

20 mei 2025

Whitepaper

Oplossingsrichtingen stikstofproblematiek in Nederland



Whitepaper - Oplossingsrichtingen stikstofproblematiek in Nederland

De 18-december uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)¹ hebben de discussie over stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden weer flink doen oplaaien. In nasleep van de kort daarop gewezen *Greenpeace*-uitspraak² heeft Kabinet-Schoof besloten tot oprichting van een Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel. Recent bleek bij de presentatie van de Voorjaarsnota op 18 april 2025 echter dat daarbij geen (additionele) budgetten op Rijksniveau zijn vrijgemaakt voor de aanpak van de huidige stikstofproblematiek. Dat doet vermoeden dat verdere sturing vanuit de Rijksoverheid op dit onderwerp nog enige tijd op zich zal laten wachten.

Om te voorkomen dat Nederland in de tussentijd steeds verder op slot komt te zitten, zetten wij in deze *whitepaper* enkele ecologische, technische en juridische denkrichtingen uiteen om op korte termijn tot een integrale aanpak van de stikstofproblematiek in Nederland te komen. In onze optiek is hierbij een grote rol weggelegd voor de provincies. Ook hoeft wat ons betreft niet gewacht te worden op enige sturing vanuit Den Haag, maar kunnen de provincies zelf op korte termijn al aan de slag met concrete acties om naar een oplossing toe te werken. Wij hebben dan ook bewust gekozen om in dit stuk de nadruk te leggen op manieren waarmee op de korte termijn meer projecten mogelijk kunnen worden gemaakt, met oog voor de natuur en zonder dat daarvoor wetswijzigingen nodig zijn..

Het idee van deze *whitepaper* is om de discussie over stikstof verder richting concrete en praktische oplossingen te helpen, waarmee in ieder geval de eerste stap richting een oplossing voor de lange termijn wordt gezet. Wij onthouden ons daarom van reflecties op eventuele juridische geitenpaadjes die op dit moment nog beschikbaar zouden kunnen zijn en van diepgravende duidingen van de 18-december uitspraken als ook de manier waarop deze uitspraken zich verhouden tot het Unierecht. Dit is geen brandbrief, zoals er al zo velen zijn verstuurd vanuit verschillende sectoren die door de recente uitspraken van de ABRvS in tijdelijke onzekerheid zijn gestort, maar juist een positief en optimistisch stuk waarin wij onderzoeken hoe – binnen het huidige juridisch kader – op korte termijn wél meer mogelijk zal zijn.

¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (*Amercentrale*).

² Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:57 (*Greenpeace*).

Stikstofproblematiek in het kort

Stikstof is overal. Het merendeel van de lucht die wij inademen bestaat uit stikstof. In de context van de bescherming van Natura 2000-gebieden kan stikstof van invloed zijn op hoe het Natura 2000-gebied zich ontwikkelt. Op zichzelf is stikstof in lucht (N_2) niet direct problematisch voor Natura 2000-gebieden. Pas wanneer stikstof neerslaat op een Natura 2000-gebied (depositie) kan dit ecologisch gezien een effect hebben. Stikstofoxiden (NO_x), die veelal ontstaan bij verbrandingsprocessen, en ammoniak (NH_3), veelal vanuit de landbouw, komen via de lucht uiteindelijk weer op de grond neer. Stikstofdepositie heeft een effect op de bodem: door een overmaat aan stikstof verandert de vegetatie en treedt verzuring van de bodem op. Dit heeft dan ook een effect op welke planten in een bepaald gebied floreren. Vooral voedselarme ecosystemen zijn gevoelig voor stikstofdepositie.

Om vast te stellen hoeveel stikstofdepositie een Natura 2000-gebied kan verdragen, is voor elk beschermde habitatype een maximale hoeveelheid stikstofdepositie bepaald (in mol per hectare per jaar, ook wel: het aantal deeltjes (moleculen/atomen) per hectare per jaar).³ Deze zogeheten ‘kritische depositiewaarde’ (of **KDW**) is de hoeveelheid stikstofdepositie, uitgedrukt in mol per hectare per jaar, waarboven er een kans bestaat dat er schade optreedt aan een specifieke habitat.

Andere ecologische sleutelfactoren

Naast stikstofdepositie zijn er verschillende andere ecologische sleutelfactoren die van groot belang zijn bij het bepalen van de gezondheid en stabiliteit van een ecosysteem. Deze zijn vastgelegd in profielfragmenten. Voor elk habitatype is er een profielfragment beschikbaar waarin, naast stikstof, andere sleutelfactoren zijn beschreven die bepalend zijn voor de kwaliteit van dat habitatype. Denk daarbij aan waterkwaliteit, beheer, natuurlijke processen zoals verstuing, inundatie, verlanding, recreatie, klimaatfactoren en invasieve exoten. Door ecologisch onderzoek uit te voeren naar habitattypen (en leefgebieden) in

Natura 2000-gebieden kan een actueel beeld worden gevormd van de staat van zo een gebied. Daarmee kan ook worden bepaald of een gebied nog ‘gebruiksruimte’ heeft voor het toelaten van nieuwe of gewijzigde activiteiten in de nabije omgeving van een Natura 2000-gebied. Als een gebied op verschillende ecologische sleutelfactoren eigenlijk heel goed scoort, dan kan het zo zijn dat het effect van stikstofdepositie boven de KDW in de praktijk zeer beperkt is. Met andere woorden: stikstofdepositie is niet de enige relevante variabele die maakt dat de habitattypen in een Natura 2000-gebied in goede of in slechte staat verkeren.

Oplossingsrichtingen voor stikstofproblematiek

In onze optiek is het goed mogelijk om op korte termijn een veel concreter beeld te scheppen van de huidige staat van de habitattypen van Natura 2000-gebieden in Nederland, en om op die manier inzichtelijk te maken of, en zo ja, waar gebruiksruimte bestaat.

Daarnaast menen wij dat het relevant is om op korte termijn meer duidelijkheid te creëren over welke maatregelen al van overheidswege worden getroffen om stikstofdepositie te verlagen. Van groot belang daarbij is niet alleen dat informatie over de reeds getroffen en te treffen maatregelen eenvoudig te raadplegen is, maar dat ook inzichtelijk wordt gemaakt welke effecten van deze maatregelen zijn geconstateerd en welke effecten worden verwacht.

Door een combinatie van betere kennis van de huidige staat van beschermde habitattypen en van het beleid dat ten aanzien daarvan wordt gevoerd, wordt het voor initiatiefnemers eenvoudiger om (i) in te schatten in welke delen van Nederland op dit moment gebruiksruimte zou kunnen bestaan voor een nieuw initiatief, (ii) te beoordelen hoe een beoogd nieuw of te wijzigen project zich verhoudt tot nabijgelegen Natura 2000-gebieden, en (iii) te motiveren waarom een eventuele interne of externe saldering, in het licht van het

³ Vanwege het verschil in molecuulgewicht tussen ammoniak en stikstofoxiden is het niet goed mogelijk om stikstofdepositie te sommeren in kilogrammen. Een kilo ammoniak bevat bijvoorbeeld veel meer stikstof dan een kilo stikstofdioxide. Om tot een goed meetbare hoeveelheid stikstofdepositie te komen, wordt dus gerekend in molen.

additionaliteitsvereiste en gelet op het huidige beleid van de overheid, slechts gedeeltelijk of misschien wel helemaal niet aan de natuur toe hoeft te komen.

Wanneer de beschikbare gegevens over de staat van de habitattypen in Natura 2000-gebieden worden verbeterd, en informatie over de gebieden en het huidige beleid eenvoudiger wordt ontsloten, kan de situatie ontstaan waarin het ecologisch gezien goed te verantwoorden is dat een activiteit die een kleine bijdrage levert aan de stikstofdepositie geen significante negatieve effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden zal hebben. In die gevallen ontstaat echter wel een zeker 'zwart gat': dergelijke activiteiten worden beoordeeld, maar worden pas 'opgepikt' wanneer de daardoor veroorzaakte (beperkte) depositie mee wordt genomen in metingen ten behoeve van het bepalen van de achtergronddepositiewaarde. Om een dergelijk 'zwart gat' te voorkomen, is het wat ons betreft aan te bevelen om als onderdeel van de oplossingsrichtingen voor de stikstofproblematiek te overwegen een informatieplicht te introduceren voor activiteiten waarvoor op basis van een voortoets of passende beoordeling wordt geconcludeerd dat die activiteiten géén significant negatief effect op nabijgelegen Natura 2000-gebieden zullen hebben en, als gevolg daarvan, niet vergunningplichtig zijn.

Wij werken de hiervoor genoemde elementen voor de door ons voorgestane oplossing voor de huidige impasse rondom stikstofdepositie hierna verder uit.

Element 1: beter in kaart brengen van de huidige staat van de Natura 2000-gebieden

In het uitvoeren van aanvullend ecologisch onderzoek naar de huidige staat van de habitattypen van Natura 2000-gebieden zit wat ons betreft een eerste en zeer wezenlijke stap in de richting van een oplossing ten aanzien van het stikstofprobleem.

Een onderzoek op basis van beschikbare informatie naar hoe in een Natura 2000-gebied de huidige staat van elk habitatype zich verhoudt tot de instandhoudingsdoelen die voor het gebied zijn vastgesteld, in relatie tot de overschrijding van de KDW, het beheer en de

herstelmaatregelen en de staat van de andere sleutelfactoren in dat gebied, kan in dat kader veel duidelijkheid verschaffen. Een dergelijk onderzoek hoeft niet veel meer moeite te kosten dan een onderzoek dat in het kader van een voorgenomen nieuwe activiteit wordt verricht (of dat nu een voortoets of een passende beoordeling betreft). Ook kan dergelijk onderzoek voor veel habitattypen en Natura 2000-gebieden worden uitgevoerd op basis van beschikbare gegevens, als bureaustudie.

Van groot belang is het om vast te stellen hoe het nu eigenlijk écht met een gebied gaat. Dergelijke onderzoeken kunnen niet op meta-niveau worden verricht, maar moeten inzoomen op specifieke gebieden, de daarin voorkomende habitattypen en de gebiedsspecifieke knelpunten.

De provincies hebben voor het merendeel van de Natura 2000-gebieden ondertussen een natuurdoelanalyse uitgevoerd. De Ecologische Autoriteit heeft deze natuurdoelanalyses beoordeeld en per gebied daarover een advies gegeven. Deze natuurdoelanalyses zijn op zichzelf een goed vertrekpunt voor het uit te voeren aanvullend ecologisch onderzoek. Er zijn echter ook hiaten in kennis vastgesteld. Daar waar stikstof voor sommige habitattypen als knelpunt is benoemd, is de relatie met andere sleutelfactoren - die medebepalend zijn voor de kwaliteit van de habitattypen in een Natura 2000-gebied - veelal niet uitgewerkt. Ook is in veel van de natuurdoelanalyses de relatie tussen de kwaliteit van een habitatype en de huidige, lokale, achtergronddepositie niet aangegeven. Binnen een gebied kan de kwaliteit van een habitat variëren van goed tot matig of slecht, en kan een habitatype op sommige plekken overbelast zijn, terwijl het op andere plekken binnen hetzelfde gebied niet overbelast is. In onze optiek is dan ook aanvullend onderzoek vereist om voor al deze Natura 2000-gebieden inzichtelijk te maken wat de staat van de habitattypen is in relatie tot de huidige achtergronddepositie, het beheer, de reeds uitgevoerde maatregelen en de knelpunten ten aanzien van andere ecologische sleutelfactoren. Binnen dit kader kan worden aangegeven wat de effecten kunnen zijn van eventuele additionele stikstofdepositie op de betreffende gebieden. Relevant is om daarbij ook studies naar de gevoeligheid van specifieke habitattypen in ogenschouw te nemen.

Wat ons betreft zouden deze studies op gebiedsniveau met (grotere) regelmaat moeten worden geactualiseerd, en zouden deze ook vooral op een *open source basis* beschikbaar moeten zijn voor alle specialisten die zich met deze materie bezighouden. Op die manier wordt gewaarborgd dat te allen tijde de meest actuele kennis over de Natura 2000-gebieden ter beschikking staat van ecologen en technisch adviseurs die moeten beoordelen of een nieuwe of gewijzigde activiteit potentieel toelaatbaar is (al dan niet met een vergunning).

Element 2: eenvoudig inzichtelijk maken welk beleid wordt gevoerd en wat de effecten daarvan zijn

Het additionaliteitsvereiste brengt, heel kort gezegd, met zich mee dat een initiatiefnemer pas gebruik kan maken van saldering tegen eigen of andermans depositieruimte als deze in te zetten mitigerende maatregel (of beschermingsmaatregel)⁴ niet reeds (volledig) nodig is als instandhoudingsmaatregel⁵ of als passende maatregel (of preventieve maatregel)⁶. Om dit als initiatiefnemer te kunnen onderbouwen, is het van groot belang dat op een eenvoudige wijze inzichtelijk wordt welk beleid al wordt gevoerd op provinciaal en landelijk niveau om tot een verbetering van een specifiek Natura 2000-gebied te komen, en wat de effecten daarvan (zullen) zijn.

Als initiatiefnemer is het erg moeilijk om te kunnen onderbouwen hoe een (beperkte) toevoeging van stikstofdepositie aan de reeds op een Natura 2000-gebied plaatsvindende depositie géén significant effect zal hebben, als niet eenvoudig inzichtelijk is welk beleid al wordt gevoerd, hoe dat beleid leidt tot een neerwaartse trend qua totale stikstofdepositie, en hoe dat beleid daarnaast zorgt voor een positieve trend ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende gebied.

Dit pleit ervoor om op één centrale plek (per provincie of voor alle provincies gezamenlijk) een overzichtelijke databank in te richten waarin het huidige beleid (en relevante beleidsdocumenten) ten aanzien van het beheer van Natura 2000-gebieden en de reductie van stikstofdepositie kan worden geraadpleegd én waarin de provincies en de Rijksoverheid studies naar de effecten van dat beleid beschikbaar maken.

Ook hiervoor geldt weer: de effecten van het beleid moeten met regelmaat worden gemonitord en de rapportages hierover moeten met regelmaat worden geactualiseerd, om ervoor te zorgen dat ecologische en technische adviseurs op basis van actuele gegevens een inschatting kunnen maken van de eventuele gevolgen van een nieuw of te wijzigen initiatief.

Als onderdeel van het beleid geven wij graag ook nog in overweging dat provincies niet voor alle Natura 2000-gebieden in hun provincie dezelfde normen hoeven te hanteren. Juist omdat Natura 2000-gebieden onderling verschillen, vanwege de aard van het gebied en de daarin gelegen, te beschermen, habitats, ligt het zeer voor de hand om provinciaal beleid toe te spitsen op gebiedsniveau. Om dit wat minder abstract te maken: het kan provinciaal beleid zijn om een afomingspercentage te hanteren bij externe saldering, maar dat percentage hoeft niet voor elk gebied hetzelfde te zijn. Een gebied met minder stikstofgevoelige habitats of met een beperktere overschrijding van de KDW zou bijvoorbeeld gebaat kunnen zijn met een lagere afoming dan een gebied dat stikstofgevoeliger is of een grotere overschrijding van de KDW kent (een en ander uiteraard ook afhankelijk van de andere ecologische sleutelfactoren en de algehele staat van het Natura 2000-gebied).

Wij wijzen er hierbij in het bijzonder op dat een gebied zowel op natuurlijke wijze in ecologisch goede staat kan verkeren als door inzet van gerichte herstelmaatregelen. In beide gevallen kan juridisch houdbaar worden betoogd dat een project dat (beperkt)

⁴ In de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

⁵ Bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

⁶ In de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

stikstofdepositie toevoegt aan een gebied dat al stikstofdepositie ontvangt in hoeveelheden groter dan de KDW voor de daarin aangewezen beschermde habitats alsnog geen significante (negatieve) gevolgen zal ervaren door een dergelijk project. Hoewel het ecologisch gezien wellicht te prefereren is dat een Natura 2000-gebied zonder ingrepen zoals herstelmaatregelen in een goede ecologische staat verkeert, is dat wat ons betreft juridisch niet de norm waaraan moet worden gemeten. Voor de tussenliggende periode is het juridisch gezien ook toereikend als de ecologische staat van een gebied goed is vanwege de getroffen herstelmaatregelen.

Element 3: introductie van een informatieplicht in provinciale omgevingsverordeningen

De twee hiervoor genoemde elementen zien op het verbeteren van het detailniveau van de beschikbare data en de ontsluiting daarvan. Onze verwachting is dat veel projecten die maar een bescheiden bijdrage leveren aan de stikstofdepositie op goede ecologische, technische en juridische gronden zonder omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit zouden kunnen worden verricht als de kwaliteit, actualiteit en beschikbaarheid van deze data verbetert. Het wordt dan immers veel beter mogelijk om in te schatten wat de effecten van bijvoorbeeld een tijdelijke en beperkte toename van stikstofdepositie gedurende een bouwfase zullen zijn. Dergelijke (tijdelijke) projecten leveren in de regel ook maar een beperkte of zeer beperkte bijdrage aan de achtergronddepositie, vergeleken met andere (structurele) emissiebronnen.

Bij de beoordeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten waarbij stikstofdepositie een rol speelt, zal het bevoegd gezag doorgaans ook moeten beoordelen of het project in cumulatie met andere projecten tot significante gevolgen kan leiden. Wordt de vergunning verleend, dan zal de conclusie zijn dat geen sprake is van significante cumulerende effecten. Om te voorkomen dat een grote hoeveelheid aan kleine projecten die op zichzelf geen significant effect hebben (en dus niet vergund hoeven te worden) toch gezamenlijk tot een cumulatief, significant effect

kunnen leiden, stellen wij voor dat in de omgevingsverordeningen van de provincies een informatieplicht wordt geïntroduceerd voor projecten die op basis van een voortoets of een passende beoordeling geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit behoeven. Dat geeft provincies niet alleen de mogelijkheid om een vinger aan de pols te houden, maar maakt het bovendien mogelijk om (i) cumulatieve effecten van vergunningvrije activiteiten te monitoren (en zo een 'zwart gat' in de beschikbare kennis te dichten, en (ii) de collectief beschikbare informatie over de ecologische staat van Natura 2000-gebieden te verbeteren door alle verschillende passende beoordelingen en voortoetsen (geanonimiseerd) openbaar te maken (actieve openbaarmaking in de zin van de Woo).

Element 4: ADC-toets

Een mogelijkheid waar in Nederland op dit moment weinig gebruik van lijkt te worden gemaakt, is het vergunnen van projecten op basis van de *ADC-toets*.⁷ Wat ons betreft is het voor projecten die van groot en dwingend maatschappelijk belang zijn (woningbouw, energievoorziening, economie) mogelijk om gebruik te maken van deze mogelijkheid om bepaalde projecten alsnog mogelijk te maken.

Wanneer de ADC-toets wordt toegepast, zou daarbij bovendien kunnen worden nagedacht over 'overcompensatie' ter bevordering van het versnellen van de beoogde verbetering van Natura 2000-gebieden. Deze overcompensatie zou in onze optiek niet voor rekening van een initiatiefnemer moeten komen, maar zou gefinancierd kunnen worden met publieke middelen. Op die manier wordt zo effectief mogelijk gebruik gemaakt van de gevallen waarin de (toch wel zware) ADC-procedure met succes wordt doorlopen.

Wij merken daarbij direct op dat het niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om generieke (over)compenserende maatregelen te treffen, maar dat dit toch in veel gevallen wel een positief effect zou kunnen hebben waar andere projecten en plannen ook profijt van hebben. Om dit van het abstracte niveau iets meer de concrete werkelijkheid in te tillen:

⁷ Artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn, zoals geïmplementeerd in artikel 16.53c van de Omgevingswet en artikelen 8.74b, tweede lid, en 10.24, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

het zal bij sommige soorten stikstofgevoelige habitats mogelijk zijn om ecologische bufferzones aan te leggen die de stikstofdepositie al afvangen voordat dit in het Natura 2000-gebied kan neerdalen. Dat werkt, bijvoorbeeld, vooral goed in geval van het aanleggen van een lommerrijke bufferzone rondom stikstofgevoelige bosgebieden. Dergelijke bufferzones zijn mogelijk buiten het Natura 2000-gebied, maar leveren in voorkomend geval positieve effecten op binnen zo een gebied. Rekenkundig komen deze maatregelen niet altijd even goed naar voren, vanwege de modelmatige beperkingen van het AERIUS-model. In die gevallen is een gedegen ecologische onderbouwing van de te treffen (over)compensatiemaatregelen en de effecten daarvan van groot belang.

Deze gezamenlijke publicatie van Loyens & Loeff N.V., Peutz B.V., Waardenburg Ecology en Gerard Smit is geschreven door:

Loyens & Loeff: Guido Koop, Jan de Heer, Nanne Kusters, Bo Drenth en Job Boersma (*advocaten bestuurs- en milieurecht*)

Peutz: Koen van der Nat, Erik Barendrecht, Jasper Harbers en Roel Noordman (*ingenieursbureau*)

Waardenburg Ecology: Jasper Cardinaals (*ecoloog*)

Gerard Smit (*ecoloog*)