop-op-vergunningen-nu-natuur-in-brabant-nog-verder-is-verslechterd>

23 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ce9cacdc2f43a287fda6ed95e3d2d2f0a95e277f/pdf>

stikstofneerslag ten opzichte van de KDW. Dit is een duidelijke afwijking van de EU-richtlijn, waarbij de staat van instandhouding afhangt van de structuur, functies, instandhouding van typische soorten en herstelbaarheid van een habitatype²⁴. Volgens de richtlijn moeten lidstaten deze staat van instandhouding rapporteren middels standaardgegevensformulieren (SGF), beter bekend onder de Engelse term Standard Data Forms (SDF). Dit is een nadere invulling van artikelen 3, 4 en 9 van de Habitatrichtlijn.

In Nederland was het beoordelen van de staat van instandhouding van de natuur in het verleden ook gebaseerd op de Europese SDF via de 'Leeswijzer Natura 2000 profielen'²⁵ en de bijbehorende 'Werkwijze kwaliteit van habitattypen op gebiedsniveau'²⁶. Vanaf 2019 echter zijn veel provincies overgestapt op een beoordelingskader dat in opdracht van Interprovinciaal Overleg (IPO) is ontwikkeld door adviesbureau Tauw (Tauw 2019, Beoordeling van de kwaliteit van habitattypen. Uitwerking methode en aanbevelingen voor verdere uitwerking). Op Kamervragen van de heer Bisschop (SGP), antwoordde Minister Van der Wal-Zeggelink van Natuur en Stikstof dat dit rapport van Tauw op de website van het IPO zou worden gepubliceerd²⁷. Tot op heden is het rapport daar niet en ook nergens anders te vinden. Het is daardoor alleen via citaten in beheerplannen en natuurdoelanalyses te achterhalen hoe de provincies de instandhouding van beschermde natuur beoordelen.

Een voorbeeld hoe dit in de praktijk werkt, is het ontwerp-beheerplan voor Natura-2000 gebied Stelkampsveld. Dit ontwerp-beheerplan citeert uit het rapport van Tauw dat de kwaliteit van een habitatype goed is als 60% van de typische soorten aanwezig is in het gebied²⁸. Dit wijkt af van het EU-beoordelingskader, zoals

24 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32011D0484>

25 https://www.natura2000.nl/sites/default/files/profielen/Habitattypen_profielen_algemene_documenten/Leeswijzer%20N2000%20profielendoc%202014.pdf

26 https://www.natura2000.nl/sites/default/files/profielen/Habitattypen_profielen_algemene_documenten/Werkwijze%20kwaliteit%20habitattypen%20gebiedsniveau%20%28versie%202014%29.pdf

27 <https://repository.overheid.nl/frbr/officialpublicaties/ah-tk/20232024/ah-tk-20232024-847/1/html/ah-tk-20232024-847.html>

28 https://media.gelderland.nl/Ontwerp_beheerplan_Natura_2000_gebied_Stelkampsveld_b7018b1830.pdf

ook in Nederland vertaald in de eerdergenoemde Werkwijze kwaliteit van habitattypen op gebiedsniveau. In dit beoordelingskader ligt de nadruk juist op een algemene beoordeling van de staat van instandhouding van typische soorten. Navraag bij de Europese Commissie leert dat deze kwantitatieve normen geen Europese verplichting zijn²⁹. Het toepassen van dit informele, niet openbare en van Europese normen afwijkende beoordelingskader leidt bijvoorbeeld in Noord-Brabant bij meerdere gebieden tot een aanmerkelijk ongunstiger beoordeelde staat van instandhouding dan wanneer het EU-beoordelingskader was toegepast³⁰.

Daar komt nog bovenop dat Nederland aan stikstofdepositie ten opzicht van de KDW een bovenmatige rol toekent bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de natuur, zie bijvoorbeeld het ontwerp-beheerplan van Natura 2000 gebied Korenburgerveen³¹ in relatie tot de staat van instandhouding van de habitats in dit gebied³². Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de plannen van de provincie Flevoland³³ in relatie tot de staat van instandhouding van het Natura 2000 gebied Weerribben^{34, 35}. In gebieden waar de staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats al decennia stabiel en goed (B in het SDF) is (trilvenen in de Weerribben of aangetast hoogveen waar herstel nog mogelijk is in het Korenburgerveen), nemen de betreffende provincies toch dure maatregelen en zware beperkingen voor nieuwe activiteiten op in het beleid.

Om te beoordelen of de staat van instandhouding van natuur stabiel blijft, verbetert of juist verslechtert, is een referentie van groot belang. De Leeswijzer Natura 2000 profielen, gebaseerd op de Europese regelgeving, is hier duidelijk over, de referentie is de staat van instandhouding ten tijde van de aanwijzing van het

29 <https://stichtingagrifacts.nl/geen-verband-tussen-stikstof-en-staat-van-instandhouding-natuur/>

30 <https://stichtingagrifacts.nl/presentatie-brabantse-natuurdoelanalyses-langs-de-maatlat-staat-online/>

31 https://www.ecologischeautoriteit.nl/projectdocumenten/015084_5131_Ontwerp_beheerplan_Natura_2000_gebied_Korenburgerveen_c804f4f01b.pdf, pagina 21

32 <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/sdf/#/sdf?site=NL9801072&release=55>

33 <https://www.flevoland.nl/dossiers/stikstof/vraag-en-antwoord/gebiedsproces#:~:text=Het%20Flevolandse%20stikstofaandeel%20op%20de,zeker%20nog%20niet%20op%20orde.>

34 <https://stichtingagrifacts.nl/geen-verband-tussen-stikstof-en-staat-van-instandhouding-natuur/>

35 <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/sdf/#/sdf?site=NL9801013&release=55>

gebied als Natura 2000 gebied³⁶. In natuurdoelanalyses en beheerplannen komen echter regelmatig andere referentiemomenten voor³⁷. Ontbrekende soorten die in 1975 nog in de buurt van het gebied voorkwamen, tellen wel mee in het bepalen van de staat van instandhouding van het gebied, zie bijvoorbeeld de NDA van het gebied Rottige Meenthe & Brandemeer³⁸.

De wijze waarop de provincies de staat van instandhouding van de natuur laten beoordelen, levert ten onrechte het beeld op dat de instandhouding van de natuur in Nederland slecht is, achteruitgaat en dat de oorzaak hiervan vrijwel uitsluitend ligt in stikstofdepositie boven de KDW.

Een gedetailleerde analyse door Prins 2023 op 521 soorten (491 typische soorten bij habitats en 30 soorten uit Bijlage II van de EU-Habitatrichtlijn) levert juist op dat sinds 2000 (aanwijzing Natura 2000 gebieden) slechts in 14% van de soorten een afname is waargenomen, terwijl bij 35% van de soorten een toename in aantal en/of verspreiding te zien is en bij 46% de trend stabiel is. Bij de soorten waar afname is waargenomen, levert nadere analyse op dat stikstof hier niet de belangrijkste oorzaak van is³⁹.

Het is van groot belang om weer een helder beeld van de staat van instandhouding van de natuur in Nederland te krijgen. Het is noodzakelijk daarvoor de gegevens bij de aanmelding van de Natura 2000 gebieden als referentie te gebruiken. Tevens moet de wijze van beoordelen van de staat van instandhouding weer gebeuren volgens de EU-standaard, zoals vastgelegd in de Werkwijze kwaliteit van habitattypen op gebiedsniveau.

36 https://www.natura2000.nl/sites/default/files/profielen/Habitattypen_profielen_algemene_documenten/Leeswijzer%20N2000%20profielendoc%202014.pdf

37 <https://stichtingagrifacts.nl/?s=natuurdoelanalyse>

38 https://cuatro.sim-cdn.nl/fryslan/uploads/concept_natuurdoelanalyse_rottige_meenthe_en_brandemeer.pdf?cb=13ptS7fr

39 Prins 2023. Natuur anno 2023: vallen of opstaan? <https://samenlevinglandbouwnatuur.nl/wp-content/uploads/2023/05/rapport-nvoo-v17-5.pdf>

Conclusie

Ecologie is een vak, maar geen exacte wetenschap. Wat een goede staat van instandhouding is, hangt af van de gehanteerde natuurbeschermingsvisie en het gekozen doel van het beheer. De staat van instandhouding is niet plat te slaan tot een enkele norm. Nederland heeft hier wel voor gekozen, in de vorm van de kritische depositiewaarde (KDW) voor neerslag van stikstof op natuurgebieden. Hierdoor ontstaat een tot gemodelleerde stikstofdepositie vernaauwde blik op de staat van de natuur. De KDW is echter geen goede indicator voor de staat van instandhouding van de natuur. Het hanteren van de KDW als toetsingsnorm leidt tot streven naar een onhaalbaar nulrisico. Doordat de KDW door de tijd verandert en de gemodelleerde depositie per locatie tussen opeenvolgende modelupdates ook verandert, zijn de rechtsgevolgen van het beleid volstrekt onvoorspelbaar.

Om hier uit te komen, moet de focus weer komen op de werkelijke staat van instandhouding van de natuur in Nederland. Deze is momenteel niet goed inzichtelijk vanwege afwijkende keuzes van met name provincies voor aangehouden referentiesituaties en omgang met typische soorten. Hierdoor ontstaat ten onrechte het beeld dat de instandhouding van de natuur in Nederland slecht is, achteruitgaat en dat de oorzaak hiervan vrijwel uitsluitend ligt in stikstofdepositie boven de KDW. Een analyse gebaseerd op het referentiejaar 2000 laat juist zien dat in elk geval vanaf die tijd meer herstel van soorten dan afname heeft plaatsgevonden en dat waar afname is waargenomen, stikstof meestal niet de hoofdoorzaak was.

Om weer helderheid te krijgen, is het nodig onderscheid te maken tussen de instandhouding van de aanwezige natuur en natuurherstelambities. Tevens moet per natuurgebied transparant worden gemaakt volgens welke visie het natuurbeheer plaatsvindt. Wat zijn binnen die visie de ongewenste ontwikkelingen (verslechtering) en hoe die te voorkomen? En wat zijn gewenste ontwikkelingen die met regulier beheer te bereiken zijn? En wat zijn gewenste ontwikkelingen waarvoor éénmalig een projectmatige inspanning nodig is? Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op wie op welk moment deze vragen zou moeten beantwoorden.

2. Het beheer van de natuur in Nederland

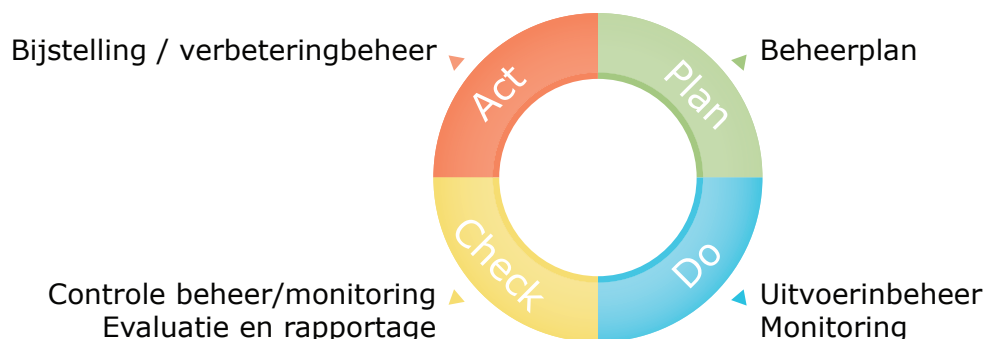
Inleiding

Wat is eigenlijk het kader voor het beheer van natuur in Nederland? Wie heeft welke rol? Hoe verhoudt zich dat tot andere landen? En hoe verhoudt zich dat tot andere sectoren waarin ook beheersactiviteiten plaatsvinden? Dit hoofdstuk stelt dat natuurbeheer vergelijkbaar is met andere veelvoorkomende beheersprocessen. Een goed werkend kader voor deze beheersprocessen heeft twee algemeen geldende kenmerken: 1) het beheer volgt de beheercyclus van plan-uitvoering-controle/evaluatie-planupdate en 2) er is een duidelijke rollenscheiding tussen bevoegd gezag, uitvoerder en toezichthouder. Dit hoofdstuk verkent in hoeverre het Nederlandse kader voor natuurbeheer aan deze kenmerken voldoet op basis van vergelijkingen met andere sectoren en met het kader voor natuurbeheer in Frankrijk.

Natuurbeheer als beheersproces

Beheersprocessen zijn veelvoorkomend. Andere voorbeelden zijn onder andere continue industriële productie, het beheer van installaties en vermogensbeheer. De ruggengraat van veel beheersprocessen is de kwaliteitscirkel van Deming⁴⁰, ook wel bekend als plan-do-check-act (PDCA). Dit leidt tot planmatig en transparant beheer en stapsgewijze verbetering van een continue procesmatige activiteit. De eerste stap (plan) is het maken van een plan hoe het bezit of de activiteit verder te beheren en/of verbeteren. De volgende stap (do) is de uitvoering van het plan, inclusief het doen van observaties tijdens en na de uitvoering. De derde stap (check) betreft het evalueren van de resultaten en observaties van de uitvoering over een bepaalde tijdsperiode. De laatste stap (act) is het op basis van de geleerde lessen vernieuwen van het oorspronkelijke plan. Vervolgens herhaalt de cyclus zich. Ook natuurbeheer leent zich uitstekend voor deze werkwijze, zie figuur 1.

40 Moen & Norman, 2009. https://www.researchgate.net/publication/228475044_Evolution_of_the_PDCA_cycle



Figuur 1. Beheerscyclus toegepast op natuurbeheer.

De EU-Habitatrichtlijn schrijft deze werkwijze ook voor⁴¹. Het doel is continue instandhouding en herstel van natuurlijke habitats en populaties wilde dier- en plantensoorten (artikel 2 en 3). Ten behoeve van dat doel schrijft artikel 6 lid1, passende beheersplannen voor (Plan). Artikel 6, lid 2 schrijft een vorm van risicobeheer voor, ook wel bekend als het 'verslechteringsverbod'; artikelen 12 tot en met 15 bevatten vergelijkbare bepalingen als artikel 6, lid 2, betreffende beschermde dier- en plantensoorten (Do). Artikelen 11, 12, 17 en 21 schrijven doorlopend toezicht, evaluatie en rapportage voor (Check). Artikelen 4, 9, 14, 16 en 21 maken aanpassingen mogelijk op basis van de resultaten van het toezicht (Act).

Hoe is het beheersproces voor natuurbeheer in Nederland geregeld?

Hoe is het beheersproces voor natuurbeheer in Nederland geregeld? En wie heeft hierin welke bevoegdheid? Voor zowel het opstellen als het vaststellen van de beheersplannen zijn in Nederland de provincies verantwoordelijk⁴². Terreinbeherende organisaties (TBO's) zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van het natuurbeheer. Voorbeelden zijn Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen. Echter, de verplichtingen betreffende de uitvoering van het beheer

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=celex:31992L0043>

⁴² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2025-07-01, artikel 3.8>

berusten bij de provincies⁴³. De rol van de terreinbeheerders is in de Nederlandse regelgeving zelfs nergens omschreven.

Voor monitoring zijn het Ministerie van LNV en de provincies gezamenlijk verantwoordelijk⁴⁴. Het Ministerie en de provincies besteden in de praktijk een deel van de monitoring aan de terreinbeheerders uit⁴⁵. De benodigde subsidie voor uitvoering en monitoring van natuurbeheer is eveneens afkomstig van de provincie. Uiteraard zijn de provincies verantwoordelijk voor het vernieuwen van de beheerplannen op basis van de observaties. Kortom, alle beleidsbepalende verplichtingen en deels de monitoring vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies. Voor een overzicht van de stappen in de beheercyclus en bijbehorende verantwoordelijke partij in Nederland, zie tabel 1. Los van het beheersproces is de provincie in Nederland tevens bevoegd gezag (vergunningverlener) voor Natura-2000 activiteiten (activiteiten die mogelijk significante effecten op de Natura-2000 gebieden hebben)⁴⁶.

Stap beheer-cyclus	Activiteit bij natuurbeheer	Wettelijk verantwoordelijke partij	Praktijk indien anders dan wettelijk
Plan	Opstellen beheerplan	-	Provincie
	Vaststellen beheerplan	Provincie	-
Do	Uitvoering beheer	Provincie	Terreinbeheerder
	Monitoring	LNV en provincie	LNV, provincie en terreinbeheerder
Check	Controle	Provincie	-
	Evaluatie en rapportage	LNV en provincie	-
Act	Actualiseren	Provincie	-

Tabel 1. Stappen in de beheercyclus voor natuurbeheer in Nederland en verantwoordelijke partij.

43 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2025-07-01>, artikel 2.18, lid 1 onder g
44 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041313/2024-01-01>, artikelen 11.67, 11.68 en 11.6
45 <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuurinformatie/monitoring-en-natuurinformatie/werkwijze-monitoring-beoordeling-natuurwetwerk-natura-2000/>, paragraaf 3.8
46 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2025-07-01>, artikel 4.11

In vrijwel alle sectoren waar een beheersproces plaatsvindt, is er sprake van een rolverdeling tussen een overheid als bevoegd gezag, een uitvoerder van het beheersproces en een onafhankelijke toezichthouder (meestal een zelfstandige overheidsdienst). Het bevoegd gezag verschaft kaders (wetten en vergunningen) en hanteert generieke financiële instrumenten (heffingen en subsidies). De uitvoerder is de verantwoordelijke voor het daadwerkelijke beheersproces, de monitoring ervan en de rapportage erover. De toezichthouder voert controles en inspecties uit en kan handhaven wanneer de uitvoerder buiten de kaders van het bevoegd gezag treedt.

Een voorbeeld van een sector waar de rolverdeling op deze wijze is ingericht zijn financiële markten met het Ministerie van Financiën als bevoegd gezag, private financiële dienstverleners als uitvoerders en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandse Bank (DNB) als toezichthouders. Een ander voorbeeld is het onderwijs met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) als bevoegd gezag, de scholen (formeel de onderwijsverenigingen of gemeenten) als uitvoerders en de Inspectie van het Onderwijs (Ivho of Onderwijsinspectie) als toezichthouder. Naast deze zijn nog veel meer voorbeelden van deze rolverdeling voorhanden.

In het Nederlandse natuurbeheer is de provincie echter zowel bevoegd gezag, als verantwoordelijk uitvoerder, als toezichthouder. In figuur 2 is te zien dat in de Nederlandse regelgeving de provincie al deze rollen tegelijk vervult. De rol en verantwoordelijkheden van de terreinbeheerders, in de praktijk de belangrijkste organisaties voor de uitvoering van het natuurbeheer, is in de Nederlandse regelgeving niet omschreven. Een onafhankelijke overheidsdienst die de rol van toezichthouder vervult is in het natuurbeheer eveneens niet omschreven.



Figuur 2. Driehoek bevoegd gezag, uitvoerder en toezichthouder voor natuurbeheer binnen de Nederlandse regelgeving.

De problemen van het Nederlandse kader

De wijze waarop de rollen en verantwoordelijkheden rond natuurbeheer in Nederland verdeeld zijn, heeft enkele grote nadelen, zowel voor de provincies zelf als voor nagenoeg alle andere belanghebbenden. Ten eerste zit de provincie voortdurend in de spagaat tussen het verlenen van vergunningen voor activiteiten met mogelijk significante effecten op natuurgebieden en tegelijk het dragen van de verantwoordelijkheid om verslechtering van die gebieden te voorkomen. Dit kan leiden tot risicomijdende keuzes en de behoefte om het afwijzen van vergunningen te objectiveren, bijvoorbeeld door gebruik te maken van vaste normen en een rekenmodel om aanvragen aan deze norm te toetsen. Deze spagaat in bevoegdheden is een perfecte voedingsbodem voor de technocratische beleidspraktijk zoals rond stikstof ontstaan is.

Een voorbeeld hiervan is de discussie rond een rekenkundige ondergrens. Het invoeren van een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens vergemakkelijkt de vergunningverlening aanzienlijk. Echter, door een groter aantal vergunningvrije activiteiten waar stikstofuitstoot bij plaatsvindt, moet de provincie wellicht meer doen om (theoretische) verslechtering van natuur als gevolg van stikstofdepositie te voorkomen. Voor provincies staat tegenover het voordeel van

het werken met een ondergrens dus een risico. Reden voor veel provincies om hier terughoudend in te zijn en te wachten op de Rijksoverheid om deze discussie te beslechten.

Een ander nadeel is dat er geen duidelijke rollenscheiding in de wet staat tussen opsteller (onbenoemd, in de praktijk de provincie) en vaststeller van de beheerplannen (provincie). Hierdoor verdwijnt de rol van de daadwerkelijke uitvoerder van het natuurbeheer, de terreinbeherende organisatie (TBO), achter de verantwoordelijkheid van de provincie. Nadeel voor de terreinbeheerder is hier dat hij een zeer geringe formele beleidsruimte heeft over het beheer van zijn gebieden. De rol van de terreinbeheerder is in feite helemaal niet wettelijk geregeld.

Uiteraard zal de terreinbeheerder toch zoveel mogelijk invloed willen uitoefenen op het opstellen van het beheerplan. Het gaat immers om de kern van zijn organisatiedoelstelling. De dubbelrol van de provincie onttrekt deze invloed aan het publieke oog. Omdat de provincie ook verantwoordelijk is voor het voorkomen van verslechtering van natuur, zal er ook een neiging ontstaan om 'voor de zekerheid' maar wat extra's te doen. Voorbeelden zijn het koppelen van landelijke soortenlijsten aan individuele gebieden in plaats van te vergelijken met de referentiesituatie ten tijde van de Natura 2000 aanmelding van het gebied of het op ambtelijk niveau nieuwe 'typische soorten' toe te voegen aan een bepaalde habitat⁴⁷.

Een derde nadeel is dat er van onafhankelijk toezicht geen sprake is. Hierdoor is moeilijk transparant te maken wat de actuele staat van instandhouding van de natuurgebieden is en wat daarin de trends zijn⁴⁸. Tevens is het voor de belastingbetaler haast onmogelijk om vast te stellen wat het effect van beheer- en beschermingsmaatregelen is geweest en wat daaruit geleerd is. Ook de effectiviteit van de verstrekte publieke middelen voor natuurbeheer is voor het grotere publiek vrijwel niet te controleren.

47 <https://stichtingagrifacts.nl/?s=natuurdoelanalyse>

48 <https://stichtingagrifacts.nl/ambtenaren-en-natuurbureaus-zetten-provinciale-koppen-op-natuurbeleid/pdf-file-punten-1,3,4,6-en-7>

Een vierde nadeel is dat de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van verslechtering en de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van subsidies beiden bij de provincie liggen. Ook dit leidt tot een onmogelijke spagaat in het provinciehuis. Immers in het geval er verslechtering dreigt, of de TBO ten minste aannemelijk maakt dat dit zo is, heeft de provincie twee keuzes. De eerste is het uittrekken van extra schaarse middelen om verslechtering te voorkomen. Dit gaat altijd ten koste van andere mogelijke doelen voor deze middelen. De andere keuze is het mogelijk verzaken van de verplichting om verslechtering te voorkomen, hetgeen mogelijk leidt tot rechtszaken en reputatieschade (provincie laat zeldzame soort uitsterven).

Een praktijkvoorbeeld van de perverse prikkel die uitgaat van dit gebrek aan rollenscheiding is het korhoen op de Sallandse Heuvelrug. Het korhoen is een in de EU veel voorkomende vogel. Er zijn wereldwijd (de facto Europa en Rusland) zo'n 8 miljoen volwassen exemplaren. Het verspreidingsgebied loopt van Schotland over Scandinavië en Rusland tot aan Noordoost-China. Ook in de Alpenlanden komen korhoenders voor⁴⁹. In Nederland gaat het echter niet goed met deze vogel. De Sallandse Heuvelrug is het enige gebied waar de vogel in Nederland nog voorkomt. Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het voorkomen van verslechtering van natuur en ook voor het verstrekken van middelen daartoe, laat Overijssel sinds 2012 korhoenders uit Zweden bijplaatsen. Intussen zijn 195 vogels bijgeplaatst, maar is de populatie blijven steken op zo'n 20 vogels. Het overgrote deel van de bijgeplaatste vogels sterft in korte tijd als gevolg van predatie en een onvoldoende geschikt leefmilieu. Toch blijven de bijplaatsingen, kosten 70.000 euro per keer en intussen opgelopen tot 800.000 euro, doorgaan^{50, 51}.

Kortom, de provincie komt door de stapeling van formele verantwoordelijkheden en verplichtingen steeds in onmogelijke dilemma's terecht. De belangrijkste rol van

49 <https://www.iucnredlist.org/species/22679480/264565319#population>

50 <https://www.oost.nl/nieuws/2274451/laatste-kans-voor-korhoen-op-sallandse-heuvelrug-nu-beginnen-anders-heeft-het-geen-zin-meer>

51 <https://www.oost.nl/nieuws/2022407/geimporteerde-korhoen-vindt-massaal-de-dood-op-de-sallandse-heuvelrug-kosten-acht-ton>

de provinciale overheid zou moeten zijn het maken van afwegingen in het algemeen belang op het regionale niveau. Juist deze rol dreigt in het gedrang te komen door allerlei additionele verplichtingen en verantwoordelijkheden rondom natuurbeheer, waarvan de naleving van het verslechteringsverbod de belangrijkste is.

Hoe het ook kan – het Franse voorbeeld

Dit alles is geen noodzakelijkheid of natuurverschijnsel, maar een (landelijke) politieke keuze. Ook andere keuzes zijn mogelijk betreffende de rolverdeling rond natuurbeheer. Een voorbeeld van hoe het anders kan binnen hetzelfde Europese kader, is Frankrijk. In Frankrijk zijn zogenaamde Natura 2000 Stuurcomités verantwoordelijk voor het opstellen van beheerplannen. Voor het vaststellen van de beheerplannen is de Prefect van het Departement verantwoordelijk (vergelijkbaar met de Commissaris van de Koning in Nederland). De stuurcomités worden samengesteld uit vertegenwoordigers van lokale overheden en van eigenaren en gebruikers van de gronden in de Natura 2000 gebieden en indien van toepassing vertegenwoordigers van het leger, beroepsorganisaties voor land- en bosbouw en de recreatieve sectoren en verenigingen voor natuurbescherming^{52, 53}.

Deze Natura 2000 stuurcomités worden ook betrokken bij de evaluatie van de uitvoering van de beheerplannen. Er is dus in Frankrijk een duidelijkere rollenscheiding tussen opstellen en vaststellen van de beheerplannen. Alle verschillende deelbelangen worden in de comités vertegenwoordigd. Het departement kan dan een meer neutrale, op het algemeen belang gerichte rol vervullen van bevoegd gezag voor het vaststellen van beheerplannen. Voor een overzicht van de stappen in de beheercyclus en bijbehorende rolverdeling in Frankrijk, zie tabel 2.

52 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006129025/

53 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000581566>

Stap beheers- cyclus	Activiteit bij natuurbeheer	Wettelijk verantwoordelijke partij	Opmerking
Plan	Opstellen beheerplan	Natura 2000 Stuurcomité	-
	Vaststellen beheerplan	Departement	-
Do	Uitvoering beheer	Terreinbeheerder	Onder contract Departement
	Monitoring	Terreinbeheerder	Onder contract Departement
Check	Controle	DDT	-
	Evaluatie en rapportage	Departement	-
Act	Actualiseren beheerplan	Natura 2000 Stuurcomité	-

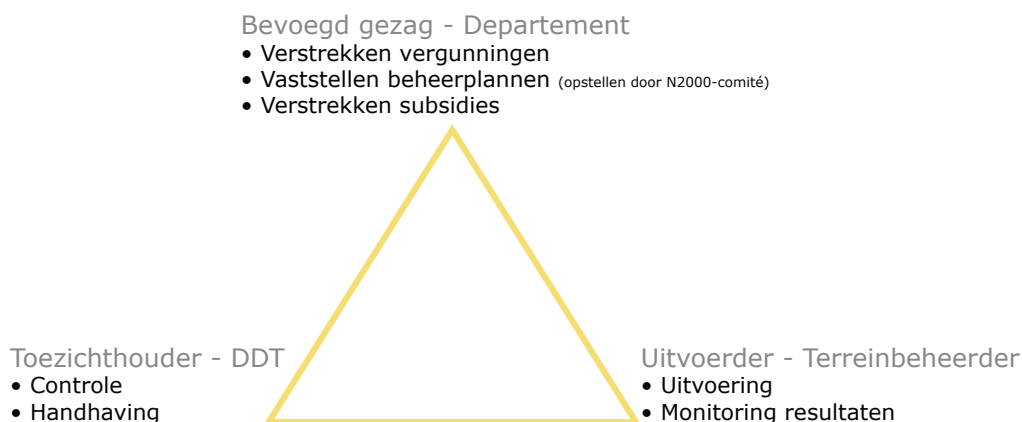
Tabel 2. Stappen in de beheerscyclus voor natuurbeheer in Frankrijk en verantwoordelijke partij.

Een Natura 2000 contract regelt in Frankrijk de verhouding tussen terreinbeheerder en het departement. Dit contract maakt de terreinbeheerders verantwoordelijk voor het behalen van de intandhoudingsdoelen en de uitvoering van het daartoe benodigde beheer. Het contract maakt het departement verantwoordelijk voor het verschaffen van de afgesproken middelen en het toezicht op de inzet van deze middelen conform de contractuele afspraken. Wanneer dit niet gebeurt, of niet aangetoond kan worden, kan het leiden tot het stopzetten van het verschaffen van middelen of zelfs de terugvordering van reeds verschafte middelen.

Daarnaast is er nog het Natura 2000-charter. Dit bevat de verplichtingen waar geen vergoeding tegenover staat. Dit zijn met name de verplichtingen die tot doel hebben om verslechtering van de habitats en populaties van soorten te voorkomen. Deze worden in overleg vastgesteld met de lokale overheden en de eigenaren van de Natura 2000 gebieden.

Er is dus in Frankrijk een veel duidelijker rollenscheiding in het natuurbeheer dan in Nederland, zie figuur 3. De Natura 2000 comités zijn verantwoordelijk voor de

opstelling van het beheerplan. De coördinatie hiervan ligt in principe bij een lokale overheid. De Departementen stellen de beheerplannen vast en sluiten contracten met de terreinbeheerders. Ook verschaffen de Departementen de middelen die voor de uitvoering nodig zijn. De terreinbeheerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen en de monitoring en rapportage over de resultaten. Het Departement houdt toezicht op de correcte uitvoering. De uitvoering van het toezicht ligt bij de 'gedecentraliseerde overheidsdiensten', in het geval van natuurbeheer het Direction départementale des Territoires (DDT). Elk Departement heeft zo'n dienst. Er is wettelijk voorzien in reguliere evaluatie waarbij de Natura 2000 stuurcomités weer betrokken worden.



Figuur 3. Driehoek bevoegd gezag, uitvoerder en toezichthouder voor natuurbeheer binnen de Franse regelgeving

Conclusie

Natuurbeheer is een schoolvoorbeeld van een doorlopend beheerproces. Een goed kader voor een beheerproces bevat expliciete verplichtingen die het goed doorlopen van de beheercyclus borgen (plan-do-check-act). Deze cyclus is ook terug te vinden in de EU-Habitatrichtlijn. Echter, een goed kader voor de beheercyclus is op zichzelf nog niet voldoende om goed beheer te borgen. Ook een duidelijke en zuivere rolverdeling, vastgelegd in de wet, is essentieel. Een zuivere rolverdeling

zorgt namelijk voor een machtsbalans waarin elke partij binnen zijn eigen rol een grote mate van vrijheid van handelen heeft, maar wel verantwoording aflegt aan de andere betrokken partijen. Op deze manier kan het grote publiek veel beter volgen wie wat doet en waarom, wat de resultaten van het beheer zijn en hoe de betrokken overheden en terreinbeheerders publieke middelen besteden. In andere sectoren van de samenleving, bijvoorbeeld de financiële sector, zijn zowel de beheercyclus als de rollenscheiding stevig wettelijk verankerd.

Voor natuurbeheer in Nederland zijn de beheercyclus en de rollenscheiding niet goed in de wet uitgewerkt. Met name het kader voor de uitvoering is zo goed als afwezig. Ook het sluiten van de cyclus (via evaluatie naar betere beheerplannen) is vrijwel niet in het Nederlandse kader terug te vinden. De rollenscheiding die nodig is voor navolgbaar beheer en navolgbare besteding van publieke middelen is in het Nederlandse kader volstrekt afwezig. De provincie is wettelijk gezien uitvoerder, bevoegd gezag en toezichthouder tegelijk. De rol van de terreinbeheerder is volstrekt niet uitgewerkt in het Nederlandse kader, terwijl de terreinbeheerders een essentiële rol in het natuurbeheer hebben. Dit leidt tot gebrek aan transparantie en een risicomijdende houding bij de provincies. De vergunningverlening ligt nagenoeg stil. Het draagvlak voor natuurbehoud neemt af. De polarisatie rond dit thema neemt toe. Dit zijn allemaal logische gevolgen van het zwakke kader voor natuurbeheer in Nederland.

Frankrijk is een voorbeeld van hoe het ook kan. Frankrijk heeft binnen hetzelfde Europese kader als Nederland de beheercyclus veel duidelijker in het wettelijk kader uitgewerkt. Ook is er een duidelijker rollenscheiding waarbij de Departementen het bevoegd gezag zijn, de terreinbeheerders de uitvoerders, de Natura-2000 stuurcomités zorgen voor de economische, sociale, culturele en regionale inbedding en de departementale DDT's toezicht houden op de uitvoering. Het zou goed zijn om het Nederlandse kader te verbeteren op basis van het Franse voorbeeld.



wetenschappelijk
bureau nsc

3. De inbedding van natuurbeheer in de samenleving

Inleiding

Natuurbehoud is op dit moment een splijtzwam in de Nederlandse samenleving. Dat komt door de hyperfocus op stikstof in combinatie met het streven naar een nulrisico. Hierdoor ontstaat een beeld van overbelasting van bepaalde natuur, ondersteund met krachtige beeldspraak. Voorbeelden zijn: “de natuur heeft obesitas”⁵⁴, of: “stikstof is als een emmer vol water die overstroomt bij de kleinste druppel extra”⁵⁵. Deze beeldvorming zet economische activiteit tegenover natuurbescherming en zet ook economische sectoren tegen elkaar op. Een voorbeeld hiervan is de stelling dat alleen reductie van de veestapel de woningbouw kan vlottrekken⁵⁶. Dit alles zorgt voor toenemende polarisatie. Bij een deel van de samenleving ondermijnt het huidige beleid het draagvlak voor de veehouderij, de luchtvaart en de industrie. Bij een ander deel van de samenleving ondermijnt het beleid het politieke en maatschappelijke draagvlak voor natuurbescherming. Als gevolg hiervan is in het hoofdlijnenakkoord van 2024 opgenomen: “de Natura2000-gebieden te herijken, gericht op een hoofdstructuur van robuuste natuurgebieden (geen snippernatuur)”⁵⁷.

Dit hoofdstuk verkent de diepere redenen van de moeizame inbedding van natuurbeheer in de Nederlandse samenleving. Ook maakt dit hoofdstuk opnieuw een vergelijking tussen het Nederlandse en het Franse kader, aangezien in Frankrijk deze problemen zich niet of in veel mindere mate voordoen.

54 <https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2536890-stikstofgehalte-nederlandse-bossen-onderschat-blijkt-stuk-hoger-te-zijn>

55 <https://nos.nl/artikel/2534827-voorlopig-geen-oplossing-voor-strengere-stikstofregels-wel-verder-onderzoek>

56 <https://d66.nl/nieuws/stikstof-bescherm-de-natuur-bouw-huizen/>

57 <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>

Geen goede belangenafweging door het huidige beleid

Er zijn veel belangen gediend met instandhouding en goed beheer van natuur. Denk hierbij niet alleen aan het behoud van soortenrijkdom en robuuste ecosystemen als waarde in zichzelf, maar ook aan de waarde van natuur ten behoeve van educatie, sport, recreatie en als archief van historische landschappen. Daarnaast is ook aandacht nodig voor veiligheid in en rond natuurgebieden. Anders ontstaat er een risico op de vorming van vrijplaatsen voor illegale activiteiten, waaronder bijvoorbeeld stroperij of het dumpen van drugsafval. Al deze belangen vragen om zorgvuldige afwegingen, ook in de ruimte. Op de ene plaats kan het ene belang zwaarder wegen en op een andere plaats het andere. Sport en recreatie zorgen voor toegevoegde waarde van de natuur voor de samenleving, maar die waarde kan weer afnemen als elke vierkante meter van een natuurgebied voor sport en recreatie wordt vrijgegeven.

Het grootste probleem is dat deze belangenafweging momenteel niet goed te maken is. Want veel economische activiteiten waarmee het geld kan worden verdiend om onder meer de natuur mee te onderhouden zitten opgesloten achter het stikstofsloot. Zelfs een gezonde tijdelijke activiteit als een wandeltocht kan vanwege het streven naar een nulrisico niet meer plaatsvinden⁵⁸. Intussen blijven grote bronnen van vrijkomende stikstof buiten de modellen, omdat deze uitsluitend gericht zijn op depositie vanuit de lucht. Vrijkomende stikstof als gevolg van verdroging, of veranderingen in de bodem als gevolg van het beheer blijven buiten beeld van het model, maar zijn kwantitatief veel groter⁵⁹. Ook onderzoek naar de bijdrage van wilde dieren aan de stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden blijft steken in het kader emissie, verspreiding en depositie⁶⁰, terwijl er door de aanwezigheid van wilde dieren in de natuur in de eerste plaats directe bemesting plaatsvindt.

Een tweede, hiermee verband houdend probleem is dat voor optreden tegen veel

58 <https://www.telegraaf.nl/binnenland/stikstofsloot-zet-streep-door-wandelplannen-150-tochten-afgelast/64060933.html>

59 <https://stichtingagrifacts.nl/overheid-houdt-grootste-stikstofbron-buiten-stikstofbeleid/> inclusief data-analyse

60 <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2020-0194.pdf>

reëlere risico's voor de natuur intussen onvoldoende capaciteit is. Voorbeelden zijn stroperij, open vuur en (drugs)afvaldumpingen^{61, 62}. Deze problemen zijn al jaren bekend⁶³, maar lijken, wellicht ondergesneeuwd door alle aandacht voor stikstof, geen prioriteit te krijgen en dus ook niet te worden opgelost⁶⁴. Hoewel veiligheid een primaire overheidstaak is, besteedt de overheid in natuurgebieden de veiligheid grotendeels uit aan TBO's, die dit ook zelf moeten betalen. Het zou beter zijn om hiervoor een aparte specialistische dienst binnen de politie in te richten.

Bewijslasten rond natuurbeheer

De bewijslast voor het voorkomen van verslechtering van de staat van instandhouding van de natuur ligt in Nederland altijd buiten de terrein beherende organisaties⁶⁵. Dit legt een hypotheek op de acceptatie van natuurbeheer in de samenleving. Deze situatie is een direct gevolg van de Nederlandse beleidskeuze om de staat van instandhouding van natuurgebieden af te leiden van de mate van overschrijding van de KDW. De stikstofuitstoot door activiteiten buiten de natuurgebieden veroorzaakt in de natuurgebieden immers depositie. Wanneer de gemodelleerde depositie boven de KDW voor het betreffende natuurstype ligt, kan verslechtering niet langer worden uitgesloten. Vanwege dit streven naar een nulrisico leidt dit tot een verplichting voor de overheid om maatregelen te nemen.

Hierdoor hangt ook boven bestaande activiteiten, vaak al van voor het aanwijzen van een gebied tot Natura 2000 gebied, voortdurend de dreiging van gedwongen krimp, verplaatsing of het nemen van dure stikstofemissie-reducerende maatregelen. Zonder dat duidelijk is in hoeverre deze maatregelen het risico op verslechtering van het natuurgebied verminderen. Soms ook zelfs terwijl het betreffende natuurgebied

61 <https://www.staatsbosbeheer.nl/wat-we-doen/nieuws/2022/05/als-ik-vrij-ben-is-hier-geen-boa>

62 <https://www.telegraaf.nl/binnenland/boswachters-vrezen-voor-hun-leven-door-oprukkende-criminaliteit-in-de-natuur-voor-hetzelfde-geld-kijk-je-in-de-loop-van-een-pistool/64092365.html>

63 <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=24504>

64 <https://www.telegraaf.nl/binnenland/boswachters-vrezen-voor-hun-leven-door-oprukkende-criminaliteit-in-de-natuur-voor-hetzelfde-geld-kijk-je-in-de-loop-van-een-pistool/64092365.html>

65 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2024:8736>

al jaren geen neerwaartse trend in staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats vertoont. De mate van deze dreiging fluctueert per bedrijf door de tijd als gevolg van de veranderingen aan de KDW's en de veranderingen in gemodelleerde depositie tussen verschillende modelupdates.

De EU-habitatrichtlijn richt zich echter op de concrete staat van instandhouding zelf en maakt juist een duidelijk onderscheid tussen doorlopend risicobeheer om procesmatig verslechtering te voorkomen (artikel 6, lid 2) versus de beoordeling of een nieuw plan of project een aanzienlijk effect kan hebben op de instandhouding van de natuur (artikel 6, lid 3). De (doorlopende, procesmatige) handhaving van het verslechtingsverbod zou dan ook juist een taak van de terreinbeheerders moeten zijn. Wanneer zij vermoeden dat externe factoren tot verslechtering leiden, zou het aan hen moeten zijn om dat aan te tonen.

Het bevoegd gezag kan dan een afweging maken tussen eventueel hogere beheerskosten om de mogelijke verslechtering te voorkomen of het doen van uitgaven om de betreffende externe factoren aan te pakken. In het voorbeeld van stikstofdepositie betekent dit de keuze tussen aanpassen van het beheer om gevolgen van overmatige stikstofdepositie 'weg te beheren' of het uitkopen van bedrijven in de omgeving van het natuurgebied om de stikstofdepositie te verlagen. Ook is het een optie om bedrijven binnen een bepaald tijdpad uitstootreducerende maatregelen te laten nemen of een combinatie van voornoemde maatregelen te nemen. Als inderdaad blijkt dat externe invloeden de instandhouding van de natuurgebieden bedreigen, is het wel logisch om eerst de belangrijkste oorzaak aan te pakken en vervolgens naar mitigerende maatregelen in de natuurgebieden te kijken. De effectiefste maatregel of combinatie van maatregelen (grootste reductie in risico's voor de geringste kosten) heeft de voorkeur.

Is de KDW dan helemaal niet bruikbaar meer? Nee, terreinbeheerders en overheden kunnen de KDW als beleidsinstrument blijven gebruiken. Niet meer als toetssteen voor het beoordelen van vergunningaanvragen, noch als vervanging voor bredere instandhoudingsdoelen, echter wel als risicoindicator. Een risicoindicator die aangeeft

waar de kans op verslechtering van de staat van instandhouding van natuur als gevolg van stikstofdepositie het grootst is. Op deze plekken kunnen terreinbeheerders en overheden gerichte maatregelen nemen om het risico te verminderen. Bijvoorbeeld maatregelen voor het reduceren van de grootste aan het lokale risico bijdragende emissiebronnen of voor adequate monitoring en aangepast beheer in de betreffende natuurgebieden zelf. Kortom, Nederland zal stikstof als drukfactor niet uit het oog moeten verliezen, maar Nederland zal wel veel breder naar natuurbeheer moeten kijken dan uitsluitend door de lens van stikstof.

Bij plannen of projecten (artikel 6, lid 3 van de EU-Habitatrichtlijn) is de bewijslast omgekeerd. Daar moet de initiatiefnemer van het plan aantonen dat zijn plan geen aanzienlijke negatieve gevolgen voor de staat van instandhouding van de natuur heeft. Het andere deel van dit rapport gaat over de wijze waarop stikstofdepositie nu een dominante rol heeft in de invulling van deze richtlijnverplichting. Dat deel van het rapport geeft ook handvaten om tot een realistischer kader te komen, met een betere balans tussen het beschermen van natuurgebieden voor relevante invloeden van buitenaf enerzijds en het toelaten van activiteiten met verwaarloosbare risico's anderzijds.

Scheve machtsverhoudingen rond natuurbeheer in Nederland

Een ander probleem rond de inbedding van natuurbeheer in de Nederlandse samenleving is de concentratie van grondeigendom in handen van de overheid (met name Staatsbosbeheer) en grote terreinbeherende organisaties⁶⁶. Zo heeft Staatsbosbeheer (SBB) zo'n 268.000 hectare in beheer⁶⁷ en Natuurmonumenten zo'n 112.000 hectare⁶⁸. Twickel, de grootste particuliere landgoedeigenaar in Nederland, beheert zo'n 7000 hectare⁶⁹. Grondbezit, en zeker grootgrondbezit, vertegenwoordigt altijd een bepaalde invloed.

66 <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/van-wie-is-de-grond-in-nederland~b5ac8934/>

67 <https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer/feiten-en-cijfers>

68 <https://www.natuurmonumenten.nl/waar-we-voor-staan>

69 <https://www.twickel.nl/overige-landgoederen>

Hoewel SBB deze invloed publiekelijk altijd wat bagatelliseert⁷⁰, heeft SBB wel een voormalig politicus en oud-directeur van een partijbureau van een coalitiepartij als directeur. Deze benoeming is tot stand gekomen via het Directoraat-Generaal van de Algemene Bestuursdienst (DGABD)⁷¹, dat alle benoemingen van topambtenaren in Nederland regelt⁷². SBB publiceert ook input ten behoeve van verkiezingsprogramma's⁷³. Kortom, de organisatie heeft een enorme grondportefeuille, een duidelijke mening over wat de politiek zou moeten doen en zeer korte lijnen met de politiek en de top van de ambtenarij. De verhouding in invloed tussen kleine particuliere natuurbeheerders en Staatsbosbeheer is daardoor volledig uit balans.

Om het natuurbeheer weer lokaal in te bedden in de samenleving en tot een eerlijker speelveld in het natuurbeheer te komen, zou de Rijksoverheid SBB moeten privatiseren. Kaders stellen en toezicht houden op natuurbeheer is immers een overheidstaak. Echter, het uitvoeren van het beheer zelf is in principe geen overheidstaak. Lokale natuurbeheerverenigingen, particuliere landgoedeigenaren en/of coöperaties van agrarische terreinbeheerders zouden het eigendom en het beheer van de natuurgebieden van SBB kunnen overnemen met meer oog voor hun directe omgeving (de regionale en lokale bijzonderheden uit de EU-Habitatrichtlijn).

Op een iets andere manier geldt dit ook voor Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Omdat dit particuliere organisaties zijn, staan ze wel op iets meer afstand van de overheid dan SBB. Echter, ook hun schaalgrootte ten opzichte van kleinere particuliere natuurbeheerders heeft al tot ongelijke behandeling geleid.

Zo heeft de overheid via de Regeling bijdragen particuliere terrein beherende natuurbeschermingsorganisaties (PNB-regeling) goedkoop grond en subsidie voor aankoop van grond aan deze organisaties ter beschikking gesteld⁷⁴. Kleinere

70 <https://www.boswachtersblog.nl/overijssel/2020/12/10/bezitten-versus-beheren/>

71 <https://www.algemenebestuursdienst.nl/actueel/nieuws/2024/10/28/boudewijn-revis-directeur-van-staatsbosbeheer>

72 <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/algemene-bestuursdienst>

73 <https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer/organisatie>

74 <https://www.boerderij.nl/europese-commissie-studeert-al-jaren-op-illegale-staatssteun-voor-natuur>

particuliere natuurbeheerders kwamen hier niet voor in aanmerking. Deze regeling, gedurende 18 jaar in werking en met een totale omvang van rond 1 miljard euro, bleek later onterechte staatssteun⁷⁵. Pas in 2025 is een schikking getroffen en een convenant gesloten om tot gelijkberechtiging voor alle particuliere grondeigenaren te komen⁷⁶.

Hoe het ook kan – het Franse voorbeeld

De insteek van de EU-Habitatrichtlijn is een geheel andere. Artikel 2 van deze Habitatrichtlijn bevat de doelstelling van de richtlijn, namelijk het waarborgen van de biodiversiteit door het instandhouden van habitats en populaties van wilde flora en fauna (lid 1 en 2). Hetzelfde artikel (lid 3) stelt echter direct dat de op grond van de richtlijn genomen maatregelen rekening houden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden⁷⁷. De Europese wetgever heeft hiermee dus vanaf het begin beoogt dat behoud van natuur ingebed moet worden in de samenleving. Dit is ook logisch, want het biedt een basis voor maatschappelijk draagvlak, juist voor de lange termijn. Het verenigen van de staat van instandhouding tot een modelmatige toets op overschrijding van de KDW, is op geen enkele manier uit de EU-Habitatrichtlijn af te leiden en wordt in andere EU-landen dan ook niet toegepast⁷⁸.

De Franse regelgeving is een voorbeeld van hoe binnen de EU-Habitatrichtlijn het wettelijk kader veel meer gericht is op een goede inbedding van natuurbeheer in de samenleving. De Franse regelgeving koppelt namelijk het zogenaamde verslechtingsverbod (artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn) aan het rekening houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de

75 <https://nos.nl/artikel/2346586>

76 <https://www.ekoland.nl/artikel/1196526-schikking-van-80-miljoen-euro-door-onterechte-staatssteun/>

77 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=celex:31992L0043>

78 <https://denieuwedenk tank.nl/wp-content/uploads/2023/10/20231025-Uit-de-stikstofcrisis-Verantwoord-omgaan-met-onzekerheid-DND-publiek.pdf>



regionale en lokale bijzonderheden (artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn)⁷⁹. Hierdoor ligt de focus op het voorkomen van verslechtering als gevolg van activiteiten binnen en direct rond het gebied, bijvoorbeeld recreatie of jacht, en veel minder op gemodelleerde invloeden van ver buiten de Natura 2000 gebieden. Dit is ook logisch, want voorschriften uit de EU-Habitatrichtlijn zien op het doorlopende beheer van een natuurgebied.

Deze verplichtingen en voorschriften, waarvoor geen betaling plaatsvindt, worden afgesproken tussen de terreinbeheerders en gebruikers van de Natura 2000 gebieden. De Franse wet zegt expliciet dat: *"Deze maatregelen worden in overleg vastgesteld, met name met de betrokken lokale overheden en hun samenwerkingsverbanden, evenals met vertegenwoordigers van eigenaren, exploitanten en gebruikers van de gronden en ruimtes die in het gebied zijn opgenomen. Ze houden rekening met economische, sociale, culturele en defensie-eisen, evenals met regionale en lokale bijzonderheden. Ze worden aangepast aan de specifieke bedreigingen voor deze habitats en soorten. Ze leiden niet tot een verbod op menselijke activiteiten, zolang deze geen significante effecten hebben op het behoud of herstel in een gunstige staat van instandhouding van deze habitats en soorten"*⁸⁰. Dit betekent dat in overleg met alle belanghebbenden wordt bepaald welke activiteiten onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden in de Natura 2000 gebieden. Het zijn situatie-gebonden afspraken tussen terreinbeheerders en gebruikers van de Natura 2000 gebieden die vastgelegd worden in een gebiedsspecifiek Natura 2000-charter⁸¹.

Daarnaast is de betrokkenheid van de bredere samenleving en belanghebbenden rond de Natura 2000 gebieden in Frankrijk ook geborgd door de instelling van de eerdergenoemde Natura 2000 stuurcomités. Deze comités met vertegenwoordigers

79 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006129025/artikel L414-1, lid V en L414-3, lid II

80 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006129025/artikel L414-1, lid V

81 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006129025/artikel L414-1, lid V en L414-3, lid II

van lokale overheden en belanghebbenden stellen samen met de terreinbeheerders de beheersplannen op en blijven ook betrokken bij de uitvoeringscontracten en evaluatie van de resultaten. Het wettelijk kader in Frankrijk, gebaseerd op dezelfde EU-Habitatrichtlijn als in Nederland geldt, borgt veel beter dan in Nederland de inbedding van natuurbeheer in de (lokale) samenleving.

Conclusie

De relatie tussen natuurbeheer en de rest van de Nederlandse samenleving is verstoord. Dat komt door het streven naar een nulrisico op verslechtering van de natuur als gevolg van stikstofdepositie. Dit legt een hypotheek op alle andere activiteiten die in Nederland plaatsvinden, van industrie tot voedselproductie tot zelfs wandeltochten. Een goede belangenafweging tussen belangen in en rond natuurbehoud is hierdoor niet meer te maken. Intussen krijgen reële bedreigingen voor de natuur, zoals veiligheid, stroperij en drugscriminaliteit, juist te weinig aandacht.

De bewijslast voor het voorkomen van verslechtering ligt steeds buiten de terreinbeheerders, terwijl dit een procesmatige beheerverplichting is. Hierdoor hangt ook boven bestaande activiteiten voortdurend de dreiging van dwangmaatregelen omwille van het voorkomen van verslechtering door (gemodelleerde) stikstofdepositie, zonder dat duidelijk is wat de noodzaak en het effect van deze maatregelen zouden zijn.

Wanneer de bewijslast voor het aantonen van externe factoren als oorzaak van verslechtering bij de terreinbeheerders ligt, ontstaat een veel zuiverdere discussie over de omvang van het risico, de ernst van de mogelijke effecten en de effectiefste maatregelen. Als inderdaad blijkt dat externe invloeden de instandhouding van de natuurgebieden bedreigen, is het wel logisch om eerst de belangrijkste oorzaak aan te pakken en vervolgens naar mitigerende maatregelen in de natuurgebieden te kijken. De effectiefste maatregel of combinatie van maatregelen (grootste reductie in risico's voor de geringste kosten) heeft de voorkeur.



Een diepere oorzaak van de verstoorde relatie tussen natuurbeheer en de rest van de samenleving ligt in scheve machtsverhoudingen. Staatsbosbeheer is een Zelfstandig Bestuursorgaan onder de Rijksoverheid, heeft een enorme grondportefeuille, een duidelijke mening over wat de politiek zou moeten doen en zeer korte lijnen met de politiek en de top van de ambtenarij. Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen zijn weliswaar particulier, maar bezitten ook veel meer grond dan de meeste overige particuliere landgoedeigenaren en hebben ook zeer korte lijnen naar de (provinciale) politiek en ambtenarij. Deze grote organisaties zijn daardoor maar beperkt lokaal ingebed, maar wel effectief in hun lobby voor grond en voor bij hun organisatiebelang passende regelgeving. Kleinere landgoedeigenaren (en de samenleving als geheel, op financieel vlak), zijn hierdoor langdurig benadeeld.

Nederland kan veel leren van het Franse voorbeeld om natuurbeheer te richten op het beoogde doel van de Habitatrichtlijn, namelijk de instandhouding van habitats en soorten en dit goed in te bedden in de samenleving rond de Natura 2000 gebieden. De Franse regelgeving combineert artikelen 2, lid 3 en 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn in een logisch geheel. Hierbij spreken de lokale belanghebbenden in een Natura 2000 charter af welke activiteiten onder welke voorwaarden in het natuurgebied toegestaan om verslechtering te voorkomen. Door dit kader ligt de focus op concrete, gebiedsspecifieke risico's en maatregelen om verslechtering van natuur te voorkomen.

4. Benodigde verbeteringen aan het wettelijk kader

Om eerdergenoemde problemen met het Nederlandse kader aan te pakken en tot beter natuurbeheer en een betere inbedding in de samenleving te komen, is het nodig dat de landelijke overheid de volgende wissels omzet.

Voor beter natuurbeheer:

- De rollenscheiding tussen uitvoerder (terrein beheerende organisatie), bevoegd gezag (provincie) en toezichthouder moet helder in de Omgevingswet worden vastgelegd. Het Franse kader is een goed voorbeeld van hoe het beter kan.
- Het kader voor natuurbeheer moet zo nauw mogelijk aansluiten bij de Habitatrichtlijn. Een kenmerk hiervan zijn de stappen in de beheercyclus (plan-do-check-act). Ook deze stappen moeten helder in de Omgevingswet worden vastgelegd, inclusief wie voor welke activiteit verantwoordelijk is. Het Franse kader kan hiervoor als inspiratie dienen.
- De uitgangspunten voor de monitoring van de staat van instandhouding moeten aansluiten bij de EU-standaard. Ook dit moet wettelijk worden geborgd.
- De veiligheid in natuurgebieden moet worden gehandhaafd door specialistische teams die op districtsniveau werken. De bekostiging en verantwoordelijkheid voor de veiligheid hoort bij de overheid te liggen en niet bij (particuliere) terreinbeheerders.

Voor een betere inbedding van natuurbeheer in de samenleving:

- Artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn (het verslechteringsverbod) en artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn (rekening houden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden) moet in één wetsartikel in de Omgevingswet worden gecombineerd. De terreinbeheerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan en stellen hiertoe in overleg met andere belanghebbenden een charter op. Het Franse kader kan op dit punt vrijwel één op één worden overgenomen.
- Naar Frans voorbeeld worden voor het opstellen van beheerplannen de Natura 2000 stuurcomités verantwoordelijk, onder leiding van een gemeente waar het betreffende gebied in ligt. Hierbij worden lokale belanghebbenden vanuit



verschillende sectoren nauw betrokken door lidmaatschap van dit comité. Dit comité wordt over elke stap in de beheercyclus geïnformeerd en om advies gevraagd.

- De bewijslast bij vermoeden van verslechtering van de staat van instandhouding als gevolg van factoren buiten het Natura 2000 gebied komt te liggen bij de terreinbeheerder. Dit wordt expliciet in de Omgevingswet vastgelegd. Als blijkt dat externe invloeden inderdaad de staat van instandhouding bedreigen, kijkt het bevoegd gezag wel eerst naar het aanpakken van de oorzaak en vervolgens naar mitigerende maatregelen in het beheer van het natuurgebied. De effectiefste maatregel of combinatie van maatregelen (grootste reductie in risico's voor de geringste kosten) heeft de voorkeur.
- De Rijksoverheid initieert een landhervorming waarbij het bezit van natuurgebieden met als doel te komen tot een evenwichtiger verdeling van eigendom van natuurgebieden over particuliere partijen die geworteld zijn in de samenleving. Een onderdeel hiervan is het privatiseren en verdelen van de grondportefeuille van Staatsbosbeheer.

5. Conclusie

Goed natuurbeheer is van groot belang voor de samenleving als geheel. Goed beschermde natuurgebieden dragen belangrijk bij aan het bewaren van de historische soortenrijkdom, ook die van ons land. Daarnaast is de natuur een archief van historische landschappen, een bron van ontspanning en recreatie en van grote waarde voor educatie van jong en oud. Om deze reden heeft de Europese Unie reeds in 1992 de Habitatrichtlijn uitgevaardigd. Deze Habitatrichtlijn geeft een goed kader voor de lidstaten om natuurbeheer en natuurbehoud te regelen en te monitoren.

Helaas heeft Nederland als enige land in de EU het doel van de Habitatrichtlijn, een goede staat van instandhouding van habitats en soorten, opgehangen aan de drukfactor stikstofdepositie, met de kritische depositiewaarde (KDW) als norm. De KDW is een risicoindicator. Door deze als norm te gebruiken en dus praktisch naar een nulrisico te streven, overschaduwde dit alle andere denkbare belangen. Hierdoor raakt zowel het eigenlijk doel van de Habitatrichtlijn (een goede staat van instandhouding van beschermde natuur) als ook het middel daartoe (een goed kader voor het beheer van waardevolle natuur) buiten beeld. Het daadwerkelijke beheer van de natuur en de reële risico's op verslechtering door activiteiten in en nabij de natuurgebieden krijgen onvoldoende aandacht.

Maar daar stoppen de problemen niet. In de Nederlandse wet is geen duidelijke rolverdeling tussen verschillende actoren rond natuurbeheer. Daardoor ligt in feite alle verantwoordelijkheid bij de provincies. De rol van de terrein beherende organisaties (TBO's) is niet in de wet omschreven, waardoor ook niet transparant is welke invloed zij uitoefenen op de beslissingen van de provincies en wat de resultaten zijn van het door hen, met publieke middelen uitgevoerde, beheer. Intussen zijn met name Staatsbosbeheer (SBB), Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen machtige organisaties met veel grond en korte lijnen met politiek en ambtenarij. Kleine particuliere landgoedeigenaren en natuurbeheerder zijn hierdoor benadeeld.

Ook lokale belanghebbenden rond Natura 2000 gebieden zijn in het nadeel door deze scheve machtsverhoudingen.

De wijze waarop de staat van de natuur wordt gemonitord en ten opzichte van welke referentie de staat van instandhouding wordt beoordeeld, volgt niet de EU-standaard. Hierdoor ontstaat ten onrechte het beeld dat de instandhouding van de natuur in Nederland slecht is, achteruitgaat en dat de oorzaak hiervan vrijwel uitsluitend ligt in stikstofdepositie boven de KDW. Dit betekent overigens niet dat er niet meer aan stikstofreductie zou moeten worden gedaan. Een gerichte reductie in de uitstoot van stikstofverbindingen blijft noodzakelijk om Europese luchtkwaliteitsdoelen te halen en om daar waar relevant gericht de concentraties van stikstofverbindingen in de lucht boven de stikstofgevoelige natuurgebieden te verlagen.

Intussen ligt ook bij bestaande activiteiten de bewijslast voor het voorkomen van verslechtering steeds buiten de terrein beherende organisaties. Zolang het beleid eenzijdig focust op het voorkomen van verslechtering als gevolg van stikstofdepositie, zullen bedrijven rond de natuurgebieden voortdurend rekening moeten houden met de dreiging van dwangmaatregelen, zonder dat de noodzaak en de effectiviteit van deze maatregelen duidelijk zijn.

Om deze problemen op te lossen en weer te komen tot goed natuurbeheer, kan het Franse kader als inspiratie dienen. De landelijke overheid moet daarvoor de volgende wissels omzetten:

- De rollenscheiding tussen uitvoerder, bevoegd gezag en toezichthouder moet helder in de Omgevingswet worden vastgelegd.
- Het kader voor natuurbeheer moet zo nauw mogelijk aansluiten bij de Habitatrichtlijn. Een kenmerk hiervan zijn de stappen in de beheercyclus (plan-do-check-act), die ook wettelijk omschreven moeten worden, inclusief wie waarvoor verantwoordelijk is.
- De uitgangspunten voor de monitoring van de staat van instandhouding moeten aansluiten bij de EU-standaard. Ook dit moet wettelijk worden geborgd.
- De veiligheid in natuurgebieden moet worden gehandhaafd door specialistische teams die op districtsniveau werken.

Voor een goede inbedding in de samenleving moeten de volgende wissels worden omgezet:

- Het verslechtingsverbod uit de Habitatrichtlijn het artikel betreffende rekening houden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden moet in één wetsartikel in de Omgevingswet worden gecombineerd.
- Naar Frans voorbeeld worden voor het opstellen van beheerplannen worden Natura 2000 stuurcomités verantwoordelijk.
- De bewijslast bij vermoeden van verslechtering van de staat van instandhouding als gevolg van factoren buiten het Natura 2000 gebied komt te liggen bij de terreinbeheerder. Dit wordt expliciet in de Omgevingswet vastgelegd.
- Als blijkt dat externe invloeden inderdaad de staat van instandhouding bedreigen, kijkt het bevoegd gezag wel eerst naar het aanpakken van de oorzaak en vervolgens naar mitigerende maatregelen in het beheer van het natuurgebied. De effectiefste maatregel of combinatie van maatregelen (grootste reductie in risico's voor de geringste kosten) heeft de voorkeur.
- De Rijksoverheid initieert een landhervorming om te komen tot een evenwichtiger verdeling van het eigendom van natuurgebieden over particuliere partijen die geworteld zijn in de samenleving. Een onderdeel hiervan is het privatiseren en verdelen van de grondportefeuille van Staatsbosbeheer.

Hiervoor zijn eerste aanzetten gegeven in dit rapport, inclusief de benodigde verbeteringen aan het wettelijk kader. Deze hervorming maakt goede zorg voor en vakkundig beheer van de natuur in Nederland weer leidend in plaats van de huidige hyperfocus op stikstofdepositie. Zo kan Nederland, binnen de geldende Europese kaders haar natuur beter beschermen en het natuurbeheer beter inbedden in de samenleving. Belangentegenstelling zullen blijven bestaan, maar er ontstaat wel een kader voor een transparante en rechtvaardige afweging van deze belangen. Het is nu aan de politiek om deze hervorming door te voeren ten einde tot een beter kader voor natuurbeheer te komen.

Deel II

Naar een nieuw natuurvergunningstelsel

6. Een crisis in de toestemmingsverlening

Nederland bevindt zich in een toestemmingsverleningscrisis.¹ Bouwactiviteiten vallen stil door stikstof, toekomstige projecten zijn onzeker, de economische schade loopt in de miljarden² en van de honderdduizenden projecten die in de periode 2020-2024 zijn gerealiseerd, is het sinds de rechtspraak van de Raad van State van december 2024³ onzeker of deze wel legaal zijn.

De oorzaak van deze crisis is de wetgeving die ten doel heeft Natura2000-gebieden te beschermen. De aanleiding van deze crisis is de stikstofuitstoot.⁴ Wanneer uitgestoten stikstof neerkomt op een Natura2000-gebied, kan dat schade toebrengen aan zo'n natuurgebied. De natuurbeschermingswetgeving verhindert daardoor grotendeels dat er vergunningen kunnen worden verleend.

Het vastlopen van de toestemmingsverlening is niet het gevolg van een uitzonderlijk hoge stikstofemissie of -depositie in Nederland. Elders in Europa, bijvoorbeeld in delen van Italië, Denemarken, Frankrijk en Duitsland, is de 'stikstofoverbelasting' op Natura2000-gebieden vergelijkbaar met die in Nederland. Desondanks heeft deze overbelasting in die gebieden niet geleid tot het opleggen van dwangsommen en het stilleggen van de toestemmingsverlening.⁵ Daar is, anders dan in Nederland, wel sprake van rechtszekerheid voor burgers en ondernemingen die een (bouw)project hebben afgerond.

Aangezien een hoge depositie of emissie niet de oorzaak is van de crisis in de toestemmingsverlening, zal een forse daling van deze emissie Nederland niet van het slot halen.

1 Toestemmingsverlening omvat zowel het verlenen van vergunningen of het mogen verwezenlijken van een plan of project zonder dat er een vergunning nodig is.

2 <https://www.seo.nl/publicaties/stikstofuitstoot-en-stikstofbeperkingen-wat-is-de-schade/>

3 <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@147431/202200383-1-r2/>

4 Het gaat hier niet om het element stikstof of N₂, maar om de reactieve stikstofverbindingen NO_x en NH₃. Incorrect, maar aansluitend bij hetgeen gebruikelijk is worden deze hier aangeduid als 'stikstof'.

5 DND (2023), p. 16; Backes (2023), p. 16; DND (2022), p. 93.

Op dit moment zijn de gebieden waar in Nederland de vergunningverlening niet op slot zit als gevolg van stikstof zeer beperkt. Het betreft enkele kleine gebieden in het noorden van Nederland (zie kaart).⁶

Een forse reductie van de stikstofemissie, zoals voorzien in het inmiddels beëindigde NPLG, zou daar nauwelijks verandering in brengen. Wie vervolgens concludeert dat er daarom nóg meer emissiereductie dient plaats te vinden, komt van een koude kermis thuis. Ook in een hypothetisch scenario, waarin alle veehouderij uit Nederland wordt verwijderd

– hetgeen een enorme emissiereductie tot gevolg heeft en waarmee Nederland in Europees perspectief weinig stikstof zou uitstoten – kunnen er nog steeds nauwelijks vergunningen worden verleend (zie kaart hiernaast).

De enige⁷ manier om buiten de groene gebieden op dit moment toch toestemming te krijgen wanneer er sprake is van stikstofdepositie op een Natura2000-gebied, is door te salderen. Dat is het uitruilen van de ene stikstofdepositie tegen de andere. Een project dat voor stikstofdepositie zorgt, wordt beëindigd. De vrijgekomen 'stikstofdepositierruimte' mag worden gebruikt voor de vergunningverlening van een ander project. Op deze manier was er sinds het uitbreken van de stikstofcrisis⁸ tot 2024 toestemmingsverlening mogelijk, zij het beperkt en moeizaam. Met voornoemde uitspraak uit december 2024 heeft de Raad van State deze mogelijkheid met vijf jaar

In het PBL 2021 basispad



6 De groene gebieden zijn die gebieden waar stikstofemissie geen rol speelt bij de vergunningverlening. Kaarten afkomstig uit de Achtergrondnotitie (thema 'Toestemmingsverlening') over ambtelijke berekeningen door het ministerie van Financiën om te kunnen adviseren over het doelmatig en doeltreffend behalen van de stikstofdoelen. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/02/10/achtergrondnotitie-ruimte-voor-vergunningverlening>.

7 Buiten de individuele passende beoordeling waarin de stikstofdepositie door ecologische adviesbureaus als niet belangrijk wordt 'weggeconsultant'. Zie hiervoor DND (2023).

8 Door de vernietiging van het PAS. Zie hiervoor DND (2022).

In het NPLG scenario



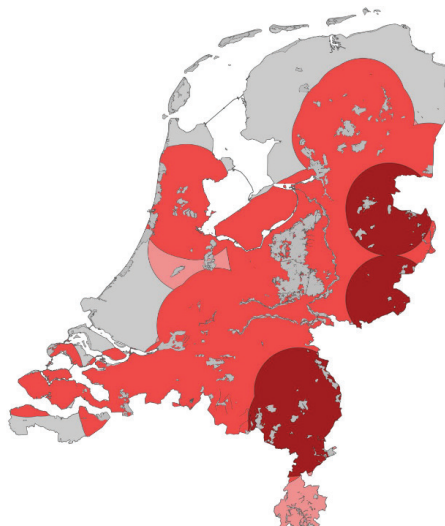
Scenario zonder stikstofemissies uit veehouderij



terugwerkende kracht ernstig bemoeilijkt.⁹ Er mag in beginsel slechts gesaldeerd worden, indien de vrijgekomen 'stikstofruimte' niet nodig is voor natuurherstel.

Dit zogenoemde 'additionaliteitsvereiste' zorgt ervoor dat zelfs als er al de mogelijkheid om te salderen is, dit alleen kan in zeer beperkte gebieden (aangegeven met grijs in de kaart hiernaast).

Om ook in de andere gebieden te kunnen salderen, zal eerst stikstofdaling nodig zijn van wisselende omvang: van beperkt (lichtroze) tot vrijwel onmogelijk omvangrijk (donkerrood).



⁹ Deze uitspraak heeft uitsluitend betrekking op het zogenoemde interne salderen – grof gezegd het wegstrepen van stikstofdepositie binnen één onderneming op dezelfde locatie. Het zogenoemde externe salderen – de uitruil van stikstofruimte tussen twee activiteiten op verschillende locaties – was al eerder door de Raad van State op vergelijkbare wijze beperkt.

Een forse emissiedaling zal, vanuit dit perspectief, wel enigszins bijdragen aan het eerder kunnen verlenen van vergunningen, maar op geen enkele manier kan worden betoogd dat dit de vergunningverlening weer op gang zal brengen. Na deze emissiereductie, iets dat jaren gaat kosten, zijn we in het beste geval terug op het niveau van november 2024, en niemand zal beweren dat in november 2024 de toestemmingsverlening soepel verliep en Nederland van het slot was.

7. Een open norm

Europese wetgeving is niet de oorzaak van deze toestemmingscrisis. De toestemmingsverlening met betrekking tot Natura2000-gebieden wordt beheerst door de Europese Habitatrichtlijn. En die Habitatrichtlijn is voor alle Europese landen hetzelfde.

De Habitatrichtlijn schrijft voor dat bij nieuwe plannen of projecten moet worden gekeken of realisatie ervan mogelijk een significant verslechterende invloed kan hebben op een Natura2000-gebied. Deze eerste beoordeling wordt de voortoets genoemd. Als er (mogelijk) significante effecten zijn, moet er een vergunning worden aangevraagd. Zijn significante effecten uitgesloten, dan kan het project doorgaan.

Zijn significante effecten niet uitgesloten, dan moet het betrokken bestuursorgaan voorafgaand aan de toestemmingsverlening een zogenaamde 'passende beoordeling' maken. Er mag in beginsel alleen een vergunning worden verleend als door die passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project of plan de natuurlijke kenmerken van Natura2000-gebieden niet significant zal aantasten. De rechtspraak van het Europese Hof van Justitie vraagt hierbij om een benadering met 'de beste wetenschappelijke kennis ter zake'. De invulling van dit proces is overgelaten aan de individuele lidstaten.

Het is niet dit regelgevend kader zelf, maar de invulling die we er in Nederland aan gegeven hebben die geleid heeft tot een crisis in de toestemmingsverlening.¹⁰ Of beter gezegd: de manier waarop we er géén invulling aan hebben gegeven. Waar in andere Europese lidstaten Natura 2000-vergunningen worden verleend op basis van in de wet vastgelegde duidelijke kaders en werkbare vuistregels, ontbreekt in Nederland dergelijke regelgeving. Het enige dat over vergunningverlening in de Nederlandse wettelijke regels is vastgelegd, is dezelfde open norm en dezelfde procedure die al in de habitatrichtlijn is neergelegd.

¹⁰ DND (2023), p. 16-17 en de aldaar aangehaalde literatuur.



Het Nederlandse regelgevend kader in het kort¹¹

In artikel 5.1, eerste lid Omgevingswet is bepaald dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Een Natura 2000-activiteit wordt gedefinieerd als een "activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied." Dit is de voortoets.

Als er sprake is van mogelijke significante gevolgen, dan moet volgens artikel 16.53c eerste lid Omgevingswet een passende beoordeling worden gemaakt: "Voor een plan of een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn maakt het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, de aanvrager van de betrokken omgevingsvergunning, of het bevoegd gezag voor het projectbesluit een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van die richtlijn, van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied."

Artikel 8.74b, eerste lid Besluit Kwaliteit Leefomgeving bepaalt dat "voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 16.53c, eerste lid, van de wet, de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten."

Omdat deze open norm niet is ingevuld door de wetgever, wordt zij ingevuld door de rechter in procedures over individuele gevallen aan de hand van door partijen

¹¹ Dit is een kort overzicht: er zijn nog aanvullende bepalingen over andere aspecten van de Europese regelgeving, zoals de ADC-toetst, goedkeuring van plannen, maar geen van deze regelgeving biedt een meer ingevulde norm voor toestemmingsverlening. Dit is dus een representatief overzicht dat inzicht biedt in de in de kern van het huidige beoordelingskader.

aangedragen wetenschappelijke publicaties, juridische opinies, rapporten van consultants, uitspraken van bestuurders en terreinbeheerders, rapportages van overheden en Europese rechtspraak.

Omdat deze factoren steeds wijzigen, wijzigt ook de invulling van de open norm, menigmaal met terugwerkende kracht en met een enorme impact.

Voorbeelden van wijzigende invulling

Aanpassingen en correcties in de achtergronddepositie in het stikstofmodel AERIUS

Deze aanpassingen worden jaarlijks gemaakt en kunnen tot 300 mol/ha/jaar bedragen. De grens waarop toestemming wordt verleend en geweigerd bedraagt momenteel 0,005 mol/ha/jaar. Dat betekent dat waar op sommige plekken vergunningverlening eerst eenvoudig ging (vanwege niet-overschrijding KDW), dat van de een op de andere dag niet meer gaat en vice versa. Bedrijven zijn van de een op de andere dag piekbelaster, of juist niet langer piekbelaster. Additionaliteit bij interne saldering speelt van de een op de andere dag een grote rol of juist niet meer.

Aanpassing rekengrenzen in stikstofmodel AERIUS

De invoering van de afstandsgrens van 25km had een aanzienlijke impact op welke projecten vergunningplichtig zouden zijn.¹² Voor deze rekengrens van 25km bestond er een afstandsgrens van 5km voor verkeer en geen afstandsgrens (dus oneindig doorrekenen) voor agrarische ondernemingen. Wijziging van deze afstandsgrenzen gebeurt zonder verandering van regelgeving, maar door feitelijk handelen van het bevoegd gezag. Pas achteraf na juridische toetsing door de Raad van State – waar enige maanden of zelfs jaren overheen gaan - is zeker of deze wijzigingen houdbaar zijn.

12 <https://www.veld-post.nl/artikel/708773-29-pas-melders-in-groningen-legaal-verklaard-na-uitspraak-afkaps-grens-25-km/>

Aanpassing en correcties in KDW, met hetzelfde gevolg¹³

*Doordat de KDW als beleidsdoelstelling wordt gebruikt, heeft een dergelijke wijziging ook grote impact op het algemene stikstofbeleid.*¹⁴

*Intekenen nieuwe stikstofgevoelige natuur (of beoogde natuur) in AERIUS, met hetzelfde gevolg. Dit gebeurt geregeld en zonder veel controle, beleid of overleg.*¹⁵

Ingrijpen rechtspraak bij bestuur

Het bevoegd gezag heeft in het verleden gesteld dat – op basis van deze open norm – burgers en ondernemingen vrijgesteld van vergunningplicht zouden zijn, zoals onder het PAS. Achteraf bleek dat deze stellingen onterecht waren en werd het bevoegd gezag door de rechter teruggefloten. Gevolg hiervan is dat jaren later projecten illegaal blijken te zijn en dat op uitspraken van het bevoegd gezag niet kan worden vertrouwd.

Aanpassing rechtspraak

De Raad van State wijzigt soms zijn eigen eerdere rechtspraak – met terugwerkende kracht en met omvangrijke consequenties. Zo heeft de Raad van State in januari 2021¹⁶ op een rij gezet onder welke voorwaarden bij intern salderen er geen vergunning hoeft te worden aangevraagd. Vanzelfsprekend zijn overheden, burgers en onderneming bij het ontwikkelen van projecten na januari 2021 uitgegaan van deze regels. In zijn uitspraak van 18 december 2024¹⁷ heeft de Raad van State zijn opinie gewijzigd en gezegd dat er toch andere regels golden – en wel met terugwerkende kracht: alle projecten uit de periode 1 januari 2020 – 1 januari 2025 waarop uit de voortoets bleek dat er op basis van intern salderen geen vergunning nodig was – en dat zijn er honderdduizenden (!) – zijn nu met terugwerkende kracht wel vergunningplichtig.

13 <https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->.

14 art. 2.15a Ow. Zie hierover DND (2022), p.49 en de daar aangehaalde literatuur.

15 Zie DND (2022), p. 46.

16 ECLI:NL:RVS:2021:71

17 ECLI:NL:RVS:2024:4923

Zij verkeren dus in een illegale situatie, aangezien die vergunning nooit is aangevraagd en nooit is verleend.

8. De huidige invulling van de open norm: 'een overlopende emmer'

Hier volgt een kort overzicht van hoe de invulling van de open norm uit de natuurwetgeving eruitziet op het moment van schrijven van dit rapport (juli - september 2025).

In de praktijk focust de invulling van deze open norm zich helemaal op één drukfactor, te weten de stikstofuitstoot van projecten. Dat is niet wettelijk vastgelegd, maar ontstaan in de praktijk. Het is dus goed mogelijk dat in de toekomst in de rechtspraak ook voor andere drukfactoren dit soort restrictieve en steeds wisselende normering ontstaat, al dan niet met terugwerkende kracht. Daar is echter niets over te zeggen – ook hier is sprake van grote rechtsonzekerheid.

Bij bijna al het menselijk en dierlijk handelen komt stikstof vrij, en deze daalt elders weer neer, soms op een Natura2000 gebied. Dat kan een risico vormen voor dit gebied. Hoewel stikstof op zichzelf een noodzakelijke voedingsstof is voor alle vegetatie, kan er overbemesting plaatsvinden. Door een teveel aan neerslag van stikstofverbindingen kan er vegetatieverandering optreden, waardoor het Habitatype kan veranderen.

Om dit risico uit te sluiten wordt er daarom bij de voortoets bij elk nieuw project berekend (door middel van het model AERIUS) of dit project leidt tot extra stikstofdepositie op één of meer Natura2000-gebieden. Zolang er volgens deze modelberekening geen extra stikstofdepositie is, worden significante gevolgen geacht te zijn uitgesloten.

Als het project volgens de modelberekening wel tot een vermeerdering van de stikstofdepositie leidt, moet worden gekeken of op de hectares van het Natura2000-gebied waarop die stikstof volgens de berekening neerdaalt de zogeheten Kritische Depositiewaarde (KDW) (bijna) is overschreden. De KDW is een risico-indicator die de hoeveelheid stikstofdepositie aangeeft waaronder met zekerheid kan worden gesteld

dat deze stikstofdepositie geen negatief effect heeft op het vegetatietype. Is er ook na die extra door het project veroorzaakte stikstofdepositie geen sprake van (naderende) overschrijding van de KDW, dan kan het project zonder vergunning doorgang vinden, omdat ook dan geacht wordt dat significante gevolgen zijn uitgesloten.

Blijkt uit de voortoets dat er door het project sprake zal zijn van een toename van (gemodelleerde) stikstofdepositie op hectares waarvan de KDW (bijna) is overgeschreden, dan moet er een vergunning worden aangevraagd. Dat is ook het geval als die hoeveelheid extra stikstof zeer klein is. De grens ligt momenteel bij 0,005 mol/ha/jaar, zo'n 7000 keer kleiner dan de kleinst meetbare hoeveelheid¹⁸ en zo'n 10.000 keer lager dan de hoeveelheid stikstof waarbij invloed op de vegetatie waarneembaar is.

Als uit de dan te maken passende beoordeling blijkt dat deze extra depositie niet tot aantasting van het natuurgebied leidt, bijvoorbeeld omdat er binnen bepaalde voorwaarden intern of extern gesaldeerd kan worden, kan een vergunning worden verleend. Dat is soms ook mogelijk als er niet gesaldeerd kan worden, maar er een uitgebreidere ecologische rapportage wordt opgesteld. Dit is een kostbare exercitie die in de praktijk vooral voor kapitaalkrachtige (industriële- en overheids-) partijen open staat.

De theorie achter dit stelsel is dat op deze wijze de stikstoftoevoer op Natura2000-gebieden op een effectieve manier kan worden gereguleerd. Stikstoftoevoer is in de gebruikte metaforen vaak als een emmer die op overlopen staat, en daarom is elke extra druppel er één te veel.¹⁹ Met de AERIUS-berekeningen bij toestemmingsverlening kunnen we kijken of er geen druppels bijkomen en krijgt men aldus de zekerheid dat

18 Petersen (2023), p.7; TNO (2022), zie hierover ook DND(2022), p. 81.

19 "In Nederland stoten we volgens de normen veel te veel stikstof uit. Zie het als een emmer, die echt helemaal vol zit. Elke druppel die erbij komt, stroomt over. Om te voorkomen dat dat gebeurt, is de stikstofkraan helemaal dichtgedraaid: elke nieuwe activiteit die zorgt voor stikstofuitstoot, kan dus niet doorgaan.", aldus de NOS (<https://nos.nl/regio/overijssel/artikel/274734-het-is-d-day-voor-boeren-en-de-bouw-gaat-het-land-van-het-stikstof-slot>), "En ook al daalt de hoeveelheid stikstof die in kwetsbare natuur komt al jaren, het is nog altijd te veel. Vergelijk het met een emmer water. Als die vol is en er komt water bij, dan overstroomt die. Ook al zijn het maar een paar druppeltjes die erbij komen." Aldus nu.nl <https://www.nu.nl/stikstof/6336260/harde-realiteit-is-dat-al-jarenlange-daling-van-stikstofneerslag-niet-genoeg-is.html>

er geen verslechtering plaatsvindt. Als er al een druppel bijkomt, moet er ergens anders een druppel weg worden gehaald (salderen), en dat alleen als het weghalen van die druppel niet al ergens anders voor nodig is omdat de emmer al overkoopt (additionaliteit bij overschrijding KDW).

Dit is niet alleen de metafoor die het goed doet in de media, het geeft ook een accurate weergave van de gedachte die achter de toestemmingspraktijk en de meeste juridische publicaties zit.

9. Problematiek van de invulling van de 'overlopende emmer'

Problematisch is echter dat deze metafoor geen relatie heeft met de werkelijkheid. Een volle emmer veronderstelt een statisch geheel, de focus op druppels een juist en gedetailleerd inzicht in de toevoer en afvoer van stikstof op elk niveau. Stikstof in Nederland is echter een dynamisch proces met constante toevoer en afvoer uit velerlei bronnen, iets waar we maar beperkt zicht op hebben. Als er dan toch een metafoor moet worden gebruikt, kan stikstof beter vergeleken worden met het water in een rivier: een geheel met een zeker evenwicht waar we invloed op hebben, maar met een grote hoeveelheid verschillende toevoeren (instroming vanuit het buitenland, zijrivieren, regen, grondwater, lozingen) en dito afvoeren (uitmonding in zee, verdamping, grondwater, onttrekking), ieder met een debiet dat niet alleen wisselt, maar evenmin precies in kaart kan worden gebracht en al helemaal niet op detailniveau kan worden gereguleerd.

Wie de waterstand in een rivier effectief op het gewenste niveau wil reguleren, neemt een ander type maatregelen dan degene die wil zorgen dat een emmer niet overloopt. Nederland zit echter vast in de metafoor van de emmer. We denken, bij wijze van spreken, dat de maatregelen waar we de waterstand in een emmer mee zouden kunnen regelen, eveneens geschikt zijn om de waterstand in de rivier op het juiste niveau te brengen.

Anders dan de metafoor van de emmer suggereert, zorgt de huidige toestemmingsverleningssystematiek er niet voor dat we elke druppel precies in het oog hebben.

In de eerste plaats is daar geen sprake van, omdat talrijke emissiebronnen buiten beeld blijven of omdat hun bijdrage wordt onderschat of niet wordt gekwantificeerd. Emissies die niet worden gemeld of waarvoor geen toestemmingsaanvraag is gedaan – vaak omdat men verwacht dat er niet wordt gehandhaafd, of simpelweg door onbekendheid met de stikstofuitstoot en de mogelijke vergunningplicht – blijven

vaak onder de radar. Iemand die zijn hond éénmaal per jaar meeneemt naar een stikstofgevoelig natuurgebied of zelf een plas doet achter een boom, zorgt daar voor een stikstofdepositie veel groter dan de ondergrens voor vergunningverlening (0,005 mol/ha/jaar). Ook grotere emissies, zoals de emissies van vliegtuigen boven de 900 meter, worden niet meegenomen in de AERIUS-berekeningen.²⁰ Maar zelfs als we voor iedere emitter – ieder mens, ieder dier en ieder verbrandingsproces – bereid zouden zijn naar beste weten hun emissies bij te houden, ook dan zou er van een adequate stikstofboekhouding ('het bijhouden van de druppels') geen sprake kunnen zijn, omdat alleen al vanwege het enorme aantal bronnen het feitelijk onmogelijk is alle 'druppels' in kaart te brengen.

Daarnaast geldt dat ook de omvang van de emissie die wel in kaart worden gebracht, geen vast gegeven is. Dat heeft verschillende oorzaken.

- De gegevens over de omvang van emissies worden doorgaans door de verzoeker zelf aangeleverd. Daarbij worden onvermijdelijk keuzes gemaakt die het uiteindelijke resultaat sterk kunnen beïnvloeden, zoals de representatie van emissiebronnen, emissiehoogte, ruimtelijke ligging en tijdsduur.
- Emissies worden berekend op basis van gestandaardiseerde waarden en houden slechts rekening met een aantal factoren, terwijl veel andere factoren buiten beschouwing worden gelaten. De ammoniakemissie van vee is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de hoeveelheid en soort voer, maar deze factor speelt doorgaans geen rol bij het registreren van emissies. Het adequaat registreren hiervan is overigens feitelijk onhaalbaar.
- Bij toestemmingsverlening gebruikte emissieberekeningen zijn theoretische momentopnamen en kunnen wijzigen als gevolg van ander gebruik. Luchtwassers die zijn meegenomen in stalberekeningen kunnen in werkelijkheid het grootste deel van de tijd open staan, afgesloten stallen kunnen in werkelijkheid gedurende lange tijd open staan, verkeer op een verkeersweg kan fors toe- of afnemen, technieken en bedrijfsvoering worden aangepast, etc. Het adequaat registreren hiervan is overigens eveneens feitelijk onhaalbaar.

20 <https://iplo.nl/thema/lucht/vaststellen-luchtkwaliteit/luchtvaartemissies-grenswaarden-rekenen/>

In de tweede plaats houden we niet elke druppel in het oog, omdat we die druppel niet kunnen zien of meten. Het gaat in het kader van Natura2000 niet om de emissie, maar om de depositie op Natura2000-gebieden. Zelfs de totale depositie (de hele emmer) kunnen we slechts zeer beperkt meten. Bij druppels afkomstig van een bedrijf is dat helemaal onmogelijk: gemeten depositie terugleiden tot een individuele bron behoort niet tot de mogelijkheden.

Daarom wordt de depositie die een project tot gevolg heeft, gemodelleerd met een rekenmodel. Dit stikstofmodel bevat echter substantiële onzekerheden, die toenemen naarmate de afstand groter en de berekende hoeveelheid kleiner is. Een en ander is geen tekortkoming van het specifieke model. Het is de consequentie van de onzekerheden en willekeurigheden in de onderliggende fysische en atmosferische processen. Deze onnauwkeurigheid is daarom fundamenteel. Ook met aanpassing van de modellen of met meer rekenkracht is er geen model te maken waarbij de nauwkeurigheid ook maar enigszins in de buurt komt van de in Nederland gebruikte beoordelingsdrempel van 0,005 mol/ha/jaar.²¹

Schiermonnikoog

Een van de weinige echte praktijkexperimenten, waarbij de effectiviteit van maatregelen is gemeten in plaats van berekend, geeft inzicht in hoe weinig betrouwbaar de gebruikte computerberekeningen zijn. Op Schiermonnikoog reduceerden boeren vrijwillig in 2021 hun veestapel met 38% om de stikstofbelasting op de natuur te verlagen. Stikstofmodel Aeries voorspelde een forse daling- in ieder geval in de orde van grootte van tientallen mollen -, maar metingen uit 2023 toonden juist een toename van de stikstofdepositie op Schiermonnikoog.²²

Tegen de achtergrond van deze onzekerheden in de berekeningen, zelfs wanneer het tientallen mol betreft, is het laten afhangen van een beslissing op 0,005 mol meer of minder niet te verantwoorden.

²¹ Hordijk (2022).

²² Buiten een straal van 500m rondom een stal is geen effect waarneembaar. <https://www.foodlog.nl/artikel/meetdata-bewijzen-koeien-hebben-geen-effect-op-ammoniakconcentratie-in-de-l>

Hele kleine modeluitkomsten zijn zo onnauwkeurig dat zij niets meer zeggen over de daadwerkelijke stikstofdepositie als gevolg van een project:²³ de getallen die uit het stikstofmodel rollen zijn dan niet meer dan een zuiver theoretische en modelmatige exercitie. Zij vormen nu echter wel de basis voor de vergunningverlening. Projecten worden afgewezen of toegestaan op basis van deze nietszeggende modeluitkomsten.

Ten derde is de werkelijke stikstofdepositie afhankelijk van een groot aantal factoren die buiten ons bereik liggen. De hoeveelheid regen heeft grote invloed op hoeveelheid stikstofdepositie in een jaar – een invloed die groter is dan bijvoorbeeld de dierenaantallen.²⁴ Een aanzienlijk deel van de stikstofdepositie wordt veroorzaakt door emissies uit het buitenland, terwijl het grootste deel van onze eigen emissies niet neerkomt binnen Nederland maar elders.

Omdat het feitelijk onmogelijk is om een adequate stikstofdepositieboekhouding bij te houden met een detailniveau van 0,005 mol/ha/ja, is het ook onmogelijk om op basis van een dergelijke boekhouding de afzonderlijke 'druppels' te reguleren. Het huidige toestemmingsverleningssysteem is daardoor niet effectief in het beheersen van het stikstofdepositierisico.

Dat blijkt ook uit de resultaten. Ondanks dat Nederland een veel restrictiever toestemmingsbeleid heeft dan andere Europese landen – waar stikstofdepositie vaak pas boven een aanzienlijk hogere drempelwaarde (zoals in Duitsland en Denemarken) of zelfs helemaal niet ((zoals in Frankrijk en Italië) wordt meegenomen – is er geen sprake van een snellere daling van de stikstofdepositie of een snellere vermindering van de stikstofoverbelasting. Ook een vergelijking tussen het huidige Nederlandse beleid en het vroegere Nederlandse stikstofbeleid leidt tot dezelfde conclusie.

23 TNO (2022), p. 11; Balla (2014), p. 48-59.

24 De Heij (2024).

De grote daling van de stikstofdepositie in Nederland sinds 1990 heeft plaatsgevonden in de tijd dat stikstofdepositie niet of nauwelijks een rol speelde bij toestemmingsverlening. Tussen 1990 en 2010 is de gemiddelde stikstofdepositie in Nederland substantieel gedaald, van ongeveer 2.700 mol/ha/jaar in 1990 naar ongeveer 1.500 mol/ha/jaar in 2010.

Gemodelleerde stikstofdepositie speelde gedurende deze periode een veel kleinere rol bij toestemmingsverlening, net zoals dat in andere landen nog steeds het geval is. Er waren beperkingen, maar deze waren ófwel generiek, of gingen uit van vuistregels, zoals emissiebeperkingen, minimale afstand tot stikstofgevoelige natuurgebieden en drempelwaarden.²⁵ Procedures gaan tot 2006 alleen over ammoniakdeposities en dan voornamelijk over grote deposities als gevolg van een project in de orde van grootte van 50 – 600²⁶ mol/ha/jaar, in plaats van over 0,01 of 0,15 mol/ha/jaar zoals nu dikwijls het geval is.²⁷

In de jaren na 2007 vernietigde de ABRvS steeds vaker besluiten, omdat een beroep op een vuistregel niet afdoende is gemotiveerd. Vanaf 2010 wordt er geprocedeerd over stikstofdepositie in het algemeen, waardoor nu niet alleen de veehouderij maar ook de aanleg van wegen in het geding komt. Om de toestemmingsverlening niet te hinderen, kiest de overheid er niet voor om de vuistregels te handhaven en beter te motiveren. De vuistregels verdwijnen en in plaats daarvan komt een steeds complexer systeem, met een focus op modelleren en op stikstofdepositiehandel (het zogenaamde salderen). Een en ander mondt in 2012 uiteindelijk uit in het PAS en het algemeen gebruik van het stikstofmodel AERIUS.

25 Tot 2002 gold de Interimwet Ammoniak en Veehouderij, waarbij een afkapgrens gold van 3.000 meter en een drempelwaarde van 15 mol/ha/jaar.

26 Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR4632.

27 "Daarbij betreft de Voorzitter dat thans en, gelet op de verklaring van de zijde van [vergunninghouder] ter zitting, naar verwachting in de periode tot de beslissing in de vergunningprocedure niet meer dan 500 varkens worden gehouden waarmee een beperkte ammoniakdepositie van 2,85 mol per hectare per jaar is gemoeid. Handhavend optreden zou naar het oordeel van de Voorzitter in de huidige situatie onevenredig bezwarend zijn voor [vergunninghouder] in verhouding tot de daarmee te dienen belangen." ABRvS 20 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4806 "Uit berekeningen van verweerder blijkt dat de daarmee gepaard gaande toename van de ammoniakdepositie op het natuurgebied "Oeffelter Meent" nagenoeg nihil is, zodat uitgesloten kan worden geacht dat deze toename

Het is opmerkelijk dat deze ontwikkeling samenvalt met een stagnatie van de daling van de gemiddelde stikstofdepositie in Nederland. In het bijzonder geldt dit voor de gemiddelde ammoniakdepositie: sinds 2006 is deze nauwelijks meer gedaald.²⁸ Vanzelfsprekend wil dat niet zeggen dat er sprake is van een causaal verband.

Maar wat wel duidelijk is, is dat de enorme toename aan complexiteit, extra bureaucratie, geen zin heeft gehad. Het heeft niet geleid tot een effectiever beleid dan het eerdere, veel minder complexe en op vuistregels gebaseerde beleid.²⁹

De waterstand in de rivier laat zich niet reguleren door het managen van druppels. Doen of dat wel kan, is niet alleen niet effectief, het is maatschappelijk zeer problematisch. Dat geldt ook voor 'druppelregulering' bij stikstof. Aan de ene kant vallen tal van stikstof uitstotende activiteiten (deels) buiten het zicht van het vergunningstelsel. Deze categorieën van bronnen lijden niet onder de strengheid van het huidige regime. Daartegenover staan burgers en ondernemers die zich te goeder trouw inspannen om vergunningen aan te vragen en zich aan de regels te houden, maar vervolgens stuiten op een systeem waarin feitelijk niets meer mogelijk is. Dit verschil in behandeling leidt tot rechtsongelijkheid, ondermijnt de geloofwaardigheid van het stelsel, beloont personen die activiteiten te kwader trouw buiten het vergunningstelsel houden en straft degenen die wel de regels van de overheid volgen vaak ongekend hard.

significante negatieve gevolgen voor dat gebied heeft."

28 Gemiddelde ammoniakdepositie: 1990: 1.788 mol/ha/jaar; 2006: 1.186 mol/ha/jaar 2020: 1.126 mol/ha/jaar.

29 Overgenomen uit DND (2023), p. 29-30.

"Het Pauperparadijs"

Muziektheatervoorstelling 'Het Pauperparadijs' zou na twee coronajaren weer gespeeld worden op de binnenplaats van het Nationaal Gevangenis­museum in Veenhuizen. Eerdere edities hadden er zonder bezwaar doorgang gevonden en trokken tienduizenden bezoekers, maar in 2022 weigerde de provincie Drente een vergunning af te geven.

De reden: op zes kilometer van de theaterplek ligt een Natura 2000-gebied. Volgens de AERIUS-berekening zou de voorstelling door een toename van autoverkeer en de uitstoot van aggregaten een (tijdelijke) toename van de stikstofdepositie op dit natuurgebied ten gevolg hebben, met een omvang van 0,01 mol/ha/jaar, een hoeveelheid zo'n 5000 keer lager dan de hoeveelheid waarboven verandering in de vegetatie kan worden waargenomen.

10. Naar een nieuw stelsel

Het huidige vergunningstelsel functioneert dus niet, niet op generiek niveau - het terugdringen van de hoeveelheid stikstofdepositie op Natura2000-gebieden - en evenmin op het niveau van de individuele toestemming. Het slaagt er niet in een eerlijk, objectief en wetenschappelijk verantwoord onderscheid tussen projecten die wel een risico vormen voor een Natura2000-gebied, en projecten die dat niet zijn. Dit gebrek is niet op te lossen met kleine aanpassingen, maar behoeft een principieel andere benadering.

Hierbij kan aangesloten worden bij de ervaringen uit het milieurecht, waar in principe dezelfde problematiek speelt. Ook hier is het onmogelijk om elke individuele activiteit effectief in het oog te houden, individueel te beoordelen en individueel te handhaven.

Aan het einde van de twintigste eeuw werd in het milieurecht geconcludeerd dat het vasthouden aan individuele vergunningplichten voor een groot aantal - vaak kleinschalige - activiteiten onuitvoerbaar en ineffectief was. De grote hoeveelheid vergunningaanvragen kon niet verwerkt worden, handhaving was door de grote aantallen onmogelijk en het milieueffect van individuele verlening was in veel gevallen verwaarloosbaar. Om die reden werd gekozen voor een systeem waarin alleen vergunningplicht gold voor daadwerkelijk risicovolle activiteiten, en in alle andere gevallen werd gewerkt met algemeen verbindende voorschriften, zoals emissiegrenzen of technische eisen. Deze algemene regels golden zowel voor vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige activiteiten, zodat milieuwinst niet uitsluitend afhankelijk was van het doorlopen van een vergunningprocedure.

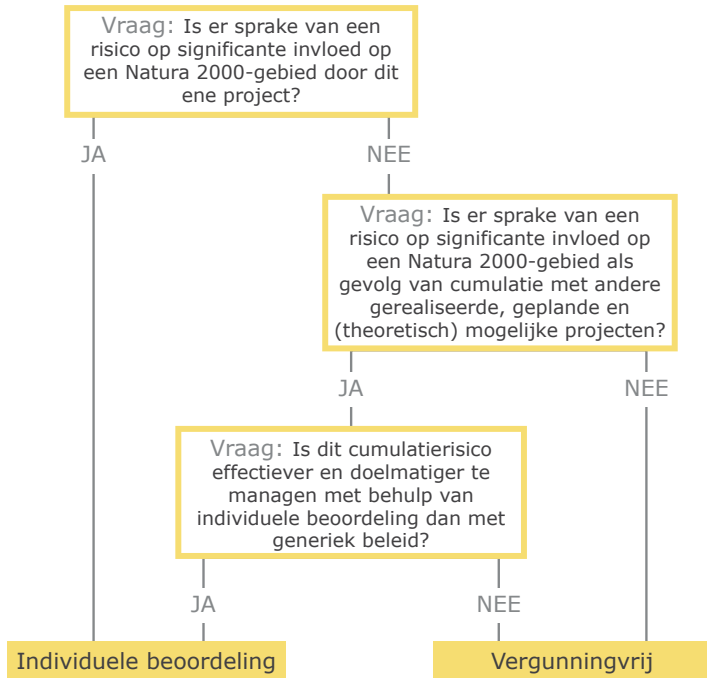
Eenzelfde benadering is ook aangewezen voor een alternatief toestemmings-verleningssysteem in het kader van Natura2000-gebieden. De uitgangspunten zijn dat niet elk individueel project een significante invloed op Natura 2000-gebieden heeft, dat het onmogelijk is om steeds een individuele beoordeling te maken en



dat het daarom niet doelmatig is om elk project aan een volledige beoordeling te onderwerpen.

Er zou daarom onderscheid gemaakt moeten worden tussen plannen en projecten die redelijkerwijs geen individueel risico op significante effecten kunnen veroorzaken, en plannen en projecten waarvoor dit risico wel

bestaat. De tweede categorie plannen worden vanzelfsprekend onderworpen aan een individuele beoordeling. Voor de eerste categorie zou moeten gelden dat zij in beginsel zonder vergunning kunnen worden uitgevoerd, tenzij er sprake is van cumulatie die tot een significant effect kan leiden. Ook in geval van cumulatierisico betekent dat niet dat er steeds een noodzaak is tot individuele beoordeling. Eerst moet worden beoordeeld of het cumulatierisico effectiever kan worden gereguleerd via generiek beleid – dus met algemene regels die gelden voor zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige activiteiten – of dat individuele toetsing de meest geschikte aanpak is.



Generiek beleid

Veel stikstof emitterende activiteiten kunnen namelijk goed worden gereguleerd via generiek beleid, ongeacht locatie, bijvoorbeeld via emissiegrenswaarden voor

ammoniak uit stallen of NO_x uit verbrandingsinstallaties. Ook andere sectoren, zoals de glastuinbouw, worden al decennia succesvol gereguleerd via technische eisen en dalende emissieplafonds. Deze aanpak heeft aantoonbaar geleid tot afname van milieubelasting, zonder de bestuurslast van een complex vergunningenstelsel. In de context van stikstofdepositie biedt generiek beleid bovendien niet alleen een alternatief voor individuele vergunningverlening, maar in veel gevallen een superieur instrument.

Waar individuele toestemmingverlening stelselmatig tekortschiet vanwege de beperkte reikwijdte van monitoring, de onvolledige dekking van het vergunningenstelsel en de kwetsbaarheid voor schijnzekerheid, maakt generiek beleid het mogelijk om op structurele en controleerbare wijze de stikstofemissie aan de bron te beperken. De effectiviteit van beleid staat of valt met de mate waarin het daadwerkelijk vat krijgt op relevante emissiebronnen. Individuele toetsing over kleine (theoretische) bijdrage, terwijl tegelijkertijd grote delen van de uitstoot buiten beeld blijven of buiten onze invloedssfeer liggen, is daarvoor principieel ongeschikt. Maatregelen die geschikt zijn om het waterpeil in een emmer te regelen, zijn niet geschikt om het waterpeil in een rivier te regelen. De op zichzelf juiste observatie, dat elke druppel water bijdraagt aan een hoger waterpeil in de rivier, doet daar niets aan af.

Van stroomschema naar lijsten

De keuze of er voor een bepaald risico bij een project een individuele afweging moet worden gemaakt is vast te leggen in algemene regels, die duidelijk en kenbaar zijn voor zowel overheden als burgers en ondernemingen die een mogelijk vergunningplichtige activiteit willen ondernemen. Hierbij kan worden aangesloten bij de wijze waarop Frankrijk de Habitatrichtlijn heeft geïmplementeerd.

Frankrijk hanteert een tweeledige lijstensystematiek. Op nationaal niveau bestaat een lijst van activiteiten die individueel bekeken mogelijk belastend zijn voor Natura 2000-gebieden, of waarvan het cumulatierisico het best kan worden beheerst door

individuele afwegingen. Deze lijst bevat onder andere activiteiten met hoge emissies of grootschalige ingrepen in de fysieke leefomgeving. Daarnaast kunnen regionale overheden een gebiedsspecifieke lijst opstellen met activiteiten die in of in de nabije omgeving rond een specifiek Natura 2000-gebied als potentieel risicovol worden beschouwd. Elk gebied kent immers eigen specifieke kenmerken die gevoelig zijn voor specifieke risico's. De toetsingsplicht geldt enkel voor activiteiten die op een van deze lijsten voorkomen.

Alle andere activiteiten worden als zodanig niet vergunningplichtig geacht, tenzij er op andere gronden aanleiding is om te vermoeden dat er sprake kan zijn van significante effecten. Daarbij gaat het om risico's waarbij nog geen afweging is gemaakt, bijvoorbeeld omdat niet bekend was dat ze bestonden. Het gaat niet om risico's die wel al bekend zijn en waarvan na inhoudelijke afweging gemotiveerd is besloten ze niet op één van de twee lijsten te plaatsen.

Dit systeem biedt rechtszekerheid vooraf, voorkomt willekeur achteraf en stelt de overheid in staat om haar inspanningen te richten op daadwerkelijk relevante risico's. Door de lijsten periodiek te evalueren en bij te stellen, wordt geborgd dat het systeem actueel blijft en aansluit op de ecologische en maatschappelijke werkelijkheid.

11. Kaders voor beoordeling

De hier voorgestelde systematiek wordt gebruikt in verschillende Europese landen, heeft daar de juridische toetsen doorstaan en is in beginsel Habitatrichtlijn-proof. Maar het gaat bij de juridische uitwerking niet alleen om de systematiek, maar ook om de concrete uitwerking. Ook deze moet aan bepaalde eisen voldoen. Uit de lijn van de rechtspraak van zowel het Europese Hof van Justitie als het Bundesverfassungsgericht als de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State is af te leiden dat een rechter zal toetsen of het onderscheid tussen vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige activiteiten consistent, wetenschappelijk verdedigbaar, transparant en niet innerlijk tegenstrijdig is.

Het gaat dus minder om de normstelling dan om de wijze waarop deze norm tot stand is gekomen en wordt toegepast. Een norm kan wel laag liggen, als zij niet goed is onderbouwd of niet goed wordt uitgevoerd, kan zij falen waar veel ruimere normen slagen, omdat deze wél deugdelijk zijn onderbouwd en goed worden uitgevoerd. Een treffend voorbeeld is het Nederlandse PAS, dat strengere normen hanteerde dan vrijwel alle andere Europese landen, maar juridisch onhoudbaar bleek. Andere, ruimhartigere stelsels in Europa doorstonden wél de toets aan de Habitatrichtlijn. Het PAS faalde niet vanwege zijn normstelling, maar vanwege de gebrekkige onderbouwing en het gebrek aan consistentie in de uitvoering.

Het gaat hier niet alleen om een wetenschappelijke onderbouwing. Er spelen ook andere, meer principiële standpunten van staatsrechtelijke en methodologische aard een rol. Het gaat om de reikwijdte van de wetenschappelijke en de juridische toetsing. Wat is het domein van de rechter, wat van de wetenschap, en wat van het bevoegd gezag? Het is van belang deze punten expliciet te benoemen. Het gaat hier immers niet over punten die alleen wetenschappers, maar juist iedereen aangaan.

1. Een nulrisico aantonen is niet noodzakelijk en zelfs onmogelijk

In juridische en ecologische zin is een nulrisico niet haalbaar. In vrijwel geen enkel beleidsdomein, en zeker niet binnen de context van complexe systemen zoals atmosferische stikstofdepositie, is het mogelijk om absolute zekerheid te verkrijgen dat er géén risico op negatieve effecten bestaat. Risico's kunnen worden beperkt, beheerst en gemitigeerd, maar nooit geheel worden uitgesloten. Dit wordt onderkend in de wetenschap, en het is in strijd met realiteitszin om van bestuursorganen of initiatiefnemers te verlangen dat zij het tegendeel bewijzen. Het alternatief ligt in een benadering waarin risico's worden gewogen, ingeschat en op proportionele wijze beheerst. Dat vereist het aanvaarden van onzekerheid binnen redelijke marges, gekoppeld aan toetsbare en handhaafbare normen, die recht doen aan zowel ecologische als maatschappelijke realiteiten. Daarmee wordt recht gedaan aan de geest van de Habitatrichtlijn, die bescherming beoogt, niet immobiliteit. In geen enkele andere lidstaat van de Europese Unie wordt een nulrisico geëist als voorwaarde voor toestemmingsverlening onder artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Lidstaten zoals Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk hanteren benaderingen waarin proportionaliteit, effectiviteit en uitvoerbaarheid voorop staan. De focus ligt daar op het beheersen van risico's en het vaststellen van redelijke grenzen, niet op het uitsluiten van elk denkbaar effect. Ook het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie nooit vereist dat absoluut nulrisico moet worden gegarandeerd. Het Nederlandse streven naar nul additionele depositie als juridische voorwaarde is daarmee niet alleen feitelijk onhaalbaar, maar ook Europees gezien uitzonderlijk en ongewenst.

2. Wetenschappelijke verdedigbaarheid betreft het systeem als geheel, niet individuele onderdelen

Een ander essentieel uitgangspunt bij de beoordeling van vergunningstelsels onder artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn betreft de wetenschappelijke

verdedigbaarheid. Hierbij moet de focus niet liggen op de kwaliteit of superioriteit van afzonderlijke onderdelen, zoals een specifiek stikstofmodel, maar op de samenhang en onderbouwing van het systeem als geheel. Het is een veelgemaakte denkfout om te veronderstellen dat het juridisch verplicht zou zijn om het 'beste beschikbare model' per definitie toe te passen. Waar het daadwerkelijk om gaat, is of het totale risicobeheersingssysteem op een wetenschappelijk verantwoorde manier risico's afweegt, beoordeelt en reguleert.

Een systeem dat bijvoorbeeld geen gebruik maakt van een model als AERIUS, maar risico's op andere wijze effectief beheerst en reguleert, kan wetenschappelijk sterker onderbouwd zijn dan een systeem dat AERIUS onkritisch toepast buiten het geldige toepassingsbereik. De nadruk op het model als individueel instrument leidt tot een verenging van de wetenschappelijke benadering, waarin context, betrouwbaarheid en toepasbaarheid ondergeschikt worden gemaakt aan technocratische schijnzekerheid.

Het huidige Nederlandse systeem, waarin AERIUS wordt gebruikt als doorslaggevend bewijs voor de aan- of afwezigheid van significante effecten, illustreert dit probleem scherp. De inzet van AERIUS buiten zijn wetenschappelijk verantwoorde reikwijdte – zoals bij berekeningen op projectniveau met marginale emissies – leidt tot een juridisch niet-verdedigbare afhankelijkheid van modelresultaten die feitelijk niet betrouwbaar zijn. Wetenschappelijke verdedigbaarheid vergt daarentegen dat wordt erkend waar onzekerheden liggen, en dat het systeem juist daarop is ingericht: met drempelwaarden, bandbreedtes, alternatieve reguleringsmechanismen en structurele toetsing van het geheel.

Een systeem hoeft dus niet elk individueel onderdeel tot op het hoogste niveau van precisie te optimaliseren, maar moet als geheel uitlegbaar, reproduceerbaar en consistent zijn – en afgestemd op het doel van ecologische bescherming binnen realistische bestuurlijke en maatschappelijke grenzen.



3. De uiteindelijke systeemkeuze ligt bij het bevoegd gezag, niet bij 'de wetenschap'.

Een veelvoorkomende misvatting binnen het debat over stikstofregulering is dat 'de wetenschap' een eenduidige richting zou kunnen of moeten geven aan de inrichting van het vergunningstelsel. Dit is onjuist. 'De wetenschap' bestaat niet als uniforme autoriteit en wordt niet vertegenwoordigd door individuele wetenschappers. In de praktijk bestaan er uiteenlopende wetenschappelijke opvattingen over modellering, meetmethoden, risicobeoordeling en drempelwaarden. Het is daarom onvermijdelijk én legitiem dat het bevoegd gezag – als democratisch gelegitimeerde actor – keuzes maakt binnen de bandbreedte van wetenschappelijke inzichten. Een belangrijke component van deze beleidsvrijheid betreft het bepalen wanneer voldoende zekerheid is bereikt. Dat oordeel is niet louter wetenschappelijk, maar raakt ook aan bestuurlijke verantwoordelijkheid en risicobeheersing.³⁰ De keuze om te aanvaarden dat de risico's voldoende zijn afgedekt, dat er voldoende is aangetoond dat significante effecten zijn uitgesloten, is bij uitstek een bestuurlijke afweging. Deze is afhankelijk van de context, van de aard van de activiteit, van de ernst van het potentiële effect, en van het bredere maatschappelijke en ecologische belang. Het is niet aan de rechter om deze afweging zelf inhoudelijk te maken; diens rol is beperkt tot de toets of het bevoegde gezag binnen de marges van redelijkheid is gebleven en of het gehanteerde kader op consistente en inzichtelijke wijze is toegepast. Deze lijn is ook terug te vinden in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Binnen het Europese recht is het aan lidstaten om binnen de grenzen van de Habitatrichtlijn invulling te geven aan de wijze waarop risico's worden beheerst, met inachtneming van ecologische doelstellingen én sociaal-economische belangen.³¹ Het feit dat binnen de Europese Unie verschillende benaderingen

³⁰ Petersen (2022).

³¹ Zie ook artikel 2 lid 3 Hrl: "In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden."

naast elkaar bestaan – waaronder lijstensystemen, drempelwaarden, gebiedsspecifieke regimes en generiek beleid – illustreert dat er ruimte is voor nationale beleidsvrijheid binnen een gedeeld juridisch kader.

Een goed ingericht systeem erkent de bestaande onzekerheden, anticipeert daarop en maakt bestuurbare keuzes, die toetsbaar en uitlegbaar zijn. Het is deze bestuurlijke verantwoordelijkheid die de kern vormt van een houdbaar en uitvoerbaar natuurvergunningstelsel.

4. Niet alleen het voorzorgsbeginsel, maar ook effectiviteit en proportionaliteit zijn leidende beginselen bij de keuze voor een systeem

Binnen het Europese recht gaat het om een efficiënt en effectief systeem. Beperkingen mogen slechts worden opgelegd wanneer zij aantoonbaar bijdragen aan het bereiken van het beschermingsdoel en moeten in redelijke verhouding staan tot de verwachte milieuwinst. Een systeem dat tracht elk risico – hoe gering ook – uit te sluiten, faalt doorgaans in effectiviteit, omdat het de aandacht verlegt naar marginale bijdragen terwijl wezenlijke risico's onbesproken blijven. Alleen een systematiek die risico's doelgericht, proportioneel en uitvoerbaar reguleert, kan voldoen aan het Europese recht. Dat vereist het aanvaarden van onzekerheid binnen redelijke marges, gekoppeld aan toetsbare en handhaafbare normen, die recht doen aan zowel ecologische als maatschappelijke realiteiten. Daarbij dienen ook sociale en economische belangen, zoals expliciet benoemd in het bredere kader van de Habitatrichtlijn, te worden meegewogen. Het Europese natuurbeschermingsrecht verlangt immers niet alleen bescherming van soorten en habitats, maar verlangt ook dat die bescherming wordt vormgegeven binnen het kader van duurzame ontwikkeling, waarin ecologische, sociale en economische belangen in balans

zijn. Daarmee wordt recht gedaan aan de geest van de Habitatrichtlijn, die bescherming beoogt, niet immobiliteit.

12. Praktische uitwerking – een voorbeeld

Het nieuwe stelsel sluit aan bij de kernsystematiek van artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn: een voortoets waarbij wordt beoordeeld of een plan of project significante effecten kan hebben op een Natura 2000-gebied. Nieuw is echter dat voor een groot aantal drukfactoren – en nadrukkelijk niet alleen stikstof – een specifiek en vooraf kenbaar toetsingskader wordt uitgewerkt. Dit kader maakt het voor zowel initiatiefnemers als het bevoegde gezag mogelijk om op eenvoudige wijze vast te stellen of een activiteit vergunningplichtig is. Dit wordt vormgegeven via algemene regels, drempelwaarden of uitsluitingscriteria, afhankelijk van het type drukfactor en de actuele wetenschappelijke inzichten.

Daar waar een drukfactor nog niet is uitgewerkt in een dergelijk toetsingskader, blijft de open norm van artikel 6, lid 3 van toepassing. In die gevallen moet, net als nu, een individuele beoordeling plaatsvinden aan de hand van de specifieke kenmerken van het project en het gebied.

De kern van het systeem is dat vooraf duidelijkheid wordt geschapen over de toetsingswijze. Het bevoegd gezag bepaalt – binnen een wetenschappelijk verdedigbaar en juridisch uitlegbaar kader – welke activiteiten vanwege hun aard, omvang of locatie op voorhand als niet-significant kunnen worden beschouwd. Voor activiteiten die mogelijk wél een risico vormen, blijft individuele beoordeling noodzakelijk. Dit sluit aan bij het doel van de richtlijn: daadwerkelijke bescherming van natuurwaarden, zonder onnodige bestuurlijke belasting.

De opbouw van het stelsel maakt een gerichte inzet van bestuurlijke capaciteit mogelijk. Door de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren, wordt de effectiviteit van natuurbescherming vergroot en ontstaat een systeem dat zowel ecologisch als juridisch standhoudt.

De vleermuis in de spouwmuur

Een generiek beleidssysteem kan in veel gevallen een oplossing bieden voor structurele en veelvoorkomende situaties waarin nu telkens individuele beoordeling wordt verlangd. Dat geldt niet alleen voor stikstof. Een illustratief voorbeeld betreft het omgaan met verblijfplaatsen van vleermuizen in spouwmuren bij renovatie of sloop. Nu is er in vergunningplichtige gevallen een ecologisch onderzoek nodig dat vaak duurder is dan de renovatie zelf. Bij niet-vergunningplichtige activiteiten is er echter helemaal geen controle en geen noodzaak tot ecologisch onderzoek. Zo leidt bijvoorbeeld een dakkapel aan de voorkant van het huis (meestal wél vergunningplichtig) tot een verplicht onderzoek, terwijl een dakkapel aan de achterkant (vaak vergunningvrij) daaraan ontsnapt. Hierdoor ontstaat een willekeurig onderscheid, ineffectieve bescherming en voor veel gevallen een niet te verantwoorden zware procedure.

In plaats van deze juridisch bepaalde tweedeling zou een algemene risicoweging moeten worden ingevoerd, waarbij het vereiste tot ecologisch onderzoek samenhangt met objectieve factoren die de kans op aanwezigheid van beschermde soorten bepalen – zoals bouwjaar, isolatiegraad, oriëntatie van het gebouw, en geografische ligging.

Op basis van deze risicoweging kan vervolgens een gedifferentieerd regime worden ingevoerd: in zeer laag-risicosituaties kan worden gebouwd zonder verdere maatregelen, in laag risico-situaties kan worden volstaan met generieke voorzorgsmaatregelen (zoals standaardtijdvensters voor werkzaamheden, beperkte sloopmethoden en de verplichting tot het aanbieden van alternatieve verblijfplaatsen), terwijl in hoog-risicosituaties een individuele beoordeling gerechtvaardigd is.

Een dergelijk stelsel is niet alleen beter uitvoerbaar, maar leidt ook tot een meer gelijkwaardige bescherming van soorten. Het biedt ruimte voor prioritering van toezicht en handhaving, zodat capaciteit gericht kan worden ingezet waar dat ecologisch het meest noodzakelijk is. Tegelijkertijd voorkomt het onnodige lasten voor burgers en bedrijven in gevallen waar het ecologisch risico verwaarloosbaar is. Ook hier geldt dat het doel niet is om elk risico uit te sluiten, maar om op een toetsbare en proportionele manier te waarborgen dat negatieve effecten worden voorkomen of gemitigeerd binnen redelijke marges. Een dergelijke systematiek sluit aan bij het doel en de geest van de Habitatrichtlijn, waarin naast effectieve ecologische bescherming ook maatschappelijke en economische belangen moeten worden meegewogen.

Voor stikstof wordt een tweedeling gemaakt in categorieën van activiteiten. Vergunningplichtig zijn die activiteiten die door hun locatie of door de omvang van hun stikstofemissie redelijkerwijs een individueel risico kunnen vormen voor stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden. Concreet betekent dit dat:

- Activiteiten binnen 250 meter van een stikstofgevoelig Natura 2000-habitat vergunningplichtig zijn indien de stikstofemissie een bepaalde drempelwaarde overschrijdt;
- Activiteiten buiten deze zones vergunningplichtig zijn indien zij een hogere grenswaarde overschrijden.

Binnen deze systematiek wordt tevens onderscheid gemaakt tussen typen emissies, waarvoor dus andere drempelwaarden gelden:

- Hoge, warme emissies (zoals uit schoorstenen van verbrandingsinstallaties) kennen een ander verspreidingspatroon en potentieel effectbereik dan
- Lage, koude emissies (zoals ammoniakemissies uit stallen), waardoor per type emissie afzonderlijke drempelwaarden worden gehanteerd.

Het is eventueel mogelijk dit nog fijnmaziger in te richten, met meerdere zones (500m, 1000m), of juist voor andere zones te kiezen, een en ander wat door de bevoegde wetgever het meest passend wordt geacht binnen de hiervoor uiteengezette kaders.

Daarnaast kan in het stelsel een specifieke lijst worden opgenomen van activiteiten die vanwege hun aard en omvang zijn uitgesloten van vergunningplicht. Het betreft hier activiteiten waarvan op voorhand duidelijk is dat zij niet in de buurt komen van relevante emissiedrempels, ongeacht hun locatie. Een voorbeeld hiervan zijn bouwactiviteiten.³² Het tijdelijk en beperkt karakter van stikstofemissies tijdens bouwwerkzaamheden, in combinatie met de geringe bijdrage van de bouw aan de totale stikstofdepositie, maakt het onzinnig om deze activiteiten vanwege stikstof structureel aan een vergunningplicht te onderwerpen.

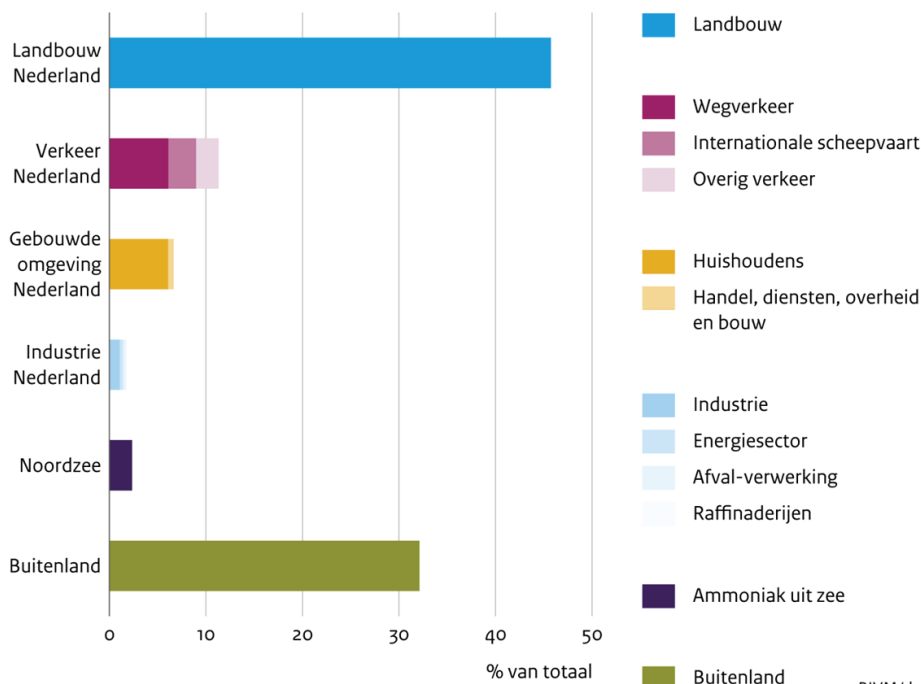
Vaststaat dat deze activiteiten, behoudens zeer extreme en makkelijk te identificeren uitzonderingen:

1. Individueel geen door stikstofdepositie veroorzaakte significante impact hebben op Natura2000-gebieden en
2. Het eventueel optreden van een eventueel stikstofdepositie-cumulatierisico niet op een effectieve manier is te managen door individuele beoordeling om twee redenen, die elk voor zich al de ineffectiviteit duidelijk maken:
 - a. De depositie op een natuurgebied als gevolg van een individuele activiteit niet alleen vanwege de omvang van de emissie, maar ook vanwege de relatief korte duur van deze emissie onmogelijk betrouwbaar is te berekenen.

³² Het gaat hier effectief om de bouwfase, niet om de gebruiksfase. Mits beter onderbouwd op een wijze zoals bovenstaand kan een bouwvrijstelling dus wel degelijk standhouden.

- b. Het stilleggen of hinderen van dergelijke activiteiten geen enkele materiële bijdrage levert aan het reduceren van het stikstofdepositierisico in relatie tot Natura2000-gebieden.

Herkomst stikstofdepositie, 2018



Bron: RIVM 2019

RIVM/dec19
www.clo.nl/nlo50712

Het lichtgele gedeelte omvat, naast handel en diensten, ook de bouw. Regulering of beperking van bouwactiviteiten heeft geen materiële invloed op de stikstofdepositie op Natura2000-gebieden. Daar staan wel enorme maatschappelijke kosten tegenover. Overgenomen van clo.nl

Het expliciet uitsluiten van dergelijke activiteiten vergroot de uitvoerbaarheid van het systeem, voorkomt bestuurlijke overbelasting en voorkomt maatschappelijke stilstand zonder dat dit ten koste gaat van de bescherming van stikstofgevoelige natuurwaarden. Het opnemen van een uitdrukkelijke uitsluitingslijst is strikt genomen niet noodzakelijk – deze activiteiten vallen immers al buiten de algemene grenswaarden – maar het vergroot de duidelijkheid en kenbaarheid voor zowel bestuursorganen als initiatiefnemers.

13. Relatie tot al dan niet effectieve bronmaatregelen

Het uitgangspunt van het nieuwe systeem is dat het niet mogelijk én niet effectief is om de miljoenen kleine 'kraantjes' afzonderlijk te beoordelen en te reguleren. Wie dat wel probeert – zoals het huidige systeem doet – laat tegelijkertijd een groot aantal bronnen volledig buiten beschouwing, terwijl andere streng worden aangepakt, zonder dat dit leidt tot een materieel positief effect op de stikstofdepositie. Dit systeem beloont partijen die zich aan de regelgeving onttrekken, en straft partijen die zich juist wetsgetrouw opstellen. Het is daarmee geen effectieve manier om het stikstofdepositierisico te beheersen.

Aangezien dit inzicht de grondslag vormt voor het nieuwe systeem en de reden is waarom het oude wordt verlaten, moet ook de verhouding tot te treffen bron- en natuurmaatregelen in dit licht worden beoordeeld.

Hieruit volgt dat de invoering van het nieuwe systeem onafhankelijk is van het al dan niet treffen of wettelijk vastleggen van bron- of natuurmaatregelen. Ook als die maatregelen onverhoopt niet worden genomen, maakt dat het oude systeem niet opeens wél effectief of efficiënt. De ineffectiviteit en inefficiëntie van het huidige stelsel staat op zichzelf. Het vervangen ervan door een beter, effectiever – of op zijn minst even effectief, maar maatschappelijk minder belastend – systeem is in beginsel op zichzelf gerechtvaardigd, ongeacht de overige omstandigheden.

Het doel van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn is het voorkomen van verslechtering van de staat van instandhouding van beschermde natuur. Wanneer dit zich voor dreigt te doen, levert het niet nemen van noodzakelijke maatregelen een schending op van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn. De correctie daarvan dient te geschieden via de daarvoor geopende juridische procedures. Het kan echter niet tot gevolg hebben dat de overheid in dat geval verplicht zou zijn om individuele aanvragers van een vergunning te onderwerpen aan een inefficiënt en ineffectief toestemmingstraject, en geen gebruik zou mogen maken van een efficiënter en effectiever alternatief.

14. Niet-juridische risico's bij juridische toetsing

Hoewel de nieuwe systematiek aansluit bij zowel de structuur van de Habitatrichtlijn als bij de praktijk en rechtspraak in vrijwel alle andere EU-lidstaten, bestaat het risico dat de Nederlandse rechter het desondanks zal beoordelen als in strijd met het EU-recht. Dit risico vloeit echter niet voort uit de inhoud van de systematiek zelf, maar uit het Nederlandse juridische ecosysteem. Het zijn, opmerkelijk genoeg, vooral de niet-juridische risico's die een risico vormen voor de juridische toetsing.

Gezien de beperkte omvang van Nederland is ook het aantal (academische) juristen dat zich met deze materie bezighoudt relatief klein. Daardoor bepalen enkele dominante stemmen het debat. De academische discussie is hierdoor minder breed en open dan wenselijk. Mede als gevolg daarvan is in de afgelopen tien jaar in Nederland een specifiek nationale interpretatie van de Europeesrechtelijke Habitatrichtlijn ontstaan, die afwijkt van de interpretatie zoals die in vrijwel alle andere lidstaten wordt gevolgd.

Wanneer de praktijk in andere EU-lidstaten zou worden getoetst aan deze specifiek Nederlandse interpretatie, zou de conclusie zijn dat vrijwel alle andere lidstaten in strijd handelen met de Habitatrichtlijn, en dat uitsluitend Nederland met het huidige – inefficiënte en ineffectieve – systeem richtlijnconform handelt. Evenzeer zou men dan moeten concluderen dat de hoogste bestuursrechters in die lidstaten, die de nationale praktijken hebben gesanctioneerd, zich allen vergissen in hun uitleg van het Europese recht.

Dit is een weinig plausibel uitgangspunt – het “spookrijdersperspectief” – maar het wordt toch, zij het impliciet, verdedigd in delen van de Nederlandse juridische literatuur. Daarbij wordt vaak volstaan met een abstracte lezing van passages uit uitspraken van het Hof van Justitie van de EU, zonder aandacht voor de feitelijke context waarin die uitspraken zijn gedaan, noch voor de wijze waarop andere lidstaten deze uitspraken interpreteren en toepassen.

Hoewel dit standpunt inhoudelijk weinig houdbaar is, vormt het toch een risico bij rechterlijke toetsing, aangezien ook Nederlandse rechters veelvuldig terugvallen op de Nederlandse juridische literatuur. Daarom is het van groot belang om de Nederlandse juridische discussie te verbreden en sterker te verankeren in het bredere Europese juridische debat. Niet alleen de inhoudelijke uitleg van de Habitatrichtlijn moet worden gespiegeld aan de praktijk in andere lidstaten, ook de onderliggende rechtsopvattingen moeten nadrukkelijker worden geëxpliciteerd en geëvalueerd in een Europese context.

Het doel van een Europese richtlijn is immers harmonisatie. De Nederlandse interpretatie van de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn moet aansluiten bij de Europa-brede interpretatie, zoals die blijkt uit zowel de bestuurspraktijk als de nationale en Europese rechtspraak in andere lidstaten. Alleen dan ontstaat een houdbaar en evenwichtig kader dat daadwerkelijk bijdraagt aan effectieve natuurbescherming én rechtszekerheid in de praktijk.

Het is van groot belang dit punt expliciet te benoemen bij het invoeren van het nieuwe systeem en dit ook steeds in juridische procedures expliciet aan te voeren.

Samenvatting

De Nederlandse samenleving zit al vanaf 2019 achter een stikstofsloot. Activiteiten waarbij volgens modelberekeningen minimale hoeveelheden stikstof op beschermde natuurgebieden neerkomen, krijgen geen vergunning. Als gevolg hiervan blijft de woningnood voortduren, vertraagt de verduurzaming van de economie en blijven noodzakelijke investeringen in onze infrastructuur achter.

De grondoorzaak van het probleem is de gebrekkige vertaling van de EU-Habitatrichtlijn naar Nederlandse regelgeving. Het Nederlandse kader maakt namelijk van de Kritische Depositiewaarde (KDW) een harde norm, terwijl het een risico-indicator is voor de drukfactor stikstofneerslag op natuur. Nederland streeft hiermee praktisch naar een onhaalbaar nulrisico voor deze specifieke drukfactor. De hyperfocus op deze drukfactor verdringt alle andere relevante factoren, zowel in het beheer van de natuur als in de vergunningverlening.

De inzet van het kabinet-Schoof hinkt op twee gedachten. Enerzijds zet men in op betere natuurmonitoring en een verbreding naar beleid voor alle relevante drukfactoren. Ook zet men in op een ander en meer doelmatig vergunningstelsel. Anderzijds blijft men hangen in het paradigma dat een algemene uitstootreductie, veel verdergaand dan wat Nederland in EU-verband heeft afgesproken, nodig is om de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Reden voor het Wetenschappelijk Bureau voor Nieuw Sociaal Contract (WB-NSC) om De Nieuwe Denktank (DND) te vragen om een structurele oplossing voor de Nederlandse stikstofcrisis uit te denken.

Vanuit DND hebben we deze opdracht vormgegeven in twee delen. Bij beide delen is het leidende principe dat we terugvallen op de letter én geest van de EU-Habitatrichtlijn. DND baseert zijn oplossingen op analoge toepassingen van de Habitatrichtlijn in andere EU-landen en vergelijkingen met de regelgeving voor andere sectoren in Nederland. Het eerste deel van het rapport richt zich op een beter kader voor natuurbeheer. Het tweede deel richt zich op een beter vergunningstelsel.

Het eerste deel van het rapport stelt een aanvulling voor op het Nederlandse kader voor natuurbeheer. Het voorbeeld is hoe Frankrijk dezelfde richtlijnverplichtingen heeft uitgewerkt in nationale regelgeving. Doel hiervan is het borgen van goed beheer van de beschermde natuur en het voorkomen van verslechtering ervan, zonder hyperfocus op stikstofdepositie en mét goede inbedding van natuurbeheer in de samenleving. Uiteraard blijft stikstofdepositie in beeld als één van de drukfactoren. De belangrijkste verbetervoorstellen zijn: 1) de rollenscheiding tussen bevoegd gezag, uitvoerder en toezichthouder vastleggen in de wet, 2) de verschillende stappen in de beheerscyclus vastleggen in de wet en 3) de verankering van natuurbeheer in de samenleving verbeteren.

Het tweede deel van het rapport stelt een wijziging voor van het Nederlandse vergunningenstelsel voor activiteiten die mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000 gebieden hebben. Doel hiervan is het stelsel zo inrichten dat het op een doelmatige manier met de risico's omgaat en meer rechtszekerheid biedt dan het huidige stelsel. Voor zo'n stelsel zijn drie goede voorbeelden voorhanden, de Franse en Duitse vergunningenstelsels onder de Habitatrichtlijn en het Nederlandse stelsel voor milieuvergunningen. Kern van het voorstel is om te gaan werken met lijsten van vergunningplichtige activiteiten waarbij met name de grootte van de voorziene stikstofuitstoot en de afstand tot beschermde stikstofgevoelige natuur bepalen welke activiteiten op de vergunningplichtige lijst komen. Dit principe is ook toe te passen op andere drukfactoren dan stikstof.

Een dergelijk stelsel naar Frans voorbeeld zorgt voor een kenbaar en werkbaar onderscheid tussen activiteiten met een hoger risico enerzijds en een beperkt of verwaarloosbaar risico anderzijds. Kernvraag hierbij is of het type risico voor het natuurgebied op het niveau van de individuele vergunning goed te reguleren is. Activiteiten die, ook in samenhang met andere activiteiten, een laag risico vormen op significante gevolgen voor een natuurgebied en/of waarvan het (cumulatief) risico niet goed via individuele vergunningen te reguleren valt, worden vergunningvrij. Het sluitstuk van het stelsel zijn algemeen geldende maatregelen die ervoor zorgen

dat ook vergunningvrije activiteiten bijdragen aan het beperken van de risico's voor natuurgebieden.

Het afstappen van de hyperfocus op stikstof betekent niet dat stikstofemissie en -depositie geen aandacht meer behoeft. Stikstofdepositie blijft een grotendeels extern veroorzaakte drukfactor op stikstofgevoelige natuur. En hoewel niet de focus van dit rapport, blijft ook een gerichte reductie in de uitstoot van stikstofverbindingen aangewezen. Enerzijds om Europese luchtkwaliteitsdoelen te halen en anderzijds om gericht de concentraties van stikstofverbindingen in de lucht boven de stikstofgevoelige natuurgebieden te verlagen. De voorgestelde combinatie van maatregelen zal leiden tot een beter en transparanter natuurbeheer en tevens tot een vergunningenstelsel dat op doelmatige wijze met risico's omgaat en meer rechtszekerheid biedt. De politiek is nu aan zet om Nederland van het stikstofslot te halen.

Verkort aangehaalde literatuur

Balla (2014) Balla, Bernotat, Frommer, Garniel, Geupel, Hebbinghaus, Lorentz, Schlutow, Uhl, *'Stickstoffeinträge in der FFHVerträglichkeitsprüfung: Critical Loads, Bagatellschwelle und Abschneidekriterium'*, Waldökologie, Landschaftsforschung und Naturschutz, 2014.

DND (2022) Q.F. Pluymaekers, A.M. Den Hartogh & S. Smit, *Stikstof, van technocratische tunnelvisie naar realistisch rentmeesterschap*, De Nieuwe Denktank, 2022.

DND (2023) Q.F. Pluymaekers, A.M. Den Hartogh: *Uit de stikstofcrisis, verantwoord omgaan met onzekerheid*, De Nieuwe Denktank, 2023.

Hordijk (2022) L. Hordijk, J.W. Erisman, H. Eskes, J.C. Hanekamp, M.C. Krol, P.F. Levelt, M. Schaap en W. de Vries, *Meer Meten, Robuuster Rekenen*, Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, 2022.

Petersen (2022) A. Petersen, *Expertoordeel onderbouwing maximale rekenafstand bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities*, London 2022.

Petersen (2023) A. Petersen, *Expertoordeel onderbouwing beoordelingsdrempel bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities*, London 2023, Bijlage bij DND (2023).

TNO (2022) J. Duyzer en H. Erbrink, *Afbakening in de modellering van depositiebijdragen van individuele projectbijdragen (Fase 2)*, Versie 3: TNO 2022.

denieuwedenktank

@nieuwedenktank

denieuwedenktank

info@denieuwedenktank.nl