

MARQ WIJNGAARDEN
FLIP SCHÜLLER
PROF. LIESBETH ZEGVELD
MARIEKE VAN EIK
WIL EIKELBOOM
DR. CHANNA SAMKALDEN
TAMARA BURUMA
BONDINE KLOOSTRA
MICHIEL PESTMAN
PROF. GÖRAN SLUITER
BRECHTJE VOSSENBERG
EVA BEZEM
DR. LISA-MARIE KOMP
BARBARA VAN STRAATEN
TOM DE BOER
BRAM HORENBLAS
FREDERIEKE DÖLLE
ELLES TEN VERGERT
ISA VAN KRIMPEN
DORA BROUWER

ADVISEURS

PROF. HANS ULRICH JESSURUN D'OLIVEIRA
PROF. TIES PRAKKEN
PROF. BRITTA BÖHLER

AANGETEKEND

Minister van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit,
drs. C.J. Schouten
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG
ook per fax: 070-378 6128
en per e-mail: MinisterLNV@minlnv.nl

Minister-president
drs. M. Rutte
Ministerie van Algemene Zaken
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
ook per fax: 070-3651808 en 070-3564683
en per e-mail: secretariaatmp@minaz.nl

Amsterdam, 20 mei 2021
Onze ref. D20191602/BK/ls

Direct tel.nr.: +31(0)20-3446200
Direct faxnr.: +31(0)20-3446201

Betreft: Greenpeace / stikstof (advies)

Geachte minister Schouten,
Geachte minister-president Rutte,

Als advocate van de rechtspersoonlijkheid bezittende stichting, Stichting Greenpeace Nederland (hierna: Greenpeace), gevestigd te Amsterdam, vraag ik uw aandacht voor het volgende. Greenpeace verwijst ook naar de organisaties vermeld in de bijlage (**bijlage 1**).

De natuur in Nederland staat zeer zwaar onder druk door te veel depositie van verzurende en vermestende stoffen, de zogenaamde stikstoflast, waarmee zowel de overlast aan ammoniak als aan stikstofverbindingen in de lucht worden bedoeld. De stikstoflast, ook wel stikstofdepositie, is al jaren veel te hoog. Dat wordt veroorzaakt door bronnen als verkeer, industrie en intensieve landbouw, maar vooral door ernstige nalatigheid van de overheid die al jaren achteruitgang van de natuur had moeten tegengaan, maar volstrekt onvoldoende heeft ingegrepen. Beschermde natuur, habitats en leefgebieden van soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, ondervinden daardoor al jaren schade, zodanige schade dat voor een deel van de beschermde habitats en soorten een *point of no return* is gepasseerd en voor veel natuurwaarden dat punt nabij is, indien niet drastisch en voortvarend wordt opgetreden. De structuur en functie van beschermde habitats wordt aangetast.

Planten die in stikstofarme condities gedijen worden in de Natura 2000-gebieden verdrongen door planten die het goed doen door de stikstofoverlast (vermesting). Dit heeft grote gevolgen voor de plant- en diersoorten die oorspronkelijk in deze natuur leefden. Daarnaast draagt verzuring van de bodem bij aan het verdwijnen van bepaalde planten en voedingsstoffen. Vogels, insecten en slakken lijden hierdoor aan kalkgebrek, waardoor eierschalen dunner worden en koolmeesjes hun pootjes breken. De gevolgen van verzuring en vermesting zijn desastreus, omdat daarmee voor Nederland en Europa unieke natuur verdwijnt. De overheid, de Staat der Nederlanden, is naar het oordeel van Greenpeace ernstig nalatig in zijn de verplichtingen, onder andere voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen om de natuur afdoende te beschermen tegen schadelijke stikstofdepositie en de natuur uiteindelijk, voor zover mogelijk, in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

De onlangs in het Staatsblad verschenen Wet stikstofreductie en natuurverbetering beoogt een aanpak van deze problematiek, maar mist de effectiviteit en snelheid die nodig is voor het keren van de achteruitgang van beschermde natuur door decennia te hoge stikstoflast. Greenpeace heeft met grote zorg kennisgenomen van de doelen die in deze wet zijn geformuleerd. De gestelde doelen schieten ernstig tekort en zullen verdere verslechtering van beschermde natuur door stikstof de komende jaren niet voorkomen, met onomkeerbare gevolgen. De voornoemde wet zal daardoor het voortduren van dit onrechtmatig handelen niet, en zeker niet tijdig, stoppen. Mede daarom dient deze brief als sommatie te worden opgevat.

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Stikstofoverlast: decennialang te hoge depositie	3
Voortgaande achteruitgang	6
Twee verzwarende omstandigheden	12
Hoge stikstofniveaus: niet tegenop te beheren	13
Rapport Bobbink: 'zwarte lijst' van habitats	15
Beoogde stikstofreductie schiet ernstig tekort	17
Termijn stikstofreductie: nu of nooit	18
Vele opties voor maatregelen om stikstofemissies te reduceren	19
Resultaatsverplichting	19
CONCLUSIE	21

Inleiding

1. Greenpeace is wereldwijd actief voor de bescherming van het milieu, tegen klimaatverandering en voor natuurbehoud. Greenpeace vreest voor ernstige verdere achteruitgang van de natuur in Natura 2000-gebieden en van de biodiversiteit. Greenpeace heeft daarom onderzoek laten uitvoeren door B-WARE, onderzoeksinstituut verbonden aan de universiteit Nijmegen, naar de ernst van de gevolgen van stikstof voor de beschermde Natura 2000-gebieden en naar de aanpak van de stikstofoverlast. Het rapport 'Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse' van dr. R. Bobbink (hierna ook: "het rapport Bobbink 2021) gaat hierbij (**bijlage 2**). In het rapport is uitgerekend wat de gevolgen zijn van

de reductiemaatregelen voor de meest kwetsbare typen habitat in Nederland. Uit het rapport blijkt dat de aanpak van de stikstofproblematiek, juist ook waar het de meest kwetsbare natuur betreft, ernstig tekort schiet de komende jaren. Bobbink heeft het over een zogenaamde 'zwarte lijst' van habitats:

"Voor een aantal habitats - een zogenaamde "zwarte" lijst - is het nu of nooit, en is de verlaging van de stikstofdepositie met beoogd regeringsbeleid te gering en te langzaam om dit risico voldoende in te perken (Tabel 7.2). Vooral in grote delen van het zandlandschap, maar ook in en de overige landschappen – en zelfs in de duinen - blijven meerdere typen onder te hoge druk staan."¹

2. Ook bij het volledig halen van de doelen van het kabinet voor stikstofreductie in 2030 zal juist voor zeer kwetsbare habitats op grote oppervlakken de overschrijding van de KDW's voortduren, terwijl gelet op die gevoeligheid daar de grootste urgentie ligt om de KDW's zo snel mogelijk te halen. Dit laat zien dat de gestelde reductiedoelen volstrekt onvoldoende zijn om te voorkomen dat onze meest kwetsbare, beschermde natuur tot 2030 verder verslechtert. De conclusies uit het rapport van Bobbink worden in het navolgende verder besproken.

Stikstofoverlast: decennialang te hoge depositie

3. De stikstoflast in Nederland overstijgt in de meeste Natura 2000-gebieden de zogenaamde kritische depositiewaarde (KDW) die per stikstofgevoelige habitat is bepaald². De KDW drukt uit hoeveel stikstofdepositie (dat is depositie van stikstofverbindingen, waaronder ammoniak) een ecosysteem kan verdragen zonder dat er significante natuurschade optreedt, of "de hoeveelheid depositie die een ecosysteem nog kan verdragen zonder schade te ondervinden"³. Om verslechtering door stikstof te voorkomen dient daarom in essentie de stikstofdepositie waaraan een habitatype blootstaat niet uit te stijgen boven de daarvoor geldende KDW. In het rapport van Bobbink is aan de hand van studies vastgesteld 'dat negatieve effecten van stikstofdepositie op de soortenrijkdom bij overschrijding' van de KDW's 'aantoonbaar optreden in de praktijk'.⁴ Nederland heeft 161 Natura 2000-gebieden aangewezen, waarvan 131 onder andere zijn aangewezen voor habitats die gevoelig zijn voor de negatieve effecten van stikstof. In 118 van die 131 Natura 2000-gebieden is de stikstoflast te hoog en worden de KDW's van beschermde habitats overschreden. De stikstoflast is voor een deel afkomstig uit lokale bronnen, maar een aanzienlijk deel wordt veroorzaakt door de stikstofdeken die over Nederland hangt en waar alle stikstofbronnen van enige omvang aan

¹ Bobbink 2021, p. 71

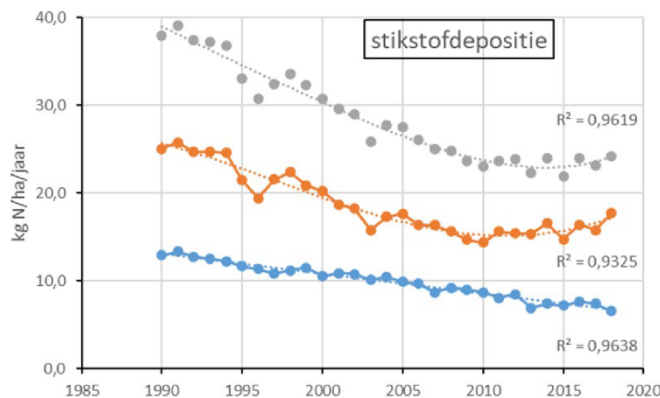
² Van Dobben, H.F., Van Hinsberg, A., 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden', 2008, Alterra-rapport 1654, p. 12: 'de kritische depositie is een kwantitatieve schatting van de blootstelling aan één of meer verontreinigende stoffen, waar beneden geen significante schadelijke effecten optreden aan gespecificeerde gevoelige elementen in het milieu, volgens de huidige stand van kennis', met andere woorden: met de KDW wordt uitgedrukt hoeveel atmosferische stikstofdepositie een ecosysteem over langere tijd verdragen kan zonder dat er significante schade optreedt aan de structuur of het functioneren van het systeem, volgens de huidige stand van kennis. Kritische depositiewaarden weerspiegelen de gevoeligheid van ecosystemen (of habitattypen): hoe lager de KDW van een habitatype, des te gevoeliger is het systeem voor de negatieve gevolgen van stikstofverbindingen uit de lucht

³ Alterra-WUR, 'Onderzoek naar de ammoniakdepositie op vijf habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Ammoniak en Natura 2000' (Wageningen 2007), p. 9.

⁴ Bobbink 2021, p. 48

bijdragen⁵. Die stikstofdeken bestaat omdat Nederland al jaren niet voldoet aan de eisen van de Vogel -en Habitatrichtlijn⁶. Een deel van de stikstofdepositie komt uit het buitenland.⁷ Nederland 'exporteert' echter drie keer meer stikstofdepositie naar omliggende landen, dan dat er wordt 'geïmporteerd'⁸.

4. Bobbink zet in zijn rapport⁹ uiteen dat tot aan het eind van de jaren tachtig de stikstofdepositie steeg door de groei van de intensieve veehouderij en dat ook het gebruik van fossiele brandstoffen sterk is gestegen. Tussen 1993 en 2004 volgde een daling door overheidsmaatregelen. Vanaf 2005 tot heden zijn de waarden min of meer constant zijn gebleven. Sinds 2018 is zelfs weer sprake van een stijging (ammoniak)¹⁰. De cijfers van het RIVM, zoals weergegeven in Bobbink 2021, laten in één oogopslag zien dat het beleid tot nu toe niet tot het gewenste resultaat heeft geleid en dat de stikstofdepositie zich sinds 2010 niet meer in de richting van een daling beweegt, maar dat Nederland sinds 2015 alleen maar verder achterop raakt omdat er vanaf 2018 juist weer een stijging was.



Figuur 3.3. Verloop van de gemiddelde depositie in Nederland van totaal stikstof (grijs), en die van geoxideerd stikstof (blauw) en gereduceerd stikstof (oranje) in kg N/ha/jaar (1990-2018). Figuur gemaakt met data van RIVM 2019 - www.clo.nl/nl018918. De trendlijnen (best-fitted) zijn zeer significant, lineair voor geoxideerd N en voor totaal stikstof & gereduceerd N een polynoom.

De KDW's voor stikstofgevoelige habitats in Nederland werden in 2008 vastgesteld.¹¹ Vanaf die tijd was er wetenschappelijke consensus over de gevoeligheid van de verschillende habitats voor stikstof en de schadelijkheid van stikstofdepositie voor de verschillende

⁵ Zie bijvoorbeeld de verkenning in opdracht van het kabinet 'Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek' ABD TopConsult, Algemene Bestuursdienst ministerie van Binnenlandse Zaken, maart 2021, Kamerstukken II, 2020-2021, 35334, nr. 138, Bijlage 973783, p. 50.

⁶ Presentatie van de 'Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek', H. Paul (ABD TopConsult) van de Algemene Bestuursdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken tijdens het webinar Verkenningen stikstof, 24 maart 2021, p. 2, zie <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/publicaties/2021/03/24/presentatie-normeren-beprijzen-stikstofemissies>.

⁷ Bobbink 2021, p. 71

⁸ <http://publications.tno.nl/publication/34634850/8Pywsw/TNO-2019-emissies.pdf>

⁹ Bobbink 2021, p. 17 e.v.

¹⁰ Bobbink 2021, p. 23, Figuur 3.3

¹¹ Van Dobben, H.F., Van Hinsberg, A., 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden', 2008, Alterra-rapport 1654

habitattypen. In 2012 volgde een bijstelling van de KDW's naar de nieuwste wetenschappelijke inzichten. Voor vele habitattypen werd een lagere KDW vastgesteld, omdat uit verder onderzoek van nog grotere gevoeligheid voor stikstofdepositie bleek.¹² Hoewel deze nieuwe waarden erop wezen dat stikstofgevoelige natuur aan nog grotere overschrijdingen van de KDW's werd blootgesteld, dan voorheen werd gedacht, formuleerde de overheid geen specifieke aanpak om de te hoge stikstofdepositie terug te dringen. Vanaf 2015 begon Nederland met een programmatische aanpak van de stikstofdepositie. Stikstof reducerende maatregelen en natuurmaatregelen uit het in 2015 vastgestelde Programma Aanpak Stikstof (PAS) zouden echter voor 'stikstofruimte' zorgen die aan nieuwe plannen en projecten werd toegekend, nog vóór die maatregelen effectief waren en tot het beoogde resultaat hadden geleid. Juristen en ecologen waarschuwden vanaf het begin van het PAS dat de aanpak niet voldeed aan de Habitatrictlijn.

5. In het PAS werd ernaar gestreefd (op papier) dat voor de meest gevoelige habitats aan het eind van het tweede PAS-tijdvak (2021-2027) de verslechtering grotendeels tot staan diende te zijn gebracht en uiterlijk in de loop van het derde PAS-tijdvak (2027-2033)¹³. Inmiddels staat overigens vast dat de stikstofdepositie gedurende het PAS niet is gedaald, maar gedurende het eerste tijdvak van het PAS, sinds 2018, zelfs licht is gestegen (ammoniak). Het PAS heeft op geen enkele manier de ambities waar gemaakt, in tegendeel door het PAS is een aanzienlijke vertraging opgetreden, vooral omdat de in het vooruitzicht gestelde daling van de totale depositie, één van de belangrijkste pijlers van het PAS, niet is gerealiseerd. Onder het PAS is er juist sprake van een toename van de stikstoflast. Het Europese Hof van justitie zette bij arrest van 7 november 2018, inmiddels meer dan 2,5 jaar geleden, een streep door het PAS¹⁴. PAS-maatregelen die nog niet zijn getroffen of nog geen resultaat hebben gehad, zijn volgens het Hof maatregelen waarvan de effecten nog niet vaststaan¹⁵. Het positieve resultaat van dergelijke maatregelen, of het stikstof reducerende maatregelen of natuurherstelmaatregelen betreft, is volgens het Hof dan onzeker. Ook toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen staan niet vast, als 'het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd'¹⁶. Maatregelen, waaronder maatregelen in de natuur, kunnen volgens het Hof naast positieve effecten ook negatieve gevolgen hebben¹⁷. Door onvoldoende stikstof te reduceren en tegelijkertijd onzekere natuurherstelmaatregelen als gunstig voor beschermde habitats en leefgebieden van soorten 'in te boeken' onder het PAS, is niet bestaande 'stikstofruimte' toegekend aan plannen en projecten, die tot een toename van de stikstofdepositie leidden. Aldus is het niet verbazingwekkend dat de overbelasting van Natura 2000-gebieden met stikstofdepositie niet is verminderd in de jaren onder het PAS, maar juist weer is toegenomen, zoals hiervoor uiteen is gezet.

¹² Van Dobben, H.F., Bobbink, R., Bal en Van Hinsberg, A, 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000', 2012, Alterra-rapport 2397, publicatie van Alterra (WUR), BWare, Ministerie van EZ en PBL

¹³ Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, p. 24, Staatscourant 2015 nr. 18411

¹⁴ HvJ EU 7 november 2018, Mobilisation en Vereniging Leefmilieu, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882

¹⁵ PAS-arrest, par. 128

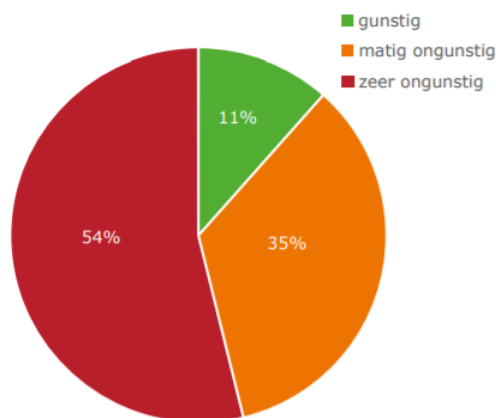
¹⁶ PAS-arrest, par. 129

¹⁷ PAS-arrest, par. 131

6. Het PAS is ten onrechte ten grondslag gelegd aan nieuwe ontwikkelingen die tot depositie op beschermde natuur leiden. De Raad van State heeft op grond van het PAS-arrest inmiddels vele op het PAS gebaseerde vergunningen en plannen vernietigd, maar een deel van de onder het PAS verleende vergunningen voor plannen projecten zijn, ondanks significante extra stikstofdepositie onherroepelijk geworden. Aldus heeft de door het Europese Hof vastgestelde strijdigheid van op het PAS gebaseerde vergunningen met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, ook geleid tot toename van de stikstoflast en daarmee tot verdere verslechtering. Ook op dit punt heeft de overheid gehandeld in strijd met de Habitatrichtlijn.

Voortgaande achteruitgang

7. De Nederlandse natuur gaat al jaren achteruit en die achteruitgang duurt voort. Zo rapporteerde Nederland in 2019 aan de Europese Commissie dat van de 52 Nederlandse habitattypen meer dan de helft (54%) in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert. Slechts zes zijn als gunstig beoordeeld. De rest, dat wil zeggen de overige 18 habitattypen verkeren in matig ongunstige staat¹⁸.



Figuur 1: Percentage habitattypen in een gunstige, matig ongunstige en zeer ongunstige staat van instandhouding.

8. Als de belangrijkste actuele drukfactoren op de natuur worden daarbij genoemd (in deze volgorde): de stikstofdepositie (vermesting, verzuring) en de onttrekking van grondwater (verdroging) mede veroorzaakt door de landbouw, de versnelde natuurlijke successie (verruiging, vergrassing, etc.) en invasieve exoten en het ontbreken van of inadequaats zijn van beheer.
9. Sinds 2001 rapporteert Nederland aan de Europese Commissie over de staat van instandhouding van de habitats en leefgebieden van beschermde soorten waarvoor Natura

¹⁸ WUR 'Vogel- en habitatrichtlijnrapportage 2019', p. 7

2000-gebieden werden aangemeld en zijn aangewezen. De rapportages geven een globaal beeld van de staat van instandhouding van de verschillende habitats. Een groot aantal verkeert in een slechtere categorie van instandhouding dan in een eerdere rapportageperiode, een aantal habitats is verslechterd, zonder (al) van kleur te verschieten:

nummer	habitattype	2001-2006	2007-2012	2013-2018
2130	Grijze duinen	s	s	m
2140	Duinheide met kraaiheide	m	m	g
2150	Duinheide met struikhei	g	m	m
2180	Duinbossen	m	m	m
2190	Vochtige duinvaleien	m	m	m
2310	Stuifzandheide met struikhei	s	s	s
2320	Binnenlandse kraaiheidebegroeiingen	m	m	m
2330	Zandverstuivingen	s	s	s
3110	Zeer zwak gebufferde vennen	s	s	s
3130	Zwak gebufferde vennen	m	s	s
4010	Vochtige heiden	m	m	m
4030	Droge heiden	s	s	s
6120	Stroomdalgraslanden	s	m	s
6210	Kalkgraslanden	m	s	s
6230	Heischrale graslanden	s	s	s
6410	Blauwgraslanden	s	s	m
7110	Actieve hoogvenen	s	s	s
7120	Herstellende hoogvenen	m	s	s
7140	Overgangs- en trilvenen	s	s	s
9120	Beuken-eikenbossen met hulst	m	m	m
9160	Eiken-haagbeukenbossen	s	s	s
9190	Oude eikenbossen	m	m	s

Tabel 1.1. Overzicht van de Natura 2000-staat van instandhouding wat structuur en functie betreft van (zeer) stikstofgevoelige habitattypen in Nederland in de drie monitoringsperioden. Bron: <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/habitat/report/>. g=gunstig (favourable), m=matig (unfavourable, inadequate) en s=slecht (unfavourable, bad).

10. Een groot probleem dat ook op de lange termijn schade veroorzaakt, is de verzuring die zich door stikstofdepositie in de bodem opbouwt. Door de jarenlange te hoge stikstofdepositie is de bodem in Natura 2000-gebieden ernstig verstoord. Er is een mineralen onbalans ontstaan, die niet of slechts gedeeltelijk omkeerbaar is¹⁹.
11. Niet alle effecten van die in de bodem opgebouwde zuurlast zijn in de vegetatie al ten volle te zien. De negatieve effecten zullen echter de komende jaren ook steeds sterker zichtbaar worden doordat habitats en soorten zich door deze last negatief ontwikkelen. Zo wordt in de natuur, zoals hiervoor vermeld, onder andere geobserveerd dat verzuring tot een kalkgebrek leidt bij bijvoorbeeld slakken en bij jonge koolmezen leidt tot gebroken pootjes en daardoor tot voortijdige sterfte. Verzuring van de bodem zorgt ook voor meer uitspoeling van mineralen waardoor planten meer stikstof krijgen te verwerken. Om verdere onomkeerbare gevolgen van nog meer zuur in de bodem vóór te zijn, moet de stikstoflast zo snel mogelijk naar beneden, zodat getracht kan worden om een deel van de habitat of typische soorten

¹⁹ H.Bergsma (BodemBergsma), J. Vogels (Stichting Bargerveen), A. van den Burg (Stichting Biosfeer), R. Bobbink (Onderzoekcentrum B-WARE), 'Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?', in: Vakblad Natuur Bos Landschap, april 2018, p. 6, <https://edepot.wur.nl/450204>

zoveel mogelijk te behouden. Immers, ook bij depositieniveaus onder de KDW, is het probleem van de ontstane verzuring van de bodem niet opgelost. Wel kan nog verdergaande bodemverzuring tot staan worden gebracht door het bereiken van de KDW's²⁰.

12. Bobbink verwoordt de ontstane overbelasting door stikstof en de gevolgen daarvan als volgt²¹:

“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.”

13. In een recent rapport ‘Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof’ van Van den Burg et al. dat door het Wereld Natuurfonds (WNF) werd gepubliceerd, constateert een groep vooraanstaande ecologen dat stikstofoverschotten in het milieu niet alleen in Nederland voorkomen, want ze doen zich voor in grote delen van Europa, maar dat de situatie in Nederland in de Europese context extreem is²². Ook wordt in de studie vastgesteld dat de afgelopen decennia de beschermde natuur in Natura 2000-gebieden achteruit is gegaan en soorten van voedselarme milieus afnemen als gevolg van de stikstofdruk²³:

“Sinds de jaren tachtig van de 20ste eeuw bestaat er wetenschappelijke consensus dat te hoge niveaus van stikstof-depositie schadelijk zijn voor natuur. Onder invloed van stikstof treden vermessing, verzuring en directe toxiciteit op. In Nederland zijn de afgelopen decennia ca. 400 plantensoorten die karakteristiek zijn voor voedselarme milieus, sterk afgenomen of zelfs verdwenen (Tamis et al., 2005). Ook in de analyse van de Rode Lijst (Sparrus et al. 2014) komt duidelijk naar voren dat soorten van meest voedselarme milieus afnemen en die van voedselrijke juist toenemen. Er zijn kritische depositiewaarden vastgesteld waarboven de kans groot is dat natuurschade zal ontstaan (Van Dobben et al. 2012). Deze schade is ernstiger naarmate de KDW in grotere mate en/of langduriger wordt overschreden. De huidige situatie in Nederland is dat gedurende de voorbije decennia de KDW op veel habitattypen en locaties al ruimschoots overschreden werd en dat dit nu nog steeds het geval is.”

14. De onderzoekers stellen dat veel natuurwaarden al zijn aangetast en dat Nederland bij het voortduren van de overbelasting door stikstof de komende jaren meer natuurwaarden zal verliezen²⁴:

“Veel habitattypen zijn in dermate slechte staat (Vogel- en Habitatrichtlijn rapportage 2019) dat we, naast wat er al verloren is gegaan, ook de komende periode nog veel natuurwaarden dreigen te verliezen. Voorbeelden van habitattypen die dit betreffen zijn de Oude eikenbossen (Lucassen et al. 2014) en de nagenoeg verdwenen intacte vegetaties van Heischrale graslanden (o.a. Bobbink et al. 2017).”

²⁰ Bobbink 2021, p. 4

²¹ Bobbink 2021, p. 71

²² Van den Burg et al. 2021, ‘Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof’, p. 9

²³ Idem noot 25, p. 5

²⁴ Van den Burg et al. 2021, p. 12

En²⁵:

“Effecten van stikstofdepositie zijn in een aantal habitattypen nu dermate ernstig dat natuurlijk herstel zonder ingrijpende maatregelen niet meer mogelijk is (Bobbink et al. 2017, Bergsma et al. 2018). Deze maatregelen worden ingrijpender naarmate de (ruime) overschrijding van de KDW langer voortduurt en de aantasting blijft toenemen. Dat we in deze slechte staat van natuurkwaliteit van de betreffende habitattypen zijn terecht gekomen (rapportage Vogel- en Habitatrichtlijn 2019) impliceert dat we al veel natuurlijke kenmerken van deze habitattypen verloren hebben en veel van de biodiversiteit die typerend is voor deze habitattypen zijn kwijtgeraakt. (...).

Het is niet zo dat er door aantasting van gebieden door stikstofdepositie simpelweg ‘andere’ natuur ontstaat. Fundamentele ecologische processen in een aantal habitattypen zijn inmiddels dermate verstoord geraakt dat natuur hier plaats heeft gemaakt voor sterk aangetaste, niet meer als habitattypen kwalificerende landschappen waarin veel minder planten en dieren (zowel soorten als aantallen) kunnen leven (o.a. Landschap 2017).”

En²⁶:

“In veel ecosystemen zijn er plantensoorten met een hogere groeisnelheid en een grotere opnamecapaciteit aanwezig die snel van deze verhoogde beschikbaarheid gebruik kunnen maken. Een bekend voorbeeld is de vergrassing van de Nederlandse heide waar bijv. pijpenstrootje de heidesoorten in snel tempo kan verdringen (Berendse & Aerts 1984). Deze veranderingen gaan vrijwel altijd gepaard met grote verliezen van biodiversiteit. In dopheidevelden zien we dat bij vergrassing soorten als klokjesgentiaan of beenbreek verdwijnen. In drogere heidevelden verdwijnt dan een groot aantal bijzondere soorten korst- en levermossen. Een vergelijkbaar verschijnsel zien we in de dennenbossen op zandgronden waar als gevolg van de versnelde accumulatie van stikstof in de bodem vaak gewone braam de oorspronkelijke onderbegroeiing met bijv. rode of blauwe bosbes vervangt.”

En²⁷:

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

15. Ook de populaties van diersoorten laten een dramatische afname zien in het algemeen, maar het sterkst in vegetaties die blootstaan aan zeer hoge stikstofdepositie ²⁸:

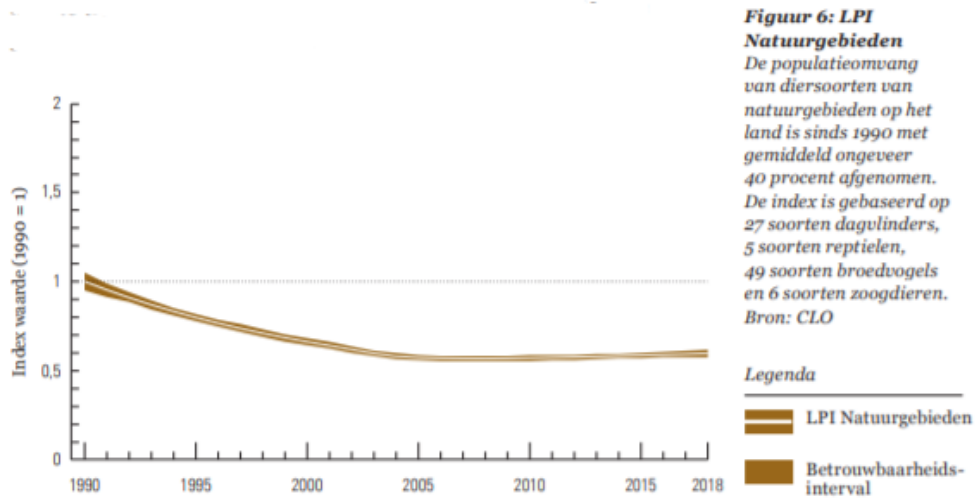
“De populaties van diersoorten die karakteristiek zijn voor gebieden op land met als primaire functie natuurbehoud zijn in Nederland sinds 1990 met gemiddeld ongeveer 40 procent afgenomen; de laatste tien jaar was de trend stabiel (CLO, 1581). Over de hele periode gingen 33 soorten vooruit en 41 soorten achteruit.”

²⁵ Idem

²⁶ Van den Burg et al. 2021, p. 15

²⁷ Van den Burg et al. 2021, p. 20

²⁸ WNF, ‘Living Planet Report, Natuur en landbouw verbonden’, 2020, p. 60



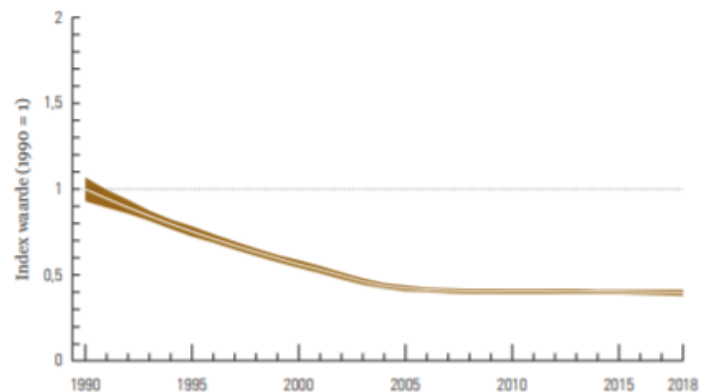
En²⁹:

“De populatieomvang van karakteristieke diersoorten van open natuurgebieden is sinds 1990 met gemiddeld ruim 50 procent afgenomen, maar de laatste tien jaar was de trend stabiel (CLO, 1586); 27 soorten gingen achteruit en 12 vooruit. Onder karakteristieke heidesoorten gingen veel dagvlinders en broedvogels achteruit (CLO, 1134); de sterkste dalers onder de vlinders waren gentiaanblauwtje en kleine heivlinder, en onder vogels korhoen, tapuit en wulp. Ook levendbarende hagedis ging achteruit. Met nachtzwaluw en zandhagedis ging het goed.”

Figuur 8: LPI Open natuurgebied
De populatieomvang van dieren in open natuurgebieden is gemiddeld sterk gedaald, maar de laatste tien jaar stabiel gebleven. De index is gebaseerd op 20 soorten dagvlinders, 4 soorten reptielen, 22 soorten broedvogels en 2 soorten zoogdieren. Bron: CLO

Legenda

- LPI Open natuurgebied
- Betrouwbaarheidsinterval



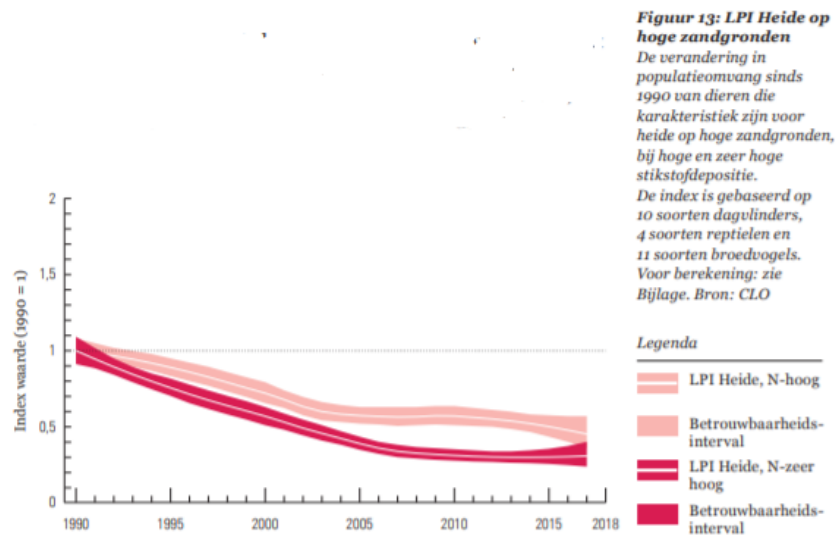
En³⁰:

“Op heide deden dierpopulaties het veel slechter dan in bos, ondanks dat er op veel plaatsen beheermaatregelen zoals plaggen en begrazen zijn uitgevoerd. Heide heeft een armere, dus stikstofgevoeliger bodem, de kritische depositiewaarde is er dan ook lager en de overschrijding groter dan in bos. Er was een afname van 69 procent bij zeer hoge depositiewaarden; ook bij hoge waarden was de afname sterk, namelijk 54 procent (CLO,

²⁹ WNF, ‘Living Planet Report, Natuur en landbouw verbonden’, p. 61

³⁰ WNF, ‘Living Planet Report, Natuur en landbouw verbonden’, 2020, p. 76

1134). Boomleeuwerik, draaihals, kleine heivlinder, veenbesparelmoervlinder en veenhooibeestje waren het meest gevoelig.”



16. Het rapport van Van der Burg et al. gaat ook uit van een groot risico op verder verlies van beschermde soorten, waaronder vogels³¹:

“Het is, zeker bij vogels, vaak heel moeilijk om soorten die eenmaal zijn uitgestorven als broedvogel weer terug te krijgen (denk aan de duinpieper, klapekster, korhoen en tapuit). Voorkómen dat soorten uitsterven heeft dus de hoogste urgentie. Nederland is bovendien via de Vogel en Habitatrictlijn verplicht tot de instandhouding van soorten als het pimperlblauwtje, korhoen, tapuit en paapje. Herstel van de milieukwaliteit is van doorslaggevend belang, omdat populatieherstel en herintroductie alleen mogelijk zijn als de overleving en voortplanting van de dieren voldoende zijn gewaarborgd met adequate abiotische randvoorwaarden en het juiste ecologisch functioneren van de habitattypen.”

17. De situatie is ecologisch gezien dus zeer ernstig. De achteruitgang is een feit en haast met reductie van stikstof is geboden, zo is de conclusie van de ecologen in Van den Burg et al.³²:

“De kans is dus groot dat, ondanks goede inspanningen, ook de komende periode natuurwaarden verloren zullen gaan. Met dit ecologisch verlies van natuurwaarden moet rekening worden gehouden in relatie tot het tijdspad waarop reductie van stikstofdepositie kan plaatsvinden. Als de stikstofreductie te laag of traag uitpakt, zullen bijvoorbeeld oude eikenbossen verder afsterven (door verzuring en stikstofstapeling). Goed ontwikkelde heischrale graslanden zullen door bodemverzuring mogelijk geheel verdwijnen (daar is nu nog maar een paar procent van over), de successie van stuifzanden zal te snel blijven verlopen door de vermestende werking van stikstofdepositie en de aantasting van veengebieden (vergrassing en verbossing als gevolg van stikstof) en heidegebieden (verzuring en vergrassing) zal op het grootste oppervlak van deze habitattypen blijven voortduren.”

18. In het voor Greenpeace opgestelde rapport stelt ook Bobbink voor een aantal specifieke habitats vast dat onder invloed van stikstofdepositie sprake is van achteruitgang. Zo vermindert het aantal voor dat habitatype kenmerkende soorten in de kalkarme grijze duinen (H2130BC*), waaronder duinvlinders, zoals de beschermde duinparelmoervlinder.

³¹ Van den Burg et al. 2021, p. 26

³² Van den Burg et al. 2021, p. 24

Voor de droge duin(eiken)bossen (H2180A) zijn er tekenen van vermessing (toename bramen), een gevolg van stikstofdepositie, en afname van planten die mogelijk in verband kan worden gebracht met te snelle bodemverzuring en te veel stikstof in deze droge duin(eiken)bossen. Een significant negatieve trend in soortensamenstelling is vastgesteld voor overgangs- en trilvenen (H7140). Er zijn aanwijzingen dat na eerdere verzuring herstelde vennen (H3110 en H3130) nog steeds negatieve beïnvloed worden door stikstofdepositie boven de KDW. De verzuring en daarop volgende herstelmaatregelen laten zien dat natuurwaarden van dit habitat die in het verleden door verzuring werden aangetast nooit volledig hersteld zijn.

19. Kenmerkende flora en fauna van actief hoogveen zijn door stikstofdruk nog maar zeer beperkt aanwezig. Het zijn, aldus Bobbink in zijn rapport, vooral enkele algemene veenmossen, pijpenstrootje en berken die de dienst uitmaken binnen het habitat hoogveen (H7110 & H7120). In stuifzand (H2330) zorgt de hoge stikstofdepositie voor steeds verder verlies aan vegetatie. Daardoor is inmiddels ook sprake van het verdwijnen van kenmerkende ongewervelde dieren uit deze habitat. Door verslechtering van de habitatkwaliteit hebben heischrale graslanden (H6230*) op zeer veel plekken hun planten soortenrijkdom, en ook een groot deel van de fauna, verloren. De staat van instandhouding van oude eikenbossen (H9190*) is wat structuur en functie betreft verslechterd de afgelopen jaren. Het gaat op basis van de geraadpleegde studies om een bosecosysteem dat ernstig gedegradieerd is, en in zeer slechte toestand verkeert³³.
20. De aantasting van habitats en leefgebieden van soorten is dus een voortgaand proces, zolang de stikstoflast niet onder de KDW's is gebracht. Gaandeweg zullen hierdoor beschermde vegetaties en typische soorten verdwijnen, waardoor structuur en functie en kwaliteit van de habitats en leefgebieden steeds verder achteruit gaan. Verder zal de zuurlast in de bodem alleen nadat de stikstofdepositie onder de kritische waarde is gebracht, heel langzamerhand gaan afnemen. De bestaande verzuring, die enorm is, zal een doorgaand negatief effect op de beschermde natuur van de Natura 2000-gebieden hebben. De veranderde samenstelling van de bodem kan echter voor belangrijke aspecten niet meer worden teruggebracht. Dit betekent dat verzuring in de bodem mogelijk ook leidt tot het buiten bereik raken van een gunstige staat van instandhouding van habitats en typische soorten.
21. De besproken studies en rapporten, waaronder het rapport van Bobbink, beschrijven een proces van voortgaande verslechtering. Die verslechtering dient een halt te worden toegeroepen, pas dan komt in zicht dat Nederland voldoet aan de verplichtingen uit Habitatrichtlijn.

Twee verzwarende omstandigheden

22. De in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering opgenomen doelen schieten bovendien ernstig te kort, doordat daarin de volgende relevante ontwikkelingen niet zijn meegenomen. Bobbink concludeert in zijn rapport (2021) dat de KDW's voor habitats 'zeker niet aan de hoge kant zijn vastgesteld'³⁴. Met andere woorden: de habitats zijn waarschijnlijk nog

³³ Zie voor de voornoemde beschrijving van de huidige status van de verschillende habitats Bobbink 2021, par. 5.4

³⁴ Bobbink 2021, p. 48

gevoeliger voor depositie dan tot nu toe werd aangenomen. De opstellers van het rapport van Van den Burg et al. stellen dat de KDW's eind 2021 in internationaal verband zullen worden herzien en dat de verwachting is dat er vooral bijstelling naar beneden zal plaatsvinden³⁵.

23. Droogte en klimaatverandering zorgen bovendien voor meer depositie uit dezelfde bronnen³⁶. Zo blijkt uit het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN) dat in de jaren 2018 en 2019 de ammoniakconcentraties hoger waren dan in de jaren daarvoor. De hogere concentraties komen vooral doordat het in beide jaren erg warm en droog was, aldus het RIVM. Het warme weer zorgt voor meer verdamping van ammoniak uit mest en het tekort aan regen zorgt voor meer verspreiding³⁷.

Hoge stikstofniveaus: niet tegenop te beheren

24. De beschikbare natuurherstelmaatregelen waarvan de uitvoering onderdeel was van het PAS, betreffen onder andere plaggen en maaien van beschermde habitats, toevoegen van mineralen, begrazing, bestrijden van invasieve soorten, strooisel verwijderen, etc. In het PAS werden deze maatregelen als 'bewezen effectief' aangemerkt. Het Europese Hof van justitie zette daar, zoals hiervoor werd besproken, in het PAS-arrest een streep door en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgende het Hof daarin in de PAS-uitspraken³⁸. In een evaluatie in opdracht van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) uit 2020 wordt als groot nadeel van deze natuurherstelmaatregelen genoemd dat het positieve effect van de maatregel tijdelijk is en dat bij veelvuldig gebruik negatieve neveneffecten kunnen gaan overheersen. Door tijdelijke herstelmaatregelen vaker, met een grotere intensiteit en op een grotere schaal uit te voeren zullen gevoelige plant- of diersoorten juist verdwijnen³⁹.

25. Het kabinet onderkent dat natuurherstelmaatregelen vaak óf een eenmalig karakter hebben óf niet bij herhaling effectief zullen blijven. De inspanning van het kabinet is er, aldus de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurherstel, daarom op gericht om de vermindering van de KDW-overschrijding 'snel genoeg te laten plaatsvinden en te sturen op een samenhang tussen bron- en natuurmaatregelen zodat behoud verzekerd' is⁴⁰. Voor veel habitats bestaan simpelweg geen natuurmaatregelen die alle negatieve effecten van verzurende en vermestende depositie kunnen herstellen⁴¹. Dit geldt ook voor

³⁵ Van den Burg et al., 2021, p. 12

³⁶ <https://www.natuurmonumenten.nl/nieuws/meer-stikstofreductie-nodig-door-klimaatverandering>

³⁷ <https://www.rivm.nl/nieuws/ammoniakmetingen-in-2018>

³⁸ AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604

³⁹ PBL, 'Nederlands Natuurbeleid in internationale context' 2020, p. 74: "Bij een te kleine daling van de milieudruk kan het rendement van herstelbeheer afnemen of zelfs de natuurkwaliteit negatief beïnvloeden. Herhaalde ingrepen, zoals plaggen, hebben een negatief effect, onder andere door aantasting van de zaadbank en afvoer van essentiële voedingsstoffen uit de bodem."

⁴⁰ Kamerstukken I, 2020-2021, 35600, F, p. 16

⁴¹ Zie bijvoorbeeld Van den Burg et al, 2021, p. 6: "Voor de effecten van stikstof-accumulatie zijn er in droge, stikstofgevoelige habitattypen geen herstelmaatregelen die alle negatieve effecten van extra stikstof uitsluiten, als de KDW wordt overschreden. Het met organisch materiaal afvoeren van stikstof door bijvoorbeeld afplaggen, leidt namelijk ook tot afvoer van waardevolle voedingsstoffen, zoals fosfor, kalium, magnesium en calcium, die als gevolg van verzuring toch al

bodemverzuring. In veel gevallen is dat een onomkeerbaar proces, met deels onomkeerbare gevolgen voor de kwaliteit van habitats en voor de biodiversiteit. Het is daarom zaak - in de woorden van het kabinet - om vermindering van de overschrijding van de KDW's 'snel genoeg' te laten plaatsvinden, zodat 'behoud verzekerd' is van de natuurwaarde van habitats en leefgebieden van soorten, die resteert.

26. In de 'Langetermijnvisie Stikstofproblematiek', opgesteld in opdracht van de regering, wordt vastgesteld dat hoe langer en ernstiger de overschrijding van de KDW's is, hoe groter het kwaliteitsverlies. Ten aanzien van natuurherstelmaatregelen wordt geconcludeerd dat de meeste herstelmaatregelen bij voortdurende overschrijding van de KDW's geen langdurig effect hebben noch eindeloos herhaald kunnen worden⁴². Natuurmaatregelen hebben dus - kort gesteld - bij een te hoge stikstoflast maar een beperkt effect, te beperkt om schadelijke effecten van langdurige en aanzienlijke overschrijding van de KDW's tegen te gaan.
27. De ecologen die het rapport 'Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof' opstelden, concluderen dat natuurherstelmaatregelen voor prioritaire en zeer gevoelige habitats geen juridische ruimte geven om het sterk reduceren van stikstofemissies uit te stellen⁴³. Daarnaast constateren zij wetenschappelijke onzekerheid over de exacte ecologische uitwerking van veel maatregelen.
28. Dit blijkt ook uit andere onderzoeken de afgelopen jaren. Zo heeft elf jaren intensief beheer van de stuifzanden op de Veluwe de achteruitgang van dit habitattype niet kunnen voorkomen. De reden is dat stikstofniveaus te hoog zijn voor herstel. De achteruitgang is met die maatregelen onder deze omstandigheden niet te stoppen⁴⁴.
29. In het rapport van Bobbink (2021) 'Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse' wordt de herstelbaarheid van verschillende voor stikstof zeer gevoelige habitats besproken. Een aantal habitats is bij een stikstoflast boven de KDW alleen matig herstelbaar, voor andere habitats, waaronder stuifzanden en oude eikenbossen, bestaan geen bewezen herstelmaatregelen. Het tij kan alleen gekeerd worden, met andere woorden: de achteruitgang kan alleen gestopt worden, door snelle en drastische reductie van de stikstofdepositie. Eén van de eindconclusies van de studie van Van den Burg et al. 2021 over natuurherstelmaatregelen sluit hierop aan⁴⁵:

"Er zijn voor droge, stikstofgevoelige habitat-typen geen herstelmaatregelen die op voorhand alle negatieve effecten van extra stikstof kunnen uitsluiten, als de KDW al sterk wordt overschreden. Op de droge zandgronden, die erg gevoelig zijn voor stikstofdepositie, zijn echte herstelmaatregelen pas zinvol als er al een sterke reductie van de stikstofdepositie tot om en nabij de kritische depositiewaarden heeft plaatsgevonden, zodat er geen nieuwe accumulatie van stikstof in de betreffende ecosystemen optreedt. Zonder deze daling in

sterk zijn afgenomen. Maatregelen die gericht zijn op het tegengaan van verzuring als gevolg van stikstofdepositie, zoals de toepassing van steenmeel en kalk, bieden weer geen oplossing voor de nadelige effecten van stikstofovermaat.

⁴² Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek, ABD TOPConsult, maart 2021, p. 41

⁴³ Van den Burg et al. 2021, p. 6

⁴⁴ Sparrius et al., 'Evaluatie van elfjaar stuifzandbeheer op de Veluwe2007-2018', WUR en BLWG 2019

⁴⁵ Van den Burg et al. 2021, p. 32

stikstofemissie en -depositie leiden herstelmaatregelen die stikstof met organisch materiaal afvoeren tot natuurschade.”

30. Bobbink heeft in dit kader, zoals vermeld, een ‘zwarte lijst’ opgesteld van kwetsbare habitats waarvoor geen of te weinig herstelmogelijkheden zijn bij voortduren van de overschrijding van KDW's en die bij onvoldoende stikstofreductie, zoals de stikstofreductie die in 2030 en 2035 wordt voorzien, verder achteruit zullen gaan.

Rapport Bobbink: ‘zwarte lijst’ van habitats

31. In het rapport van Bobbink (2021) is zoals hiervoor werd aangevoerd een zogenaamde ‘zwarte lijst’ opgenomen met habitats waarvoor het ‘nu of nooit’ is, die bij het halen van de beperkte stikstofreductie die is voorzien, verder zullen verslechteren als gevolg van stikstofdepositie en waarvoor geen of bijna geen herstelmaatregelen mogelijk zijn. Bobbink schrijft hierover in zijn rapport het volgende⁴⁶:

“Voor een aantal habitats - een zogenaamde “zwarte” lijst - is het nu of nooit, en is de verlaging van de stikstofdepositie met beoogd regeringsbeleid te gering en te langzaam om dit risico voldoende in te perken (Tabel 7.2). Vooral in grote delen van het zandlandschap, maar ook in en de overige landschappen – en zelfs in de duinen - blijven meerdere typen onder te hoge druk staan. Dit is des te nijpender omdat voor veel van deze bedreigde en aangetaste habitattypen geldt dat herstelmaatregelen niet beschikbaar zijn of onvoldoende werkzaam bij de huidige te hoge stikstofdepositie. De mogelijkheden om met herstelmaatregelen de verslechtering door stikstof te stoppen zijn immers voor veel habitattypen beperkt en/of al uitgevoerd, terwijl voor een aantal habitattypen überhaupt geen herstelmaatregelen mogelijk zijn - of bekend zijn - om negatieve effecten tegen te gaan. Daarom is bescherming van de meest gevoelige natuur via adequate en snelle reductie van de atmosferische stikstofdepositie cruciaal om de sluipende verslechtering – of zelfs het verdwijnen daarvan – te stoppen en om de degradatie in de toekomst nog te kunnen terugdraaien via herstelbeheer.”

32. Hierbij wordt verwezen naar Tabel 7.2 in het rapport van Bobbink inzake de zogenaamde ‘zwarte lijst van habitattypen’⁴⁷:

⁴⁶ Bobbink 2021, p. 71

⁴⁷ Bobbink 2021, p. 72

Tabel 7.2. Zwarte lijst van habitattypen waarvoor een snelle reductie van de stikstofdepositie zeer hard nodig is. Aangegeven staat: Natura 2000-staat van instandhouding wat structuur en functie in de periode 2013-'18 betreft; % oppervlak met overschrijding in 2030 met twee scenario's en een expertinschatting van de herstelbaarheid. Meest rechter kolom geeft de urgentie van snelle stikstofreductie.

	habitattype	Svl-structuur & functie (2013-18)	Overschrijding 2030 (range van 2 scenario's)	Herstelbaarheid	Urgentie N-reductie
2180	Duinbossen	matig	56-76	?	hoog
2330	Zandverstuivingen	slecht	76-97	kansarm	zeer hoog
3110	Zeer zwak gebufferde vennen	slecht	100-100	matig kansrijk	zeer hoog
3130	Zwak gebufferde vennen	slecht	99-100	kansrijk	hoog
4010B	Veenheide	slecht	59-80	matig kansrijk	hoog
6230	Heischrale graslanden	slecht	69-99	kansarm	zeer hoog
7110A	Actieve hoogvenen	slecht	100-100	kansarm	zeer hoog
7110B	Actieve hoogvenen (heideveentjes)	slecht	70-95	matig kansrijk	hoog
7120	Herstellende hoogvenen	slecht	100-100	?	zeer hoog
7140B	Veenmosrietlanden	slecht	57-100	matig kansrijk	zeer hoog
9120	Beuken-eikenbossen met hulst	matig	85-94	onbekend	matig hoog
9160B	Eiken-haagbeukenbossen	slecht	50-77	matig kansrijk	hoog
9190	Oude eikenbossen	slecht	96-99	kansarm	zeer hoog

33. Met de achteruitgang van hun leefgebied wordt ook het lot van vele beschermde soorten bezegeld. Wat betreft de habitattypen waarvoor de urgentie zeer hoog is, laten met name de volgende soorten een sterke achteruitgang zien: duinpieper (is bijna geheel verdwenen)⁴⁸, kleine heivlinder, veenbesblauwtje, veenbesparelmoervlinder, veenhooibeestje, lange zonnedauw, grote biesvaren, waterlobelia, herfstschroeforchis, veenmosorchis. Verder zijn de volgende vogelsoorten ook zeer gevoelig zijn voor de negatieve gevolgen van stikstofdepositie: wespandief, paapje, tapuit, klapekster, blauwe kiekendief, griel, korhoen, grauwe klauwier, draaihals, sperwer. Stikstofdepositie zorgt voor achteruitgang van de insectenpopulaties die voor veel van deze vogelsoorten een essentieel deel van hun dieet vormen, voor de grotere insecten zijn in veel gebieden nog maar beperkt beschikbaar als voedsel⁴⁹. De resterende insecten zijn minder goed bereikbaar in dichte vegetatie die door vermessing de oorspronkelijke habitats verdringt. In de dichtere vegetatie vinden prooidieren van blauwe kiekendief en velduil, zoals muis en konijn, meer beschutting en gelegenheid tot schuilen, zodat ook voor deze soorten minder voedsel beschikbaar is. Het dichtgroeien van gebieden zorgt voor minder geschikte voortplantingsplaatsen voor grondbroeders, zoals tapuit, paapje en wulp. Stikstofdepositie leidt verder tot veranderde eiwitsamenstelling van prooidieren, waardoor bijvoorbeeld de sperwer geen of verminderd lichaamseigen aminozuren aan kan maken. De negatieve effecten van stikstofdepositie werken door in het hele ecosysteem met schade op alle niveaus, plantengemeenschappen, insectenpopulaties en beschermde vogels.

⁴⁸ <https://www.vogelbescherming.nl/ontdek-vogels/kennis-over-vogels/vogelgids/vogel/duinpieper>

⁴⁹ Zie onder andere: <https://www.vogelbescherming.nl/actueel/bericht/tapuit-lijdt-onder-stikstofdepositie-en-obn>, 'Themanummer Voedselkwaliteit', nieuwsbrief winter 2020, https://www.natuurkennis.nl/Uploaded_files/Publicaties/obnwb-winter2020-def4.3f7289.pdf en de publicatie van WNF, 'Living Planet Report, Natuur en landbouw verbonden', 2020

Beoogde stikstofreductie schiet ernstig tekort

34. Nederland heeft recent met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering doelen voor stikstofreductie vastgesteld, uitgedrukt in oppervlak van voor stikstofgevoelige habitat waar de KDW in specifieke jaren wordt onderschreden. Het gaat om de volgende, in artikel 12.1a van de Wet natuurbescherming opgenomen doelen (Wet stikstofreductie en natuurverbetering, aangenomen door de Eerste Kamer in maart 2021, inwerkingtreding aangekondigd voor juli 2021):
1. Het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten, bedraagt:
 - a. in 2025: ten minste 40%;
 - b. in 2030: ten minste 50%;
 - c. in 2035: ten minste 74%.
 2. De in het eerste lid bedoelde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen.
35. Met andere woorden: in 2030, weer bijna een decennium later terwijl de stikstoflast al tientallen jaren te hoog is, staat de helft van de natuur die gevoelig is voor stikstof nog bloot aan te veel stikstof; tien jaren verder en veel soorten en goed functionerende habitats armer.
36. De vermelde oppervlaktepercentages worden gehaald aldus de minister, wanneer de volgende emissiereducties van stikstof en ammoniak worden gerealiseerd in de betreffende jaren:
- 2025: 10 % emissiereductie;
 - 2030: 26 % emissiereductie;
 - 2035: 50 % emissiereductie⁵⁰.
37. De regering wijkt met deze aanpak sterk af van wat de Commissie Remkes in opdracht van en aan het kabinet geadviseerd heeft. In het advies aan de regering 'Niet alles kan overal' van juni 2020⁵¹, adviseert de Commissie Remkes dat in 2030 ten minste een emissiereductie van 50% voor stikstof en ammoniak ten opzichte van het emissieniveau van 2019 op ecologische gronden noodzakelijk is⁵², waar het beoogde reductiedoel van het kabinet voor 2030 slechts neerkomt op - omgerekend - 26% emissiereductie⁵³. De Commissie Remkes baseert zich bij het formuleren van een doelstelling van 50% reductie in 2030 onder andere op de informatie van het Planbureau voor Leefomgeving waaruit volgt dat de beschermde natuur in Natura 2000-gebieden nog steeds verslechtert⁵⁴.
38. Bobbink heeft, zoals hiervoor uiteen gezet, twee scenario's vastgesteld aan de hand waarvan de gevolgen van stikstofreductie volgens het voor 2030 geformuleerde doel is berekend. De berekeningen laten zien dat en voor welke habitattypen bij realisering van de beperkte emissiereductie die in de wet is opgenomen in 2030 nog steeds sprake is van overschrijding van de KDW op aanzienlijke oppervlakten. Het betreft onder andere de hierboven in Tabel 7.2 weergegeven habitats, die veelal in de periode 2013-2018 niet in gunstige staat, vaak

⁵⁰ Advies Commissie Remkes, 'Niet alles kan overal' (2020), p. 21

⁵¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal>

⁵² Rapport Commissie Remkes, juni 2020, 'Niet alles kan overal', p. 2 en 3

⁵³ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2019–2020, 35 334, nr. 85, p. 10, antwoord op vraag 30

⁵⁴ Rapport Commissie Remkes, juni 2020, 'Niet alles kan overal', p. 157

zelfs al in slechte staat van instandhouding verkeerden. Met andere woorden: de oppervlakten waarvoor de stikstoflast niet onder de KDW wordt gebracht in 2030, betreft met name voor stikstofdepositie zeer kwetsbare habitattypen. Zo is de staat van instandhouding van zandverstuivingen (H2330) slecht, maar zal in 2030 volgens de berekeningen van Bobbink op 76% - 97% van het oppervlak van dit habitat de KDW nog steeds worden overschreden. De urgentie voor stikstofreductie is echter ook in de huidige situatie al zeer hoog, omdat er vrijwel geen herstelmaatregelen zijn, waarmee verslechtering in de vorm van onder andere verlies van soorten, voor dit habitat kan worden tegengegaan.

39. De onderzoekers in het rapport van Van den Burg et al 2021 komen op basis van hun ecologisch onderzoek en specifieke expertise eveneens tot de conclusie dat om verdere verslechtering van de voor stikstof gevoelige habitat en leefgebieden van soorten zoveel mogelijk te beperken, een emissiereductie van 50% in 2030 en van 70% in 2035 ecologisch gezien noodzaak is⁵⁵:

“Ook via een andere berekeningsmethode waarbij op korte termijn een overschrijdingspercentage van de KDW van ca 25-75% wordt toegestaan op het volledige areaal van de geselecteerde prioritaire en zeer gevoelige habitat-typen, blijkt dat reducties van 50-70% nodig zijn. Op grond van het bovenstaande adviseren we voor de periode tot 2035 dan ook een emissiereductie met 70% en ten minste 50% in 2030, zoals ook in het advies van het advies college Remkes is aangegeven.”

40. Het gaat hier volgens de ecologen om een *minimale* emissiereductie van 50% in 2030 en 70% in 2035 want zelfs bij die doelen voorzien Van den Burg et al. nog achteruitgang de komende jaren⁵⁶:

“Zelfs bij deze reductie zullen waarschijnlijk nog aanzienlijke verdere biodiversiteitsverliezen plaatsvinden, zodat het belangrijk is deze termijn te verkorten wanneer hiertoe mogelijkheden zijn.”

Termijn stikstofreductie: gisteren

41. De urgentie bij het aanpakken van de stikstoflast is hoog, omdat zolang overschrijding van KDW's voortduurt habitats en leefgebieden van soorten onvermijdelijk verder verslechteren en herstelbaarheid voor veel habitats onmogelijk of onzeker is. Vanwege deze urgentie is er een ecologische noodzaak om de stikstofdepositie zo snel als mogelijk drastisch te reduceren. De termijn daarvoor is immers al jaren geleden verlopen, zo blijkt uit de verslechtering die gaande is. Dat de stikstofdepositie zo snel mogelijk drastisch naar beneden moet, is nogmaals onderstreept in de bijgaande verklaring van ecologisch deskundigen die ook bij het opstellen van de aangehaalde recente studies (Van den Burg et al. 2021 en Bobbink 2021) betrokken waren (**bijlage 3**). In die verklaring stellen zij het volgende:

“Er is overvloedig ecologisch wetenschappelijke onderbouwing dat het advies ‘zo snel mogelijk’, zoals weergegeven in ons rapport, letterlijk opgevat mag worden om natuurwaarden zoveel mogelijk te behouden en de uitgangssituatie voor herstelbeheer zo gunstig mogelijk te houden.”

En:

“Een aanvullend voorbeeld hiervan is het onderzoek op de Zuidwest-Veluwe waar we sinds vorig jaar zien dat ook in de minder gevoelige Eiken-beukenbossen de calciumbeschikbaarheid te laag wordt voor mezen en dat hierdoor veel jongen door

⁵⁵ Van den Burg et al. 2021, p. 7

⁵⁶ Van den Burg et al. 2021, p. 7

calciumtekorten overlijden. Plant-chemisch onderzoek in dit habitatype laat ook grote nutriëntenonbalansen zien in het bladerdek van de beuken (Kroondomeinen). De effecten op de fauna volgen op het verdwijnen van bosplanten, zoals de bosanemoon, en een verminderde strooiselafbraak door de verzuring van de bodem. Hoe langer we wachten met ingrijpen, hoe moeilijker, ingrijpender en duurder het wordt om ook dit habitatype weer te herstellen, omdat we ook hier aan zullen kijken tegen grootschalige bodemherstelmaatregelen.”

En:

“Indien het binnen het bereik ligt van wat haalbaar is, is het dus zaak om letterlijk zo snel mogelijk de stikstofdepositie te verlagen tot aan de kritische depositiewaarden.”

42. Ook de ‘zwarte lijst’ van Bobbink toont aan dat langer wachten onherroepelijk leidt tot verlies van natuur. Er is ecologisch gezien geen ruimte voor uitstel. Voor veel habitats zijn er immers geen of slechts beperkte herstelopties. In de woorden van Bobbink: het is ‘nu of nooit’. Dit geldt nog sterker zolang de overbelasting met stikstofdepositie voortduurt. De stikstofreductiedoelen moeten daarom met spoed worden aangepast en gerealiseerd.

Vele opties voor maatregelen om stikstofemissies te reduceren

43. Voor een serieuze en effectieve aanpak op korte termijn van de stikstofcrisis kunnen vele maatregelen worden aangewend. In de ‘Langetermijnverkenning stikstofproblematiek’⁵⁷ die in opdracht van het kabinet in 2021 werd uitgevoerd, zijn allerlei maatregelen geformuleerd die kunnen worden doorgevoerd om een drastische stikstofreductie te bereiken. Het gaat onder andere om de volgende maatregelen: terugdringen emissies industrie, snelheidsmaatregelen verkeer; emissies scheepvaart; emissies vrachtverkeer; uitkoop piekbelasters; beperking aantallen dieren; verplichte of onverplichte uitkoop boeren; weidegang; kringlooplandbouw; omschakelfonds voor landbouw; schoner bouwen, etc.
44. Alle sectoren moeten bijdragen aan de aanpak van de natuurcrisis. Daarbij valt niet te ontkennen dat de landbouw, en dan specifiek de veehouderij, de grootste bron van stikstof is. Zo bleek dat een omslag naar ecologische veehouderij met een gemiddelde krimp van 73% van de veestapel in 2030 een goede maatschappelijke ‘business case’ is.⁵⁸ Dit levert 77% stikstofemissiereductie op.⁵⁹

Resultaatsverplichting

45. We zijn in Nederland verplicht de leefgebieden van beschermde soorten en habitats van de Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen én te houden. Aan die verplichting is geen termijn verbonden. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat de kwaliteit niet verder achteruit mag gaan. De resultaatverplichting is dus bescheiden en betreft enkel het stoppen van de achteruitgang. Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn treffen de lidstaten passende maatregelen om ervoor te

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld: <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/publicaties/2021/03/24/presentatie-normeren-beprijzen-stikstofemissies>

⁵⁸ Ecorys, 29 mei 2020. ‘Transitie naar een duurzame veehouderij in 2030. Addendum bij het rapport “MKBA toekomstbestendige veehouderij”’.

⁵⁹ ESB, 3 november 2020. ‘Verduurzaming veehouderij betaalt zich maatschappelijk uit.’

zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert en dat geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben. De verplichting geldt vanaf het moment dat gebieden door de Commissie op de communautaire lijst zijn geplaatst of als aangewezen gelden onder de Habitatrichtlijn vanwege een eerdere aanwijzing onder de Vogelrichtlijn. Voor de Nederlandse gebieden gelden de verplichtingen uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn voor een aantal vogelrichtlijngebieden daarom al vanaf 1994 en 1996. De meeste gebieden vallen onder de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn sinds maart 2000 en december 2004. Wanneer sprake is van verslechtering van habitats en verstoring van soorten in de Nederlandse Natura 2000-gebieden rust op Nederland de verplichting om passende maatregelen te treffen om die verslechtering en verstoring tegen te gaan.

46. De verplichting die volgt uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is een resultaatsverplichting⁶⁰. De reductiedoelen in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zijn in de wet overigens ook aangemerkt als resultaatsverplichting⁶¹. Die resultaatsverplichting berust waar het de aanpak van stikstof betreft primair bij het Rijk⁶². Het Rijk heeft de regie inzake maatregelen om de stikstofreductie te realiseren, kent daarvoor financiële middelen toe en kan aanwijzingen geven aan andere overheden⁶³.
47. Zoals uiteengezet, zijn de doelstellingen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering volstrekt onvoldoende. Verdergaande en snellere emissiereductie is nodig om onherstelbare en onomkeerbare verdere schade te voorkomen en daarmee te voldoen aan de verplichtingen uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Snelle en drastische stikstofreductie is niet alleen verplicht en noodzakelijk, maar ook realiseerbaar, te meer daar de Staat al sinds jaar en dag meer had moeten doen om de natuur tegen stikstofdepositie te beschermen. Zoals uit het voorgaande blijkt, schiet de Staat ernstig te kort met naleving van zijn uit wet- en regelgeving voortvloeiende verplichtingen.
48. De voortdurende verslechtering van de kwaliteit van habitats en het verdwijnen van soorten maakt het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van die habitats steeds minder realiseerbaar, voor een aantal habitats zelfs op afzienbare termijn onmogelijk. De opgelopen en voortschrijdende schade aan beschermde habitat is immers deels of in een aantal gevallen geheel onomkeerbaar. Nederland maakt het daarmee onmogelijk om nog te voldoen aan de verplichting uit artikel 2, tweede lid, in combinatie 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Daarin is voorgeschreven dat de lidstaten ervoor zorgen dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen om de habitats en soorten van Natura 2000-gebieden in gunstige staat te behouden of te herstellen.

⁶⁰ Gerechtshof Den Haag 3 juni 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1736, M&R 2014/138, m.nt. F.C.S. Warendorf inzake Hedwigepolder

⁶¹ art. 1.12a, tweede lid, van de Wet natuurbescherming

⁶² Zie ook Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 7, p. 37, onder andere beantwoording vraag 75

⁶³ Zie bijvoorbeeld de memorie van antwoord, Kamerstukken I, 2020-2021 Kamerstuk 35600, nr. F

49. Voor zover de Staat al over beleidsruimte zou hebben beschikt op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, bij het nemen van passende maatregelen om ervoor te zorgen dat beschermde habitats niet verslechteren door een overmaat aan stikstofdepositie, is die beleidsruimte inmiddels ruimschoots opgesoupeerd. Jarenlang werd onvoldoende tegen stikstof gedaan, zelfs is de stikstofdepositie sinds 2018 weer licht gestegen, terwijl de KDW's al decennialang ernstig worden overschreden.

CONCLUSIE

Nederland is al jaren in gebreke om aan zijn verplichtingen uit de Habitatrichtlijn te voldoen. Uit het voorgaande blijkt dat de onrechtmatigheid met de nieuwe wet niet wordt weggenomen. Voor de goede orde merk ik op dat de Wet stikstofreductie en natuurverbetering niet in de weg staat aan het voldoen aan de hierna volgende eisen en dat wijziging van de wet daarvoor evenmin nodig is.

Greenpeace is van oordeel dat de Staat aan deze onrechtmatigheid zo spoedig mogelijk een einde dient te maken door:

- I. bij de uitvoering van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, althans bij de aanpak van de stikstofdepositie, ten minste de volgende doelen te hanteren én te realiseren in de volgende jaren:
 - in 2025 ten minste 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden onder de KDW te brengen (omgerekend: minimaal maar mogelijk meer dan 50% binnenlandse emissiereductie ten opzichte van 2019⁶⁴)
 - in 2030 ten minste 93,5% van het areaal voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden onder de KDW te brengen (omgerekend: minimaal, maar mogelijk meer dan 70% binnenlandse emissiereductie ten opzichte van 2019)
 - in 2035 ten minste 97% van het areaal voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden onder de KDW te brengen (omgerekend: minimaal, maar mogelijk meer dan 90% binnenlandse emissiereductie ten opzichte van 2019);
- II. bij het realiseren van de onder I geformuleerde doelen, ten aanzien van areaal dat nog niet onder de KDW is gebracht geen toename van stikstofdepositie toe te staan ten opzichte van het niveau in 2019;
- III. binnen drie maanden een programma vast te stellen voor het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats, gebaseerd op bewezen effectieve maatregelen, waarmee tijdig wordt voldaan aan de onder I geformuleerde doelen, waarbij in het programma steeds prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden waar de daling van stikstofdepositie ecologisch bezien het meest urgent is.

Ik verzoek u mij te bevestigen dat de Staat binnen twee maanden na vandaag zal beginnen met het

⁶⁴ <http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/erpub/international/luchtverontreiniging.aspx>

uitvoering geven aan de hiervoor genoemde punten en daarmee onverwijld door te gaan totdat de onrechtmatigheid van de situatie is beëindigd. Greenpeace is van harte bereid om binnen die termijn met u te overleggen over een constructieve aanpak van de hierboven genoemde punten. Voor het geval dit overleg niet tot stand komt of niet tot een bevredigende uitkomst leidt, behoudt Greenpeace zich het recht voor om de zaak voor te leggen aan de bevoegde rechter.

Graag verneem ik van u.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'BK' followed by a flourish.

Bondine Kloostra