

Klacht Europese Commissie

Schending van artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn door de Nederlandse Staat

Indiener: Mobilisation for the Environment & Grootouders voor het Klimaat
20 juni 2023

Inleiding

De Nederlandse natuur lijdt al decennialang onder een te hoge stikstofdepositie. Middels deze klacht verzoeken wij u om een inbreukprocedure tegen de Nederlandse Staat op te starten, vanwege het niet naleven van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG, hierna: Hrl). In het bijzonder vanwege een schending van artikel 6, tweede lid van de Hrl.

Ten tijde van het ondertekenen van de Hrl was reeds bekend dat de te hoge stikstofdepositie een ernstige dreiging vormde voor het behoud van de Nederlandse natuur en biodiversiteit. Zo vermeldt de Memorie van Toelichting (1992-93) bij de Interimwet ammoniak en veehouderij al de schadelijke gevolgen van een te veel aan stikstofdepositie én tevens de noodzaak tot een stikstofreductie:ⁱ

Een toename daarvan (lees: ammoniakdepositie) was ongewenst omdat daardoor zou worden bijgedragen aan verzuring en eutrofiëring van die gebieden, waardoor natuurwetenschappelijke en ecologische waarden kunnen worden aangetast.

En:

Om te bereiken dat reeds te veel veroorzaakte ammoniakdepositie wordt teruggedrongen, wordt een generiek ammoniakbeleid gevoerd.

Dat de inspanningen voor en na deze Interimwet onvoldoende zijn gebleken blijkt onder andere uit het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (2001). Daarin werd geconstateerd dat snel aanvullende maatregelen noodzakelijk waren om de stikstofdepositie voldoende te laten dalen.ⁱⁱ Het plan wees ook op de gevolgen van het uitblijven van verdere actie:ⁱⁱⁱ

Het gevolg is dat ongeveer de helft van de plantensoorten in ons land in hun voortbestaan wordt bedreigd. Ook zal de milieukwaliteit onvoldoende zijn voor insecten, vogels en vissen.

Bovendien benadrukte dat het milieubeleidsplan toen al dat de stikstofdepositie teruggebracht moest worden tot onder de KDW in 2030.^{iv} Ondanks deze heldere bevindingen en doelstellingen moeten wij constateren dat de noodzakelijke stappen zijn uitgebleven om de schadelijke gevolgen van stikstof een halt toe te roepen. In plaats daarvan is de Nederlandse natuur sinds de ondertekening van de Habitatrichtlijn alleen maar verder achteruit gegaan. We bevinden ons precies in het scenario waarvoor in het bovenstaande milieubeleidsplan reeds werd gewaarschuwd. In een recent rapport concluderen verscheidene wetenschappers dat de natuur zich inmiddels in de laatste fase van biodiversiteitsverlies bevindt vanwege de stikstofoverbelasting:^v

In de cascade van effecten die zich als gevolg van voortdurende te hoge stikstofdepositie voordoen, zitten we in de laatste fase, welke wordt gekenmerkt door ernstige bodemverzuring, verhoogde nitraatuitspoeling naar het grondwater en biodiversiteitsverlies op grote schaal.

Middels de ondertekening van de Habitatrictlijn heeft de Nederlandse Staat zichzelf verplicht al het nodige te doen om een verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen, en tegelijkertijd te werken aan het behoud en herstel van deze gebieden. Gelet op de huidige staat van het merendeel van de Nederlandse Natura 2000-gebieden kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de Nederlandse Staat haar verplichtingen niet heeft nageleefd in de afgelopen decennia. Bovendien wijst alles erop dat de maatregelen die thans worden besproken en doorgevoerd, volstrekt onvoldoende zijn, zodat niet-naleving ook in komende jaren nog het uitgangspunt zal zijn. Daardoor staat Nederland niet enkel op het punt om waardevolle natuur definitief te verliezen, maar berokkent zij ook grote financiële schade aan binnen- en buitenland. Uit een recente studie blijkt dat de Nederlandse economie verantwoordelijk is voor bijna 40 miljard euro aan schade aan biodiversiteit via onder meer lucht- en watervervuiling door de emissies van stikstof.^{vi}

Voor de Nederlandse natuur is het nu of nooit. Indien de Nederlandse overheid niet onmiddellijk inzet op een forse stikstofreductie, zal kostbare natuur voorgoed verloren gaan. Gelet op deze urgentie zien wij ons, als belangenbehartigers van de natuur, genoodzaakt deze klacht bij uw Commissie in te dienen.

Deze klacht is als volgt opgebouwd. Allereerst volgt een korte beschouwing van de verplichting van art. 6, tweede lid van de Hrl. Daarna wordt aangetoond dat sprake is van verslechtering van een groot deel van de Nederlandse Natura 2000-gebieden vanwege de te hoge stikstofdepositie. Vervolgens werken wij uit waarom de Nederlandse Staat structureel te kort schiet in het treffen van passende maatregelen om deze verslechtering te voorkomen. Afgerond zal worden met een korte conclusie.

Artikel 6, tweede lid van de Habitatrictlijn

Zoals bekend bij uw Commissie verplicht art. 6, tweede lid van de Hrl een lidstaat tot het treffen van passende maatregelen om verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen en de leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden te voorkomen. Met andere woorden: dit artikel verbiedt het optreden van verslechtering.

Verslechtering treedt op indien sprake is van een dalende lijn in de ecologische kenmerken van een Natura 2000-gebied in vergelijking met de begintoestand van het gebied. Deze begintoestand wordt ontleend aan het moment dat een voorstel tot aanwijzing als gebied van communautair belang is gedaan (ECLI:EU:C:2006:579, punten 45-46). Bovendien gaat het niet enkel om de gevolgen voor de feitelijk aanwezige habitattypen, maar ook om de gevolgen voor potentiële habitats en soorten (ECLI:EU:C:2011:768, punt 133).

Het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof) heeft daarnaast verduidelijkt dat het verslechteringsverbod permanent geldt (ECLI:EU:C:2016:10, punt 37). Daarnaast heeft het verbod een preventieve werking en berust het op het voorzorgsbeginsel: als sprake is van een risico of dreiging op verslechtering, dient een lidstaat reeds in te grijpen (zie ECLI:EU:C:2018:882, punt 85; ECLI:EU:C:2016:8, punt 58; ECLI:EU:C:2011:768, punt 42). Het is niet toegestaan te wachten met maatregelen totdat definitief een causaal verband is gelegd tussen een activiteit of factor en de optredende verslechtering. Met andere woorden: een uitsluitend reactief optreden, en niet tevens preventief, is onvoldoende in het licht van art. 6, lid 2 van de Hrl (ECLI:EU:C:2007:780, punten 207 en 208; ECLI:EU:C:2018:882, punt 134).

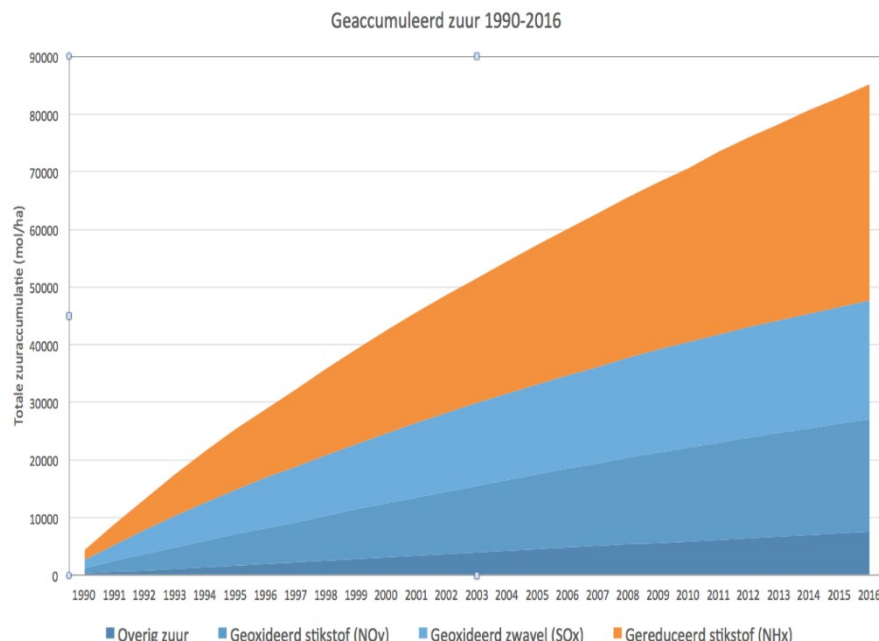
Daarnaast heeft het Hof verduidelijkt dat indien de waarschijnlijkheid van verslechtering is aangenomen, een lidstaat die waarschijnlijkheid via wetenschappelijke weg moet weerleggen

om aan art. 6, lid 2 Hrl te kunnen voldoen. Daartoe moet een lidstaat elementen aandragen waarmee elke redelijke twijfel kan worden weggenomen dat handhaving van een bepaalde praktijk wetenschappelijk gezien geen schadelijke gevolgen heeft voor de beschermde habitats. De Hrl vereist in dit geval dat een onderzoek wordt verricht naar de verenigbaarheid met art. 6, derde lid van de Hrl (ECLI:EU:C:2021:512, punten 157, 169-170).

Als laatste heeft het Hof in het PAS-arrest duidelijk gemaakt dat maatregelen, die nodig zijn om verslechtering te voorkomen, niet mogen worden gebruikt om nieuwe projecten mogelijk te maken – door de effecten van nieuwe projecten weg te strepen tegenover de effecten van de passende maatregelen (ECLI:EU:C:2018:882).

Verslechtering van natuurwaarden door te hoge stikstofdepositie

Het is een voldongen feit dat het merendeel van de stikstofgevoelige habitattypen in de Nederlandse Natura 2000-gebieden is verslechterd sinds het aanwijzingsvoorstel van deze gebieden. Ondanks dat de te hoge stikstofdepositie niet de enige oorzaak is van deze achteruitgang, is het wel één van de belangrijkste. De gevolgen van een langdurig verhoogde stikstofdepositie zijn veelzijdig, met vele interacties en effectketens. Vermesting en verzuring van de bodem zijn de meest kenmerkende negatieve effecten. Middels deze veranderingen in de bodem beïnvloedt de te hoge depositie de biodiversiteit van de Nederlandse Natura 2000-gebieden sterk negatief.^{vii} Bovendien accumuleren de effecten van stikstof in de tijd, waardoor de schade lastiger te herstellen is en zelfs onomkeerbaar kan zijn. Onderstaand figuur van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) maakt in één oogopslag duidelijk wat wordt bedoeld met de accumulerende werking van stikstofdepositie voor wat betreft verzuring. Zoals te zien is heeft de zuurlast zich de afgelopen jaren structureel opgebouwd. Door deze accumulatie is schade lastiger te herstellen en kan deze zelfs onomkeerbaar zijn.^{viii}



Het staat vast dat voor de meeste stikstofgevoelige habitattypen de huidige concentraties van stikstof veel te hoog zijn. In 2018 werd geschat dat op ongeveer 78% van de hectaren met stikstofgevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden sprake was van een overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW).^{ix} De KDW betreft de hoeveelheid stikstof die een ecosysteem jaarlijks kan verdragen.^x Indien de stikstofdepositie boven de KDW uitstijgt bestaat het risico dat de kwaliteit van een habitat verslechtert.

Recente wetenschappelijke studies onderschrijven dat de achteruitgang vanwege de te hoge stikstofdepositie daadwerkelijk plaatsvindt. Zo concluderen verscheidene ecologen in een rapport van 2021 niet enkel dat de natuur reeds ernstig verslechterd is vanwege stikstofoverbelasting, maar ook dat deze verslechtering blijft voortduren.^{xi}

De schadelijke effecten van stikstofdepositie blijven bestaan zolang de stikstofdepositie te hoog blijft en ook het herstel heeft tijd nodig. De kans is dus groot dat, ondanks goede inspanningen, ook de komende periode natuurwaarden verloren zullen gaan.

[...]

Ook veel soorten planten en dieren waarvan de stikstofdepositie substantieel bijdraagt aan de teloorgang zullen de komende tien jaar nog vrijwel zeker verder achteruitgaan, uit aangewezen gebieden verdwijnen of mogelijk zelfs landelijk uitsterven.

Uit een ander wetenschappelijk rapport uit 2021:^{xii}

Het is nu begin 2021, terwijl de laatste 15 jaar geen daling van de stikstofdepositie meer heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat in de afgelopen 15 jaren de cumulatieve effecten van stikstof voor driekwart van het grote oppervlak van gevoelige habitats (dat is het oppervlak dat aan stikstofdepositie boven de KDW blootstaat) niet zijn gestopt en de achteruitgang van de voor stikstof gevoelige habitats is voortgegaan. Deze verslechtering van de Natura 2000-gebieden gebeurt sluipend, en dient op korte termijn gestopt te worden om het definitieve omvallen van habitattypen te voorkomen.

Drie samenhangende wetenschappelijke rapporten uit 2022^{xiii} wijzen bovendien 18 habitattypen en 3 leefgebieden aan die door de voortdurende overbelasting op het punt van omvallen staan. Dit betreffen onder andere de habitattypen die kenmerkend zijn voor heide-, hoogveen- en (stuif)zandgebieden. Dit zijn dezelfde gebieden waarin de afgelopen decennia een significante achteruitgang van typische faunasoorten heeft plaatsgevonden, opnieuw mede veroorzaakt door de stikstofoverbelasting.^{xiv} Zo zorgt de te hoge stikstofdepositie bijvoorbeeld voor een verandering in de voedselkwaliteit voor planten, wat kan leiden tot een afname in diversiteit binnen het dierenrijk.^{xv}

Als laatste wijzen wij op de zogenaamde natuurdoelanalyses, die zijn uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Staat. Ook uit de tot nu toe uitgevoerde analyses ontstaat een ontluisterend beeld.^{xvi} Zo is de conclusie voor het overgrote deel van de natuurgebieden dat de instandhoudingsdoelstellingen, zoals het er nu voor staat, niet gehaald worden. Dit betekent volgens de analyses dat de natuur verslechtert. Stikstof is daarbij veruit het meest gerapporteerde probleem: in ruim driekwart van de Natura 2000-gebieden resulteert de overmatige stikstofdepositie in schade, ook als de aangekondigde maatregelen worden uitgevoerd.^{xvii} Een ecooloog van de provincie Noord-Holland wijst de stikstofdepositie ook aan als de grootste ‘boosdoener’ en concludeert op basis van deze analyses voor zijn provincie het volgende:^{xviii}

Laat ik er niet omheen draaien: de Noord-Hollandse natuur is er slecht aan toe. Zo neemt de biodiversiteit in snel tempo af. Veel bijzondere dier- en plantsoorten verdwijnen, terwijl het aantal algemene soorten juist toeneemt.

En:

Als we de natuurdoelen niet halen, dan is dat het gevolg van menselijk falen. Wij hebben onze natuurgebieden ongezond en kwetsbaar gemaakt. Vergelijk het maar met een mens: als jij heel ongezond leeft, dan word je ook sneller ziek. Dan val je bij elk griepvirus als eerste om.

Schending van artikel 6, tweede lid van de Habitatrictlijn: het uitblijven van effectieve passende maatregelen

Het feit dát de kwaliteit van stikstofgevoelige habitattypen al jarenlang verslechtert, is reeds voldoende om vast te stellen dat de Nederlandse Staat onvoldoende passende maatregelen heeft getroffen om deze verslechtering te voorkomen. Een schending van art. 6, lid 2 van de Hrl is om deze reden al een gegeven. Wij zijn echter van mening dat de Nederlandse Staat niet alleen vanwege haar nalatigheid in het verleden handelt in strijd met de Hrl, maar ook vanwege het huidige uitblijven van de noodzakelijke passende maatregelen. Sinds het PAS-arrest van het Hof in november 2018 (ECLI:EU:C:2018:882), en zeker na de daarop volgende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603), is het glashelder dat Nederland per direct in actie had moeten komen om de verdere achteruitgang van de nationale Natura 2000-gebieden te stoppen. Inmiddels zijn er al vier jaren verstreken en moeten we concluderen dat er (veel) te weinig gebeurt, ondanks de vele beloftes om de stikstofemissies daadwerkelijk te reduceren.

Wat is nodig om verslechtering vanwege stikstofdepositie te voorkomen?

Om te kunnen beoordelen of voldoende passende maatregelen getroffen worden, is allereerst van belang om te constateren wat nodig is om een nog verdere verslechtering van de betreffende habitattypen te voorkomen. Binnen de (ecologische) wetenschap is men het hier al geruime tijd over eens: de jaarlijkse stikstofdepositie moet fors en zo snel mogelijk dalen. Per direct moet de stikstofdepositie tot onder de KDW worden teruggebracht om verdere natuurschade te voorkomen (en uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding te bereiken).^{xix} Ook de advocaat-generaal heeft in haar conclusie bij het PAS-arrest van het Hof geconcludeerd dat de totale toegestane hoeveelheid stikstofdepositie onder de zogenoemde ‘critical loads’ (oftewel KDW) moet blijven. Bovendien wijst ze erop dat het zelfs nodig kan zijn nog minder toe te staan dan in de critical loads is bepaald, opdat de gecumuleerde stikstofvoorraden kunnen worden weggewerkt (ECLI:EU:C:2018:622, punten 62-63). Deze overweging wordt gesteund door wetenschappelijke inzichten.^{xx} Ook uw Commissie onderschrijft dat een reductie tot onder de KDW's noodzakelijk is voor een juiste naleving van de Habitatrictlijn. In uw brief van 28 maart 2023 aan de minister voor Natuur & Stikstof stelde u het volgende:

Wat de doelstellingen ter vermindering van de depositie van ammoniak en stikstofoxiden in Natura 2000-gebieden betreft, is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat de kritische depositiewaarde in geen enkel Natura 2000-gebied nog wordt overschreden, zodat elke verslechtering van de toestand een halt wordt toegeroepen en een volledig herstel van stikstofgevoelige habitats in al deze gebieden wordt gewaarborgd.

Bovendien zijn er de afgelopen jaren verscheidene studies verschenen, die duidelijk maken binnen welke termijn deze reductie moet zijn gerealiseerd. Zoals hierboven aangehaald hebben een drietal opvolgende studies in totaal 18 habitattypen en 3 leefgebieden aangewezen, die als het ware op omvallen staan. Voor deze natuurtypen geldt dat voor 2025 de stikstofdepositie tot onder het niveau van de KDW moet zijn gebracht om onherstelbare schade te voorkomen.^{xxi} Dat betekent dat binnen nu en tweeënhalf jaar een significante

stikstofreductie moet zijn gerealiseerd. Voor twaalf andere stikstofgevoelige habitats geldt dat deze reductie uiterlijk voor eind 2030 moet zijn behaald.^{xxii}

Eerder adviseerde de Commissie Remkes in juli 2020 al aan de Nederlandse regering dat er moet worden ingezet op een reductie van stikstofemissies van 50% voor 2030 ten opzichte van 2019.^{xxiii} Wetenschappers hebben aangegeven dat deze reductie moet worden beschouwd als de minimaal noodzakelijke daling. Zelfs bij deze reductie zullen waarschijnlijk nog aanzienlijke verdere biodiversiteitsverliezen optreden.^{xxiv} Het eerder behalen van deze reductie is vanuit ecologisch perspectief (en daarmee ook vanuit de Hrl) cruciaal. Bovendien is een reductie van 50% van de stikstofemissies niet voldoende. Een verdergaande nationale emissiereductie van 70% moet ten minste worden behaald om verslechtering te voorkomen.^{xxv}

Als laatste merken wij op dat bovenstaande conclusies des te urgenter zijn nu uit internationaal onderzoek is gebleken dat de tot nog toe gehanteerde KDW's te hoog zijn om de stikstofgevoelige natuur effectief te beschermen.^{xxvi} Voor zover cliënte juist geïnformeerd is zal Wageningen University & Research op korte termijn de nieuwe KDW's bekend maken. Het staat vast dat een groot deel van de KDW's naar beneden wordt gebracht. Dit betekent dat een nog grotere reductie nodig is om de Nederlandse natuur in stand te houden en te behoeden voor verslechtering.

Om aan art. 6, tweede lid van de Hrl te voldoen zal de Nederlandse Staat dan ook maatregelen moeten inzetten, die uitvoering geeft aan de hierboven beschreven reductieopgave. Er kan niet anders dan geconcludeerd worden dat van een dergelijke aanpak op dit moment geen sprake is. Daartoe wijzen wij op de volgende drie punten: 1) de geambieerde stikstofreductie is bij voorbaat onvoldoende, 2) de aangekondigde maatregelen zijn niet effectief en onzeker, 3) de Nederlandse Staat maakt het structureel mogelijk dat de stikstofdepositie toeneemt.

1. Geambieerde stikstofreductie te weinig

Met de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) heeft de Nederlandse Staat beoogd invulling te geven aan de reductieverplichting, die op grond van art. 6, lid 2 Hrl op haar rust. Deze wet is op 1 juli 2021 ingegaan en heeft de Wet natuurbescherming (Wnb) op verscheidene punten gewijzigd en aangevuld. Onder andere is artikel 1.12a aan de Wnb toegevoegd. Dit artikel omvat de zogenaamde omgevingswaarden. Middels deze waarden legt het artikel vast hoeveel stikstof gereduceerd moet zijn in respectievelijke de jaren 2025, 2030 en 2035. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in het percentage van het areaal van de stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden, waarop de deposities minder is dan de KDW van de betreffende habitats. In 2025 moet dit het geval zijn op ten minste 40% van het areaal, in 2030 50% en in 2035 74%. De omgevingswaarden vormen het beginpunt van de huidige stikstofaanpak: de stikstofplannen beogen (vooralsnog) niet meer dan het behalen van de waarden uit artikel 1.12a Wnb.^{xxvii}

Deze waarden komen echter geenszins overeen met de noodzakelijke stikstofreductie om een verdere achteruitgang van de natuur te voorkomen. Indien de omgevingswaarden worden vertaald naar de reductie van stikstofemissies, heeft de Nederlandse Staat zichzelf uitsluitend verplicht tot een gemiddelde emissiedaling van 10-15% in 2025, van 26% in 2030 en van 50% in 2035.^{xxviii} Zoals blijkt uit het bovenstaande is *ten minste* een emissiereductie van 50% noodzakelijk in 2030. Ondanks dat dit ook al duidelijk uit het advies van de Commissie Remkes bleek, heeft de Nederlandse Staat welbewust gekozen voor een afwijkend tijdspad en ambitieniveau.^{xxix} Daarnaast blijkt dat de grootste reductie wordt uitgesteld tot na 2030 (namelijk 24% in 5 jaar tijd), terwijl uit de eerdere wetenschappelijke studies blijkt dat *zo snel*

mogelijk een forse stikstofreductie moet worden ingezet. Voor 18 habitattypen en 3 leefgebieden moet zelfs binnen tweeënhalf jaar de stikstofdepositie onder de KDW zijn gebracht. Het is uitgesloten dat met een emissiedaling van 10-15% in 2025 hieraan kan worden voldaan.

Het is dan ook duidelijk: de omgevingswaarden geven geen enkele blijk van de ernst van de stikstofproblematiek in de Nederlandse natuur. Dit terwijl de Nederlandse regering bij het vaststellen van de omgevingswaarden al goed geïnformeerd was (en zeker had moeten zijn) over de benodigde stikstofdaling. De afgelopen jaren zijn bovendien aanvullende ecologische studies verschenen, die de urgentie en omvang van de noodzakelijke stikstofreductie nog inzichtelijker hebben gemaakt. Desondanks heeft dit niet geleid tot een steviger stikstofbeleid. Weliswaar heeft het huidige kabinet in het regeerakkoord afgesproken om de stikstofreductie van 50% naar voren te halen (van 2035 naar 2030), maar dit is nog niet omgezet in actie. Sterker nog: het is juist dit onderdeel van het akkoord waar coalitiepartij CDA over wil heronderhandelen.^{xxx} Een daadwerkelijke verdergaande reductiedoelstelling is dus niet in zicht, laat staan dat sprake is van een pakket aan maatregelen waarmee deze reductie kan worden gerealiseerd. De recente winst van BoerenBurgerBeweging in de laatste provinciale verkiezingen heeft als resultaat dat enkele provincies al hebben aangekondigd om met de reductieplannen op 2035 te mikken.

Gelet op bovenstaand moet dan ook worden geconcludeerd dat de Nederlandse overheid een veel lagere stikstofreductie nastreeft dan noodzakelijk om verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen. Bovendien heeft zij wetenschappelijke kennis genegeerd en zonder een (deugdelijke) ecologische analyse reductiedoelstellingen geformuleerd. Daarmee handelt de Nederlandse Staat in strijd met haar verplichting op grond van art. 6, tweede lid van de Hrl.

2. Stikstofaanpak onzeker

Naast een te lage reductiedoelstelling is bovendien geen sprake van een effectief pakket aan maatregelen, waarmee uitvoering wordt gegeven aan art. 6, tweede lid van de Hrl. Eén jaar na de PAS-uitspraak van de Raad van State heeft het destijds zittende kabinet haar zogenaamde ‘structurele aanpak stikstofreductie’ gepresenteerd.^{xxxii} Dit betrof een verzameling aangekondigde reductiemaatregelen en beheermaatregelen om de natuur te verbeteren. In juli 2021 is deze aanpak verder uitgewerkt in de Contourennota van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.^{xxxiii} Het uiteindelijke programma is in een eerste versie in december 2022 gepubliceerd.^{xxxiii} Dit programma verklaart zichzelf ‘de motor’ in de bovengenoemde structurele stikstofaanpak en brengt alle onderdelen uit deze aanpak samen. In aanvulling op dit programma heeft het kabinet in november 2022, naar aanleiding van het vervallen van de bouwvrijstelling, aangekondigd op korte termijn piekbelasters te willen uitkopen.^{xxxiv} Dit laatste plan is door uw Commissie getoetst aan de Europese regels voor staatsteun en begin mei 2023 goedgekeurd.

Bovenstaande stikstofmaatregelen schieten op verscheidene vlakken ernstig te kort. Deze klacht wordt te lang indien elke individuele maatregel beschreven en geanalyseerd wordt. Daarom beperken wij ons tot het aanwijzen van een drietal kenmerkende tekortkomingen, waarbij bepaalde maatregelen worden aangehaald ter illustratie. Op verzoek kunnen wij een uitgebreidere analyse doen toekomen.

Volledigheidshalve vermelden wij nog op dat de Nederlands overheid ook rekent op een stikstofreductie, die voortkomt uit autonome ontwikkelingen en als gevolg van de maatregelen uit het Klimaatakkoord. Ook bij de reductieprognoses van deze ontwikkelingen

en maatregelen zijn veel kanttekeningen te plaatsen. Opnieuw geldt echter dat de klacht te lang wordt als hier uitgebreid bij wordt stil gestaan. Op verzoek kunnen wij nadere informatie aanreiken betreffende deze autonome ontwikkelingen en het klimaatbeleid.

De tekortkomingen van de stikstofaanpak zijn onder meer de volgende:

Effecten wetenschappelijk onzeker

Zoals uit de jurisprudentie van het Hof blijkt, dient een lidstaat via wetenschappelijk weg aan te kunnen tonen dat verslechtering wordt voorkomen. Dit vereist logischerwijs dat de in te zetten passende maatregelen met een redelijke wetenschappelijke zekerheid het gewenste effect hebben en voldoende zijn om een verdere achteruitgang voor te zijn. In de huidige stikstofaanpak zitten verscheidene maatregelen, die hier niet aan kunnen voldoen.

Wij wijzen allereerst op de stalmaatregelen, gericht op het innoveren, investeren en normeren van emissiearme stallen. Voor deze maatregelen is in de contourennota van juli 2021 gerekend op een gemiddelde stikstofreductie van 29 tot 41 mol/ha/j.^{xxxv} Deze prognose is in het Programma van december 2022 hetzelfde gebleven.^{xxxvi} Wetenschappelijke studies hebben echter aangetoond dat niet van de veronderstelde emissiereductie van deze technieken kan worden uitgegaan. In sommige gevallen blijken emissiearme stallen het niet eens beter te doen dan traditionele stalsystemen.^{xxxvii} Dit is nog eens bevestigd in een recent (en uitgelekt) conceptrapport van Wageningen University & Research.^{xxxviii} De wetenschap heeft deze emissiearme stalsystemen dus al meermaals afgeschoten. Meerdere rechtbanken (ECLI:NL:RBMNE:2021:4508, r.o. 24-25; ECLI:N:RBNNE:2021:810, r.o. 6.3.6; ECLI:NL:2022:ROBR:2022) en ook de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2022:2557) hebben zich bij deze wetenschappelijke studies aangesloten en geoordeeld dat de effecten van verscheidene van dit soort technieken onzeker zijn. Toch blijkt uit de doorberekeningen van deze maatregel dat uit is gegaan van deze wetenschappelijk onzekere emissiereductie en is de prognose niet naar beneden bijgesteld.^{xxxix}

Een tweede voorbeeld van een maatregel, waarvan de effecten wetenschappelijk onzeker zijn, is de subsidieregeling verduurzaming binnenvaartschepen (voorheen retrofit binnenvaart). Deze regeling beoogt de NO_x-uitstoot van binnenvaartschepen te verminderen door onder andere het installeren van een zogenaamde SCR-katalysator. De werking van deze katalysator is echter onzeker en sterk afhankelijk van het type gebruik. Zo functioneert de katalysator niet (goed) bij een lage motorbelasting. En uit praktijkmetingen blijkt juist dat de binnenvaartmotoren voor een aanzienlijk deel bij lage motorbelasting draaien. Ook kan het gebruik van de katalysator leiden tot een hogere ammoniakuitstoot, wat tevens effecten heeft op de stikstofreductie – vooral omdat ammoniak een grotere invloed heeft op stikstofdepositie dan NO_x.^{xl} Dezelfde regeling verleent ook subsidie voor het installeren van een Stage V-motor, maar ook over de effectiviteit van deze techniek bestaat geen wetenschappelijke zekerheid. Zo geldt opnieuw dat de effectiviteit van deze motor sterk afhankelijk is van het type gebruik, en de mate waarin de motor stationair en bij lage last draait. Bovendien zijn er nog onvoldoende praktijkmetingen beschikbaar om de effecten van deze techniek met zekerheid vast te stellen.^{xli} Uit de doorberekening van deze maatregel blijkt echter geenszins dat rekening is gehouden met deze onzekerheden.^{xlii}

Als laatste wijzen wij op de zogenaamde natuurbeheermaatregelen, die ook onderdeel vormen van de stikstofaanpak. Dit zijn geen bronmaatregelen, maar betreffen veelal ingrijpen die in Natura 2000-gebieden zelf worden verricht. In het kader van stikstof gaat het dan bijvoorbeeld om maatregelen die beogen stikstof ‘af te voeren’ of de effecten van verzuring

tegen te gaan. Daarbij moet gedacht worden aan het afplaggen van (heide)gronden, maaien en het toepassen van kalk en steenmeel. Ondanks dat beheermaatregelen veel goeds kunnen doen voor de biodiversiteit en het behoud van de natuur, constateren wetenschappelijke studies dat de exacte uitwerkingen van veel maatregelen wetenschappelijk onzeker zijn.^{xliii} Bovendien wijst de wetenschap erop dat deze maatregelen in een overbelaste situatie weinig tot geen positieve effecten hebben.^{xliiv} Dit komt omdat ten eerste niet voor alle habitattypen effectieve natuurherstelmaatregelen beschikbaar zijn om stikstofschaade te voorkomen. En ten tweede, voor zover dergelijke maatregelen wel beschikbaar zijn, zijn die maatregelen in veel gevallen enkel effectief te noemen nadat eerst de deposities voldoende zijn gereduceerd. Dit betekent dat in veel gevallen enkel positieve effecten aan de maatregelen kunnen worden toegekend nadat de stikstofconcentraties onder de KDW liggen.

Bovendien is bekend dat de beheermaatregelen juist ook negatieve effecten kunnen teweegbrengen. Zo blijkt dat middels maatregelen gericht op het afvoeren van stikstof (denk aan maaien, kappen, baggeren of afplaggen) ook waardevolle nutriënten zoals fosfor, kalium, magnesium en calcium uit het systeem worden gehaald. Deze mineralen worden minder snel aangevoerd dan stikstof. Daardoor blijft de stikstof juist overvloedig beschikbaar, terwijl er grote tekorten ontstaan van andere essentiële voedingsstoffen.^{xlv} Een ander voorbeeld is dat door anti-verzuringmaatregelen stikstof juist sneller beschikbaar kan komen, waardoor de ondergroei van bossen kan verruigen.^{xlvi} Kortom, de wetenschappelijke effectiviteit van verscheidene natuurbeheermaatregelen is uiterst onzeker, indien er tegelijkertijd sprake is van een te hoge stikstofdepositie. Toch zet de Nederlandse overheid sterk in op deze natuurbeheermaatregelen. Het zijn veelal deze maatregelen, die al in uitvoering zijn, terwijl de noodzakelijke stikstofreductie op zich laat wachten.

Door de wetenschappelijke onzekerheden van bovenstaande maatregelen te negeren, rekent de Nederlandse Staat zich rijker dan zij is. Dit heeft tot gevolg dat - los van het feit dat de beoogde stikstofreductie niet voldoende is – het nu al duidelijk is dat deze daling ook niet in de verwachte mate gaat plaatsvinden.

Maatregelen zijn te vrijblijvend

Een groot deel van de maatregelen zijn gebaseerd op het principe van vrijwilligheid. Daarmee bestaat er geen garantie omtrent de uitvoering en uitwerking van deze maatregelen. Dit betekent dat de huidige aanpak niet tot een zeker resultaat leidt, laat staan dat het met wetenschappelijke zekerheid verslechtering kan voorkomen. Een aantal voorbeelden van maatregelen:

De Nederlandse Staat heeft voor de sector landbouw verscheidene vrijwillige beëindigingsregelingen bedacht. Deze richten zich met name op de veehouderij. De grootste stikstofwinst is inderdaad te behalen binnen de veehouderij; het opkopen van veebedrijven is daarbij onontkoombaar. Een analyse van eerdere vrijwillige beëindigingsregelingen leert ons echter dat de huidige verwachtingen omtrent de vrijwillige regelingen veel te hoog zijn. Zo vertonen ervaringen uit het verleden een opvallend patroon. Bij aanvang van een regeling is er grote belangstelling en worden budgetten verruimd. Na deze eerste piek haakte een groot deel van de deelnemers echter af (een kwart tot meer dan de helft) en konden de budgetten niet in volledigheid worden besteed. De regelingen uit het verleden konden dan ook niet tot een grotere vermindering van het gehouden vee leiden dan enkele procenten.^{xlvii} Bovenstaand patroon lijkt zich nu al te herhalen. Zo zijn ook bij de huidige regelingen al veel deelnemers afgehaakt.^{xlviii} Ook heeft de Nederlandse overheid al meerdere malen de verwachte stikstofdaling vanwege deze maatregelen moeten bijstellen, vanwege het ontbreken van

voldoende animo.^{xlix} Dit terwijl de overheid met de huidige regelingen inzet op het realiseren van tientallen procenten minder vee: een ongeëvenaarde ambitie in vergelijking met eerdere vrijwillige regelingen. Experts gaan er nu al vanuit dat het volledig besteden van de huidige budgetten en daarmee het realiseren van de verwachte stikstofdaling niet gaat plaatsvinden.¹

Ook de recent aangekondigde aanpak van piekbelasters gaat vooralsnog uit van vrijwilligheid. Uit een recente rondgang blijkt echter dat op dit moment weinig piekbelasters binnen de veehouderij interesse hebben in deelname aan de uitkoopregeling.^{li} Een dwingend instrumentarium wordt weliswaar achter de hand gehouden, maar een uitwerking hiervan ontbreekt. Dit maakt dat ook de effecten van deze aanpak grotendeels onzeker zijn.

Andere voorbeelden van vrijwillige maatregelen zijn bijvoorbeeld de eerder genoemd subsidieregeling voor de binnenvaart. Dit geldt ook voor de zogenaamde maatwerk aanpak voor industriële piekbelasters. Ook voor deze regelingen is reeds gebleken dat er weinig animo is en dat sprake is van een onderuitputting van het beschikbare budget.^{lii}

Los van het feit dat vrijwillige maatregelen maken dat de overheid beperkt invloed heeft op de resultaten van deze regelingen, is een ander nadeel dat geen sturing mogelijk is op de locatie waar de stikstofwinst plaatsvindt. Dit terwijl een gerichte locatiekeuze vanuit het oogpunt van natuurverbetering veel effectiever is dan het gesubsidieerd beëindigen van veehouderijen op willekeurige locaties.^{liii} De overheid kan er nu bijvoorbeeld niet voor zorgen dat de stikstofdaling plaatsvindt op die habitattypen, die het 't hardst nodig hebben.

Doordat de overheid inzet op vrijwillige maatregelen, mist zij de slagkracht om de benodigde stikstofreductie tijdig te realiseren. Daardoor zal de natuur verder verslechteren. De inzet van maatregelen met een dwingend karakter is onontkoombaar om aan art. 6, tweede lid van de Hrl te voldoen. Ook de landsadvocaat heeft al in september 2021 moeten concluderen dat per direct moet worden ingezet op de niet-vrijwillige beëindiging van piekbelasters.^{liv} Ondanks dit advies zijn dwingende maatregelen vooralsnog uitgebleven. Dit terwijl er geschikte juridische middelen voor beschikbaar zijn. Met name het intrekken van natuurvergunningen op grond van art. 5.4 Wnb lijkt een doeltreffend middel te zijn. Voor projecten zonder een natuurvergunning biedt art. 2.4 Wnb een geschikte grondslag om dwingende maatregelen te treffen.

Een groot deel van de stikstofwinst gaat naar nieuwe ontwikkelingen

Zoals hierboven al opgemerkt vereist artikel 6, tweede lid van de Hrl dat maatregelen die nodig zijn om verslechtering te kunnen voorkomen, niet worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken (zie ook ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.6 en 13.8; ECLI:NL:RBLIM:2021:4127, r.o. 14; ECLI:NL:RVS:2021:2627). Gelet op de huidige staat van de Nederlandse natuur zou dan ook in de meeste gevallen de gehele stikstofwinst vanwege de bronmaatregelen ten goede moeten komen aan de bedreigde natuurwaarden. Dit is echter niet het geval. Integendeel, een groot deel van de stikstofreductie wordt ingezet om nieuwe of bestaande (maar illegale) ontwikkelingen mogelijk te maken.

Zo is er sprake van een stikstofregistratiebank (SSRB). Deze bank wordt gevuld met 'vrijgekomen stikstofruimte' ten gevolge van bronmaatregelen. Deze vrijgekomen ruimte kan dan worden ingezet voor nieuwe projecten, is de gedachte. Dit betreffen met name woningbouwprojecten en infrastructurele projecten. Ook moeten vanuit de SSRB de PAS-melders worden gelegaliseerd.^{lv} Momenteel wordt de SSRB gevuld met ruimte afkomstig uit drie vrijwillige beëindigingsregelingen voor de veehouderij.^{lvi} Deze regelingen komen ook

terug als bronmaatregelen in het Programma Stikstofreductie en Natuurherstel. Maar liefst 70% van de gecreëerde stikstofreductie wordt in de bank weggezet, slechts 30% van deze reductie komt ten goede aan de natuur. Een dergelijke aanpak is evident in strijd met de verplichtingen van art. 6, tweede lid van de Hrl. Niet alleen worden op grond van noodzakelijke passende maatregelen nieuwe (of reeds bestaande en illegale) projecten mogelijk gemaakt. Ook wordt daarbij een verhouding gehanteerd (70-30), die ten onrechte in het voordeel uitvalt van deze nieuwe ontwikkelingen.

Als laatste merken wij op dat de overheid deze handelswijze ook lijkt te willen toepassen in de aangekondigde aanpak piekbelasters. Opnieuw meldt het kabinet dat niet enkel piekbelasters uitgekocht worden ten behoeve van natuurherstel, maar juist ook om PAS-melders te legaliseren en nieuwe economische ontwikkelingen mogelijk te maken.^{lvii}

Afsluitende opmerkingen

Dat de drie bovenstaande tekortkomingen nu al tot zichtbare problemen leiden is evident. Zo heeft de Nederlandse Staat inmiddels al meerdere malen haar prognoses omtrent de verwachte stikstofdaling vanwege haar aanpak naar beneden moeten bijstellen.^{lviii} Daardoor is het behalen van de omgevingswaarden uit art. 1.12a Wnb al uiterst lastig geworden, laat staan dat de daadwerkelijke noodzakelijke stikstofreductie tijdig genoeg wordt gerealiseerd.

Dit blijkt ook uit recente uitspraken van de Nederlandse rechtspraak. Zo hebben verscheidene rechtbanken geoordeeld dat middels de huidige inspanning geen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn (ECLI:NL:RBOBR:2022:5151; ECLI:NL:RBNHO:2022:3888; ECLI:NL:RBDHA:2022:1139; ECLI:NL:RBMNE:2021:4524; ECLI:NL:RBGEL:2023:340). Ook de Raad van State heeft in november 2022 geconcludeerd dat de stikstofmaatregelen door onzekerheden worden omringd, en bovendien veelal nog niet in uitvoering zijn (ECLI:NL:RVS:2022:3159).

Ook blijken uit de recent gepubliceerde natuurdoelanalyses dat voor het merendeel van de Natura 2000-gebieden de huidige aanpak onvoldoende is. In veruit de meeste gevallen zijn aanvullende maatregelen nodig om verslechtering tegen te gaan en een gunstige staat van instandhouding te bereiken.^{lix}

Kortom, wij kunnen niet anders dan concluderen dat de Nederlandse Staat onvoldoende passende maatregelen treft (en heeft getroffen in het verleden) om verslechtering van de Nederlandse natuur te voorkomen. Daarmee handelt zij in strijd met art. 6, tweede lid van de Hrl.

3. De Nederlandse Staat laat het toe dat de stikstofdeposities juist verder kunnen toenemen

Nu uit art. 6, tweede lid van de Hrl volgt dat Nederland effectieve maatregelen moet treffen om de stikstofdepositie te laten dalen, kan daartegenover worden gezet dat Nederland in ieder geval geen beleid mag voeren waardoor de stikstofdeposities juist kunnen stijgen. Immers, extra stikstofdepositie – ook in kleine hoeveelheden – verergeren in een situatie waar de KDW (fors) wordt overschreden de negatieve effecten van deze overbelasting.^{lx} Nederland zou dan ook moeten voorkomen dat een toename van stikstofdepositie kan optreden op reeds overbelaste en stikstofgevoelige habitattypen, om aan art. 6, tweede lid Hrl te kunnen voldoen. Wij moeten echter constateren dat de afgelopen jaren beleid is en nog steeds wordt gevoerd, waarmee structureel toenames van stikstofdeposities kunnen plaatsvinden. Wij wijzen in dit verband op twee zaken: 1) Intern en extern salderen, en 2) de 25-kilometergrens.

Deze twee zaken spelen een rol in het verlenen van toestemming voor gewijzigde of nieuwe projecten. In eerste plaats zou een toetsing van deze twee componenten aan art. 6, lid 3 Hrl voor de hand liggen. In deze klacht gaat het ons echter (vooralsnog) om het grotere plaatje. Namelijk dat er beleid wordt gevoerd, waardoor de stikstofdepositie structureel kan toenemen en Nederlandse natuurgebieden kunnen verslechteren. Op verzoek doen wij u graag een nadere uitleg toekomen waarom deze twee zaken ook in strijd zijn met art. 6, derde lid van de Hrl.

Intern en extern salderen met onbenutte stikstofruimte

Salderen wordt in het kader van de verlening van natuurvergunningen toegepast. Het betekent simpelweg dat 'stikstofruimte' uit een natuur- of milieuvergunning mag worden ingezet om een nieuw project mogelijk te maken. Bij intern salderen worden stikstofruimte gebruikt binnen hetzelfde project, en bij extern salderen wordt stikstofruimte uitgewisseld tussen projecten (met een saldogever en saldo-ontvanger). Dit beleid zou er toe moeten leiden dat er geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt, omdat binnen de eerdere vergunde ruimte wordt gebleven. In werkelijkheid kan een toename echter geenszins worden uitgesloten.

Het bevoegd gezag en ook de bestuursrechters laten het namelijk toe te salderen op basis van de maximale vergunde emissieruimte, en niet op basis van de daadwerkelijk benutte en gerealiseerde emissieruimte. Meerdere onderzoeken wijzen echter uit dat in veel vergunningen sprake is van onbenutte stikstofruimte. Zie bijvoorbeeld onderstaande citaten uit twee recente rapporten:^{lxi}

De latente ruimte in de vergunde rechten van vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming (steekproef van 150) is vergelijkbaar met de vaker gevonden latente ruimte binnen de milieuvergunningen en –meldingen: vertaald in economische omvang circa 25 tot 30%.

Maar het blijkt ook dat een deel van de ruimte in de milieuvergunningen structureel niet benut wordt. Dit geldt in het algemeen en ook voor locaties met een vergunning van meer dan 300 NGE. Er is wel verschil tussen de diersoorten. In de provincie Noord-Brabant werd in 2010 gemiddeld 57% van de vergunde rundveeplaatsen benut, 80% van de varkensplaatsen en 68% van de pluimveeplaatsen. Bij de bedrijfslocaties met een vergunning van meer dan 300 NGE blijkt deze benutting gemiddeld iets lager dan het provinciaal gemiddelde.

Door latente ruimte toch te betrekken bij de saldering wordt deze ruimte alsnog opgevuld met als gevolg een toename van de werkelijke stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Ook de evaluatiewerkgroep van het Interprovinciaal Overleg (IPO) concludeert dat toename van stikstofdeposities niet is uitgesloten middels intern en extern salderen.^{lxii}

Met de beleidsregels is feitelijke depositiestijging bij intern en extern salderen niet uitgesloten. Intern salderen is sinds 1 januari 2020 vergunningvrij en de volledig vergunde (inclusief latente) ruimte is voor intern salderen beschikbaar. Bij extern salderen is afroaming van 30% niet altijd genoeg om feitelijke depositiestijging te voorkomen. Daarom vindt de evaluatiewerkgroep dat onderzoek nodig is naar het (blijven) voorkomen van depositiestijging bij intern en extern salderen.

Voor wat betreft intern salderen is een toename van stikstofdepositie des te aannemelijker, nu de vergunningplicht voor intern salderen is afgeschaft per 1 januari 2020. Dit betekent dat

initiatiefnemers in het geval van wijzigingen of uitbreidingen van een reeds bestaand project in veel gevallen geen aanvraag voor een natuurvergunning meer hoeven in te dienen. Het bevoegd gezag verliest hiermee de regie over stikstof-veroorzakende activiteiten, waardoor onopgemerkt de stikstofdepositie verder kan toenemen.

Voor wat betreft extern salderen is de Nederlandse overheid eveneens de regie kwijt. Er is inmiddels sprake van een ‘bloeiende’ stikstofmarkt, waar particuliere saldo-zoekers op grote schaal de vergunningen van saldo-gevers opkopen.^{lxiii} Deze stikstofruimte gaat al snel naar de grootste bidder. Niet alleen wordt hierdoor op willekeurige wijze kostbare stikstofruimte ingezet voor nieuwe (of zelfs oude) initiatieven, ook ondermijnt deze marktwerking de strategieën om zo snel mogelijk tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie te komen. Intern en extern salderen wordt in alle sectoren inclusief industrie en transport veelvuldig en structureel toegepast met evidente toenames van stikstofuitstoot en stikstofdepositie tot gevolg. Wij kunnen hiervan op verzoek voorbeelden van aandragen.

Daarnaast geldt ook dat in veel gevallen de eerdere vergunningen, waaraan de stikstofruimte wordt ontleend, niet passend zijn beoordeeld. Saldering met PAS-vergunningen of milieuvergunningen wordt mogelijk geacht. Er bestaat dus geen zekerheid dat het benutten van deze stikstofruimte niet leidt tot significante negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden, en daarmee logischerwijs ook niet dat deze stikstofeffecten bijdragen aan de verslechtering van de natuurwaarden (zie ECLI:EU:C:2016:10, punten 41-43).

De 25-kilometerafkapgrens

Sinds januari 2022 wordt de stikstofdeposities buiten een grens van 25 kilometer – vanaf het project gezien – niet meer meegenomen in de beoordeling van de effecten van het individuele project. Dit terwijl vast staat dat ook buiten deze 25-kilometergrens stikstofdepositie plaatsvindt. Dit laatste heeft de Raad van State recentelijk ook bevestigd, maar desondanks heeft zij tevens geoordeeld dat deze 25-kilometergrens in overeenstemming is met art. 6, derde lid van de Hrl (ECLI:NL:RVS:2023:1299). De deposities die buiten de 25-kilometergrens plaatsvinden mogen volgens de Raad van State echter niet genegeerd worden. Op grond van art. 6, tweede lid van de Hrl moet de Nederlandse Staat er zorg voor dragen dat deze deposities niet leiden tot verslechtering van de beschermde natuurwaarden (r.o. 36-36.3).

Wij bestrijden de conclusie van de Raad van State dat toepassing van deze afkapgrens in overeenstemming is met art. 6, derde lid van de Hrl. Dit artikel vereist immers dat *alle* effecten en aspecten van een individueel project worden geïnventariseerd en beoordeeld (ECLI:EU:C:2004:482, punt 61; ECLI:EU:C:2013:220, punt 40; ECLI:EU:C:2016:838, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak; ECLI:EU:C:2018:883, punt 45-47). Bovendien kunnen de stikstofeffecten buiten de 25-kilometergrens betrouwbaar worden berekend, een praktijk die tot januari 2022 ook gangbaar was.^{lxiv}

In het kader van deze klacht is echter van belang dat door toepassing van deze 25-kilometergrens toenames van stikstofdeposities kunnen plaatsvinden in Natura 2000-gebieden. Zo hebben experts afgeraden een soortgelijke afkapgrens toe te passen, juist vanwege het risico op extra verslechtering.^{lxv}

Wanneer gebruik wordt gemaakt van een afkapgrens (bijvoorbeeld 5 km), betekent dit in de praktijk dat een aanzienlijk of zelfs het grootste deel van de depositie niet wordt beoordeeld. De extra depositie van deze projecten (die uiteraard op dezelfde manier doorwerkt als de extra depositie binnen de afkapgrens) zou in dat geval niet worden

beoordeeld. Het ecologische risico is (extra) verslechtering. Tenzij die depositie door bronmaatregelen wordt geneutraliseerd.

Van ‘neutraliserende’ bronmaatregelen ten behoeve van de 25-kilometerafkapgrens – zoals bedoeld in bovenstaand citaat - is echter geen sprake op dit moment. Daarbij geldt bovendien dat als er al extra bronmaatregelen getroffen zouden worden ten behoeve van deze afkapgrens, art. 6, tweede lid van Hrl vereist dat de hierdoor gerealiseerde stikstofwinst eerst ten goede komt aan de verslechterende natuur.

Afsluitende opmerkingen

Recentelijk lijkt een stijging van met name ammoniakemissies te zijn opgetreden.^{lxvi} Dit geldt in ieder geval voor het jaar 2020.^{lxvii} Los van de vraag of deze toenames direct te wijten zijn aan bovenstaande beleidskeuzes, onderschrijft het wél dat het Nederlandse beleid toenames heeft mogelijk gemaakt. Daarbij is geenszins uit te sluiten dat toenames van stikstofdeposities op individuele Natura 2000-gebieden ook in de toekomst blijven plaatsvinden. Deze ontwikkeling staat haaks op de verplichting om verslechtering te voorkomen.

Ter afsluiting wijzen wij nog op een bevinding van de Raad van State in haar jaarverslag over 2022. In dit verslag heeft de Raad zich kritisch uitgelaten over de getoonde slagkracht van de Nederlandse overheid in het algemeen en wijst daarbij ook op haar handelen in de ‘stikstofcrisis’. De Raad van State stelt onder andere dat slagvaardig handelen onder meer betekent dat Europees rechtelijke afspraken tijdig in het beleid wordt verdisconteerd. Daarover wordt het volgende gesteld:^{lxviii}

Slagvaardig handelen betekent dus ook dat deze Europees- en internationaalrechtelijke context tijdig in het beleid wordt verdisconteerd. De juridische grenzen moeten eerlijk onder ogen worden gezien. Als daarover onduidelijkheid bestaat, kunnen burgers de rechter vragen daarover een uitspraak te doen. Soms is het de vraag of hoger beroep door de overheid slechts wordt ingezet om tijd te winnen. Dat zou rechtsstatelijk kwetsief zijn. Omgekeerd is het niet (willen) onderkennen van juridische gevolgen en beleid al dan niet via ‘geitenpaadjes’ laten voortbestaan totdat de Europese Commissie of de rechter daaraan een halt toeroept, eveneens uit rechtsstatelijk oogpunt bezwaarlijk en kwetsbaar voor het vertrouwen in zowel de overheid als de rechter.

Het is hoog tijd dat de Nederlandse staat precies doet wat de Raad van State in bovenstaand citaat vooropstelt. De juridische – en daarmee ook de ecologische – grenzen onder ogen zien en vervolgens overgaan tot de noodzakelijke actie om de neergang van de Nederlandse natuur definitief een halt toe te roepen.

Verzoek

In deze klacht hebben wij gemotiveerd waarom de Nederlandse Staat haar verplichtingen op grond van art. 6, tweede lid van de Hrl schendt. Dit proces van verslechtering heeft zich in de afgelopen decennia voltrokken. Al die tijd heeft de Nederlandse Staat geweten dat deze achteruitgang plaatsvond, maar heeft welbewust gekozen niet in te grijpen. En nog steeds doet Nederland onvoldoende om de Nederlandse natuur te redden. Ook nu – net als in het verleden^{lxix} – zijn de inspanningen hoofdzakelijk gericht op het mogelijk maken van nieuwe economische activiteiten en het niet hoeven op te lossen van de stikstofproblematiek. Als de huidige koers wordt voortgezet, zal op korte termijn onomkeerbare schade optreden en zal waardevolle natuur voorgoed verloren gaan. Gelet op deze urgentie verzoeken wij uw Commissie een inbreukprocedure op te starten tegen de Nederlandse Staat.

- ⁱ *Kamerstukken II 1992/1993*, 23 221, nr. 3 (MvT), blz. 2 en 5.
- ⁱⁱ Nationaal Milieubeleidsplan 4, Een wereld en een wil (2001): <https://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/VROM2001NMP4.pdf>
- ⁱⁱⁱ Nationaal Milieubeleidsplan 4, blz. 45.
- ^{iv} Nationaal Milieubeleidsplan 4, blz. 99.
- ^v *Stikstof & Natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijk reductiedoelstelling van stikstof*, A.B. van den Burg e.a. (2021), blz. 5-6: https://www.wwf.nl/globalassets/afbeeldingen/nieuws/nieuws-2021/210408__rapport-stikstof-van-den-burg-et-al_.pdf.
- ^{vi} *Miljardenschade aan biodiversiteit noopt tot radicale stappen*, ABN Amro (2022), blz. 22: https://www.abnamro.nl/nl/media/abnamro-rapport-miljardenschade-aan-biodiversiteit-noopt-tot-radicalen-stappen_tcm16-178060.pdf
- ^{vii} *Effecten van N-depositie op de biodiversiteit van natuurterreinen. Stikstofdepositie: sluipmoordenaar van de Natuur*, R. Bobbink (2019), blz. 34: https://www.b-ware.eu/sites/default/files/publicaties/Bobbink2019bodem_0.pdf
- ^{viii} *Is de bodemverzuring in Nederland omkeerbaar?* H. Bergsman, J. Vogels, A. van den Burg en R. Bobbink, *Vakblad voor Natuur Bos Landschap* (2018), blz. 6: <https://edepot.wur.nl/450204>
- ^{ix} *Kamerstukken II 2020/2021*, 35 600, nr. 3 (MvT), blz. 6.
- ^x *Onderzoek naar de ammoniakdepositie op vijf habitatgebieden ten behoeve van het interm toetsingskader Ammoniak en Natura 2000*, T.J.A. Gies en A. Bleeker Alterra-Wur (2007), blz. 9: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30654-44-b1.pdf>
- ^{xi} *Stikstof & Natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijk reductiedoelstelling van stikstof*, blz. 24.
- ^{xii} *Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse*, R. Bobbink (2021), blz. 71: https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2021/05/b0f273ff-0bobbink2021_rapportstikstofgreenpeace_def-2.pdf
- ^{xiii} *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, R. Bobbink, G. van Dijk, E. Remke en H. Tomassen (2022): https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2022/02/6c62b831-0bobbinketal2022rapportherstelbaarheidvoorgp_finalfinal.pdf
Resultaten Quick Scan Natuurdoelanalyses, Taakgroep Ecologische Onderbouwing (2022): <https://www.aanpakstikstof.nl/binaries/aanpakstikstof/documenten/publicaties/2022/05/25/resultaten-quick-scan/Resultaten+quick+scan.pdf>
Aanvulling op Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht, H. Tomassen, E. Remke en R. Bobbink (2022): https://ecologischeautoriteit.nl/projectdocumenten/011045_5009_Aanvulling_herstelbaarheid_habitattypen_-_Tomassen_ea_2022-.pdf
- ^{xiv} *De grauwe klauwier mist kevers door verruigende duinen*, H. Esselink, G.J. van Duinen, M. Nijssen, M. Geertsma, P. Beusink en A. van den Burg, *Vlakblad Natuur, Bos, Landschap* (2007), blz. 22-24: <https://edepot.wur.nl/114579>
Toevlucht voor de tapuit, bescherming van een bijzondere trekvogel, C. van Turnhout en R. van Beusekom, *Vogelbescherming Nederland* (2014): <https://www.vbne.nl/productdetails/toevlucht-voor-de-tapuit-bescherming-van-een-bijzondere-trekvogel>
Effecten van damherten op bloemen en vlinders in de Amsterdamse Waterleidingduinen, M. Wallis de Vries, *Vlinderstichting* (2017): <https://assets.vlinderstichting.nl/docs/b1242b7d-bc61-465e-9908-dcfb3bc4349c.pdf> *Living Planet Report, Natuur en Landbouw verbonden*, Wereld Natuurfonds en meer (2020): <https://www.wwf.nl/globalassets/pdf/lpr/wwf-living-planet-report-nederland-2020-natuur-en-landbouw-verbonden.pdf>
- ^{xv} *Stikstof verandert de voedselkwaliteit van planten*, J. Vogels, D. van de Waal, A. van den Burg, M. Wallis de Vries, M. Nijssen en R. Bobbink (2022): https://www.b-ware.eu/sites/default/files/publicaties/217_221_DLN6_Stikstofdepositie.pdf
Imbalanced by overabundance, Effects of nitrogen deposition on nutritional quality of producers and its subsequent effect on consumers, J. Vogels, A. van den Burg, D. de Waal, M. Weijters, R. Bobbink, M. Nijssen, M. Wallis de Vries (2020): https://www.natuurkennis.nl/Uploaded_files/Publicaties/imbalanced-by-overabundance-rapport-obn-2018-94-nz.616cc9.pdf
Effect van stikstofdepositie op dieren groter dan verwacht, *Nature Today* (8 juni 2023): https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=30874&utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter&utm_campaign=web-rss-nb
- ^{xvi} Zie bijvoorbeeld ten aanzien van
Provincie Utrecht: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/toekomst-landelijk-gebied/natuurdoelanalyses>
Provincie Noord-Brabant <https://www.brabant.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/natuurdoelanalyses>
Provincie Noord-Holland: https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2023/Maart_2023/Provincie_levert_concept_natuurdoelanalyses_in_We_moeten_hard_aan_de_bak

- ^{xvii} *Nederlandse natuur heeft veel te lijden, niet alleen van stikstof*, NOS (2023): <https://nos.nl/artikel/2473603-nederlandse-natuur-heeft-veel-te-lijden-niet-alleen-van-stikstof>
- ^{xviii} Provincie levert concept natuurdoelanalyses in: We moeten hard aan de bank (2023): https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2023/Maart_2023/Provincie_levert_concept_natuurdoelanalyses_in_We_moeten_hard_aan_de_bank
- ^{xix} *Stikstof & Natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijk reductiedoelstelling van stikstof* (2021), blz. 7. *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht* (2022), blz. 67. *Addendum bij Stikstof & Natuurherstel* (2022): <https://www.wwf.nl/api/Download/Download?fileId=291792>.
- ^{xx} Vegetation community change points suggest that critical loads of nutrient nitrogen may be too high, K. Wilkons. J. Aherne en A. Bleasdale, *Atmospheric Environment* (2016), blz. 324-331. *Addendum bij Stikstof & Natuurherstel* (2022), blz. 1.
- ^{xxi} *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, R. Bobbink, G. van Dijk, E. Remke en H. Tomassen (2022). *Resultaten Quick Scan Natuurdoelanalyses*, Taakgroep Ecologische Onderbouwing (2022). *Aanvulling op Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, H. Tomassen, E. Remke en R. Bobbink (2022). *Addendum bij Stikstof & Natuurherstel* (2022).
- ^{xxii} *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, R. Bobbink, G. van Dijk, E. Remke en H. Tomassen (2022), blz. 4.
- ^{xxiii} *Niet alles kan overal*, Eindadvies over structurele aanpak Advies Stikstofcollege (8 juni 2020), blz. 5, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e1d98609-6f59-4245-8758-ec00da553db5/pdf>
- ^{xxiv} *Stikstof & Natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijk reductiedoelstelling van stikstof* (2021), blz. 7.
- ^{xxv} *Stikstof & Natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijk reductiedoelstelling van stikstof* (2021), blz. 7. *Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning stikstofproblematiek: doel, integraliteit en regie*, Algemene Bestuursdienst (2021), blz. 9: <https://www.aanpakstikstof.nl/binaries/aanpakstikstof/documenten/rapporten/2021/03/19/langetermijnverkenning-stikstofproblematiek/Rapport+Langetermijnverkenning+Stikstofproblematiek+2021.PDF>
- ^{xxvi} *Review and revision of empirical loads of nitrogen for Europe*, R. Bobbink, C. Loran en H. Tomassen, German Environment Agency (2022): https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/4038/dokumente/review_and_revision_of_empirical_critical_loads_final.pdf
- VN: Natuur nog gevoeliger voor stikstof dan gedacht (2022): <https://www.nporadio1.nl/fragmenten/nieuws-en-co/afec03ac-60d6-4ca8-9a40-cc6acc84bae5/2022-09-02-vn-natuur-nog-gevoeliger-voor-stikstof-dan-gedacht>
- ^{xxvii} Programma Stikstofreductie en natuurverbetering 2022-2025, Eerste editie 2022, blz. 7: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ce9cacdc2f43a287fda6ed95e3d2d2f0a95e277f/pdf>
- ^{xxviii} Programma Stikstofreductie en natuurverbetering 2022-2025, Eerste editie 2022, blz. 19.
- ^{xxix} Kamerbrief 24 april 2020, Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak, <https://www.aanpakstikstof.nl/binaries/aanpakstikstof/documenten/kamerstukken/2020/04/24/kamerbrief-24-april-2020-structurele-aanpak/Kamerbrief+24+april+voortgang+stikstofproblematiek+structurele+aanpak.pdf>
- ^{xxx} Kabinet bouwt pauze stikstof in om CDA in coalitie te houden, NOS (2023): <https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2469664-kabinet-bouwt-pauze-stikstof-in-om-cda-in-coalitie-te-houden>
- ^{xxxi} Structurele aanpak stikstofreductie en natuurverbetering, (24 april 2020): <https://www.aanpakstikstof.nl/actueel/nieuws/2020/04/24/stikstofaanpak-versterkt-natuur-en-biedt-economisch-perspectief>
- ^{xxxii} Contourennota programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (16 juli 2021): <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/16/contourennota-programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering>
- ^{xxxiii} Programma Stikstofreductie en natuurverbetering 2022-2025, Eerste editie 2022: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ce9cacdc2f43a287fda6ed95e3d2d2f0a95e277f/pdf>
- ^{xxxiv} Kamerbrief 25 november 2022, Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ff16ca9b79ac5d9e4c50c20aea245335397f05a0/pdf>
Kamerbrief 10 februari 2023, Uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-14e729b63f063934df21eebf0744ce2f79f3621/pdf>
Piekbelastersaanpak: <https://www.aanpakstikstof.nl/de-stikstofaanpak/aanpakpiekbelasting>
- ^{xxxv} Contourennota programma Stikstofreductie en natuurverbetering (16 juli 2021), blz. 15.
- ^{xxxvi} Programma Stikstofreductie en natuurverbetering 2022-2025, Eerste editie 2022, blz. 25.
- ^{xxxvii} *Advies 'Stikstofverliezen uit mest in stallen en mestopslagen'*, Commissie Deskundigen Meststoffenwet, 18 juni 2020: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ab0cb3b1-4c93-4baa-b12f-0e1b49fc0841/pdf>
Stikstofverlies uit opgeslagen mest, CBS (2019): <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/44/stikstofverlies-uit-opgeslagen-mest>
- Zie ook de brief van Mobilisation for the Environment over emissiearme staltechnieken: <https://mobilisation.nl/assets/foundation-6/media/22verhaal%20mob%20tegen%20opvullen.pdf>

^{xxxviii} Innovaties stikstofreductie werken niet voldoende, NOS (2023): <https://nos.nl/artikel/2474764-innovaties-stikstofreductie-werken-niet-voldoende>.

^{xxxix} *Analyse Stikstofbronmaatregelen*, PBL, 24 april 2020, blz. 67 en verder:

https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf.

De analyse gaat bijvoorbeeld uit van reductie van 30% van ammoniakemissies (bij melkveestallen) en van 85-90% bij varkensstallen.

^{xl} *Analyse Stikstofbronmaatregelen*, PBL, 24 april 2020, blz. 92.

^{xli} *Analyse Stikstofbronmaatregelen*, PBL, 24 april 2020, blz. 97.

Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen, Rapportage bij de Klimaat- en Energieverkenning 2019, PBL in samenwerking met TNO en RIVM (10 april 2020), blz. 28: https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-emissieramingen-luchtverontreinigende-stoffen-rapportage-bij-de-klimaat-en-energieverkenning-2019_4067.pdf

^{xlii} *Analyse Stikstofbronmaatregelen*, PBL, 24 april 2020, blz. 90-91.

^{xliiii} Natuurherstel na de PAS-uitspraak: van juridische zekerheid naar borgen van ecologische effectiviteit, H. Ploegmakers, S. Turnhout, R.P.B. Foppen, J.C.J.M. de Kroon & prof. dr. H. Siepel, *Milieu & Recht* (2021), blz. 10-17.

^{xliv} *Stikstof & Natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijk reductiedoelstelling van stikstof* (2021).

Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht, R. Bobbink, G. van Dijk, E. Remke en H. Tomassen (2022).

^{xlv} *Stikstof & Natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijk reductiedoelstelling van stikstof* (2021), blz. 27.

Zie ook een uitspraak van rechtbank Noord-Holland, waarin de rechtbank op basis van wetenschappelijke argumenten kanttekeningen plaatst bij de effectiviteit van beheermaatregelen: ECLI:NL:RBNNE:2021:1466, r.o. 5.4.3

^{xlvi} *Langetermijneffecten van bosbekalking- en bemesting: de Harderwijkerproef*, R. Bobbink, A. Van den Burg, E. Brouwer, B. Van de Riet en H. Siepel (2018):

https://www.natuurkennis.nl/Uploaded_files/Publicaties/langetermijneffecten-van-bosbekalking-en-bemesting-de-harderwijkerproef.389b06.pdf

Stikstof & Natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijk reductiedoelstelling van stikstof (2021), blz. 30.

^{xlvii} *Beëindigen van veehouderijen, Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, PBL (2022), blz. 46

https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-beeindigen-van-veehouderijen-4924_0.pdf.

^{xlviii} *Uitkoopregeling varkensboeren werkt niet: de ene naar de andere boer haakt af*, Trouw, 14 september 2020. *Boer haakt af bij provinciale stoppersregeling*, Nieuwe Oogst, 18 februari 2022:

<https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2022/02/18/boer-haakt-af-bij-provinciale-stoppersregeling#:~:text=Provincies%20hebben%20nog%20geen%20enkele.mogelijke%20opkoop%20van%20hun%20bedrijven>.

^{xlix} *Memo indicatie opbrengst subsidieregeling sanering varkenshouderij*, RIVM (2021):

<https://www.rivm.nl/sites/default/files/2021-06/Indicatie%20opbrengst%20Subsidieregeling%20sanering%20varkenshouderij%20memo%20juni%202021.pdf>

Zie ook: <https://www.aanpakstikstof.nl/themas/landbouw/vragen-en-antwoorden/over-de-subsidieregeling-sanering-varkenshouderijen-srv>

ⁱ *Beëindigen van veehouderijen, Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, PBL (2022), blz. 46.

ⁱⁱ *Piekbelaasters hekelen onduidelijkheid, maar weten wel zeker: ik stop niet*, NRC (2023):

<https://www.nrc.nl/nieuws/2023/03/23/piekbelaasters-hekelen-onduidelijkheid-maar-weten-wel-zeker-ik-stop-niet-a4160307>

ⁱⁱⁱ *Onderuitputting bij subsidieregeling voor SCR-katalysatoren binnenvaart, Voortgangsoverzicht bronmaatregelen per oktober 2021 (overzicht kan worden verstrekt).*

Beschrijving stikstofaanpak provincie Noord-Holland (19 august 2022), blz. 2-3: weinig belasting voor maatwerk industriële piekbelaasters: <https://www.odnhn.nl/dsresource?objectid=9c10f270-80a8-40f9-93ba-6de89d0959eb>

ⁱⁱⁱⁱ *Beëindigen van veehouderijen, Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, PBL (2022), blz. 5.

^{lv} Landsadvocaat wil boeren die te veel uitstoten vergunning afnemen, NOS (2021): <https://nos.nl/artikel/2397745-landsadvocaat-wil-boeren-die-te-veel-uitstoten-vergunning-afnemen>

^{lv} Legalisatieprogramma PAS-meldingen: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022/02/Legalisatieprogramma-PAS-meldingen.pdf>

^{lvi} Zie: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/informatiepunt-stikstof-en-natura-2000/veelgestelde-vragen/>

Legalisatieprogramma PAS-melders (2022), blz. 6-7:

<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022/02/Legalisatieprogramma-PAS-meldingen.pdf>

^{lvii} Kamerbrief 25 november 2022, Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ff16ca9b79ac5d9e4c50c20aea245335397f05a0/pdf>

Kamerbrief 10 februari 2023, Uitwerking piekbelaastersaanpak en voortgang PAS-melders:

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-14e729b63f063934df21eebf0744ce2f79f3621/pdf>

Piekbelaastersaanpak: <https://www.aanpakstikstof.nl/de-stikstofaanpak/aanpakpiekbelasting>

^{lviii} Volgens de contourennota van 24 april 2020 zouden de maatregelen nog moeten kunnen leiden tot een reductie tussen de 103-180 mol/ha/j. De maatregelen van het Rijk en de provincie zouden volgens de contourennota van. Volgens een

recente prognose valt deze stikstofreductie nog lager uit, namelijk tussen de 86-159 mol/ha/j

Kwartaalrapportage Implementatie Bronmaatregelen (27 december 2022), blz. 6:

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-2054a28033a0cb53a7bb23056582bffccb4a93d8/pdf>

^{lix} Zie bijvoorbeeld: *Nederlandse natuur heeft veel te lijden, niet alleen van stikstof*, NOS (2023):

<https://nos.nl/artikel/2473603-nederlandse-natuur-heeft-veel-te-lijden-niet-alleen-van-stikstof>

^{lx} Beantwoording vragen Werkgroep Follow-Up Advies Hordijk, Schrijfgroep van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (16 juni 2021), blz. 3: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6d843b421fbc7d7b92ba85050831ca3786931797/pdf>

Cumulatietoets bij Natura 2000 kan beter, Alterra (2013), https://www.landschap.nl/wp-content/uploads/2013-2_095-101.pdf

^{lxi} *Inventarisatie onbenutte emissieruimte in vergunningen van veehouderijen rondom de Peelvenen*, Pouderoyen & WUR (28 november 2018), blz. 21: https://www.eerstekamer.nl/overig/20191107/rapport_inventarisatie_onbenutte_document3/f=/v13ij70fguzt_opgemaakt.pdf

Grootschalige veehouderij in Nederland. Bedrijven, locaties en milieuvergunning, J. van Os en T.J.A. Gies, Alterra (2011), blz. 9: <https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-343132363931>

^{lxii} *Managementrapport: Evaluatie van de provinciale beleidsregels intern en extern salderen*, IPO (2021), blz. 4:

<https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2022/01/Evaluatie-uitvoering-beleidsregels-in-en-extern-salderen.pdf>

^{lxiii} Zie bijvoorbeeld *Schiphol Group koopt meerdere boeren uit voor extra stikstofruimte*, 5 december 2022,

<https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2455230-schiphol-group-koopt-meerdere-boeren-uit-voor-extra-stikstofruimte>.

^{lxiv} Wij kunnen verscheidene technisch onderbouwde rapporten overleggen waaruit de betrouwbaarheid van de berekeningen buiten de 25 kilometergrens blijkt.

^{lxv} Beantwoording vragen Werkgroep Follow-Up Advies Hordijk, Schrijfgroep van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (16 juni 2021), blz. 6.

^{lxvi} *The measuring ammonia in nature (MAN) netwerk in the Netherlands*, R. Bobbink, D.E. Lolkema, H. Noordijk en A.P. Stolk et al, Biogeosciences (2015), blz. 5133-5142.

^{lxvii} Luchtkwaliteit verder verbeterd, daling CO2 zet door: Urgenda-doel voor 2020 gehaald, RIVM (2022):

<https://www.rivm.nl/nieuws/luchtkwaliteit-verder-verbeterd-daling-co2-zet-door-urgenda-doel-voor-2020-gehaald>

^{lxviii} Jaarverslag 2022, Raad van State, blz. 12-13: <https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022>

^{lxix} Zie bijvoorbeeld de brief van voormalig minister-president Jan Peter Balkenende van 13 juli 2009, waarin de Nederlandse Staat uw Commissie vraagt een voorstel op te stellen voor het aanpassen van de Habitatrichtlijn, opdat er meer ruimte komt voor economische ontwikkelingen én juist minder voor de bescherming van de beschermde natuurgebieden.