

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
THOMAS VAN DER SOMMEN

ADVISEURS

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

AANGETEKEND

Minister voor Natuur en Stikstof
Mevrouw C. van der Wal-Zeggelink
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Minister van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
de heer P. Adema
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

ook per fax: 070-378 6128
en per e-mail: MinisterLNV@minlnv.nl

Amsterdam, 16 februari 2023
Onze ref. D20191602/BK/bk
Uw ref. DGS / 21148206

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

SOMMATIEBRIEF STIKSTOF

Betreft: Greenpeace / stikstof (advies)

Geachte minister Van der Wal,
Geachte minister Adema,

Als advocate van de rechtspersoonlijkheid bezittende stichting, Stichting Greenpeace Nederland (hierna: Greenpeace), gevestigd te Amsterdam, vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Greenpeace stelde de Staat bij brief van 20 mei 2021 aansprakelijk voor ernstige schade aan beschermde natuur in de Natura 2000-gebieden in Nederland door stikstof. Inmiddels toont onderzoek in opdracht van Greenpeace uit 2022 aan dat de tijd die rest om onherstelbare schade door stikstof te voorkomen beperkt is: de stikstof op 14 beschermde habitattypen moet met grote urgentie uiterlijk voor eind 2025 drastisch naar beneden om deze natuur te behouden. Voor deze 14 habitats werken herstelmaatregelen niet of slecht. Hoewel onderzoek in opdracht van het ministerie van LNV in mei 2022 deze conclusie niet alleen bevestigt, maar uitbreidt naar 18 beschermde (sub)habitats en 3 leefgebieden, is ingrijpen van de overheid om deze bijzondere natuur op tijd te redden, uitgebleven. Voor deze habitats en leefgebieden - de 'rode lijst' - geldt de ecologische deadline van 2025. Aan die

urgentie en die termijn is tot nog toe geen enkele prioriteit gegeven. Bij de bestaande stikstoflast is het echter nu of nooit: een *point of no return* komt steeds dichterbij.

Op Nederland rust een resultaatsverplichting¹ om passende maatregelen te nemen als verslechtering van de beschermde natuur in Natura 2000-gebieden dreigt op te treden. Dit zogeheten *verslechteringsverbod* volgt uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn². Het behelst een verplichting om de natuur in een gunstige staat van instandhouding te brengen, en te behouden en passende maatregelen te treffen om aantasting van beschermde habitats en leefgebieden te voorkomen. Door de stikstofovermaat niet drastisch en op korte termijn naar omlaag te brengen, handelt de Staat onrechtmatig. De voortdurende stikstoflast leidt aldus tot een continue schending van het verslechteringsverbod uit de Habitatrictlijn.

Om de onherstelbare achteruitgang van beschermde natuur tijdig voor 2025 te keren, zijn drastische maatregelen nodig. Greenpeace begrijpt dat deze niet populair zullen zijn. Maar verdere onomkeerbare schade aan de rode lijst van habitats en leefgebieden dient te stoppen voor het te laat is. Er is sprake van onrechtmatige nalatigheid dan wel onrechtmatig handelen van de Staat. De Staat dient aan deze onrechtmatigheid zo spoedig mogelijk een einde te maken. Mede daarom dient deze brief als sommatie te worden opgevat.

Inhoudsopgave

Achtergrond stikstofdepositie: al decennialang te hoog.....	3
Ontwikkelingen sinds het PAS-arrest	5
Wettelijke stikstofdoelen: te weinig en te langzaam	6
Tweede rapport Bobbink: stikstofreductie zeer urgent	7
Quikscan en nader onderzoek van BWARE: urgente lijst nog langer	8
Geen aanpak gericht op de rode lijst en 2025.....	11
Habitats en leefgebieden: nog veel gevoeliger voor stikstof dan gedacht.....	13
Verzwarende omstandigheden	15
Gerealiseerde en vaststaande stikstofreductie: verre van voldoende en niet op tijd.....	17
Maatregelen die tot méér stikstofdepositie hebben geleid in plaats van minder	20
Op korte termijn vele maatregelen mogelijk	21
Resultaatsverplichtng.....	22
CONCLUSIE	23

¹ Gerechtshof Den Haag 3 juni 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1736, M&R 2014/138, m.nt. F.C.S. Warendorf inzake Hedwigepolder, zie ook de resultaatsverplichting in art. 1.12a, tweede lid, van de Wet natuurbescherming

² Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

Achtergrond stikstofdepositie: al decennialang te hoog

1. De stikstoflast in Nederland overstijgt in de meeste Natura 2000-gebieden de zogenaamde kritische depositiewaarde (hierna: KDW) die per stikstofgevoelige habitat is bepaald³. 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”⁴. Om verslechtering door stikstof te voorkomen dient daarom de stikstofdepositie waaraan een habitatype blootstaat in ieder geval niet uit te stijgen boven de daarvoor geldende KDW.
2. In 2021 stelde vooraanstaand ecooloog dr. Roland Bobbink in opdracht van Greenpeace het rapport ‘Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse’ op (hierna ook: “het rapport Bobbink 2021”). Aan de hand van studies werd vastgesteld ‘dat negatieve effecten van stikstofdepositie op de soortenrijkdom bij overschrijding’ van de KDW’s ‘aantoonbaar optreden in de praktijk’.⁵ 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.
3. Vorig jaar heeft een groep ecologen van BWARE, onderzoeksinstituut van de universiteit Nijmegen, onder leiding van Bobbink een vervolgonderzoek uitgevoerd, opnieuw in opdracht van Greenpeace. Daaruit blijkt dat 14 habitattypen uiterlijk vóór eind 2025 onder de geldende KDW’en moeten zijn gebracht om onherstelbare schade te voorkomen. Deze lijst werd in opdracht van LNV door de Taakgroep Ecologisch onderzoek in een zogenaamde ‘Quickscan natuurdoeltypen’ van mei 2022 uitgebreid naar 19 habitattypen en 3 leefgebieden waarvoor die termijn geldt. In december 2022 verscheen in vervolg daarop een nader onderzoek van BWARE in opdracht van de Taakgroep Ecologisch Onderzoek, waarin de ‘rode lijst’ en de termijn van eind 2025 uit de Quickscan werden bevestigd, behalve voor 1 habitatype, H91D0 Hoogveenbossen, waarvoor de termijn op 2030 werd gesteld, in plaats van op 2025. Het totaal van de rode lijst met deadline 2025 komt daarmee op 18 habitattypen en 3 leefgebieden.
4. 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

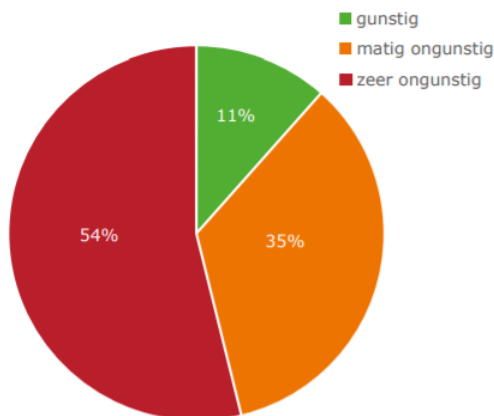
³ Van Dobben, H.F., Van Hinsberg, A., ‘Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden’, 2008, Alterra-rapport 1654, p. 12: ‘de kritische depositie is een kwantitatieve schatting van de blootstelling aan één of meer verontreinigende stoffen, waar 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

⁴ Alterra-WUR, ‘Onderzoek naar de ammoniakdepositie op vijf habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Ammoniak en Natura 2000’ (Wageningen 2007), p. 9.

⁵ Bobbink 2021, p. 48

enige omvang aan bijdragen⁶. Die stikstofdeken bestaat omdat Nederland al jaren niet voldoet aan de eisen van de Vogel -en Habitatrichtlijn⁷. Hoewel een deel van de stikstofdepositie uit het buitenland komt⁸, 'exporteert' Nederland drie keer meer stikstofdepositie naar omliggende landen, dan dat er wordt 'geïmporteerd'⁹.

5. Feit is dat de Nederlandse natuur al jaren achteruit gaat. 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 staat¹⁰.



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

6. 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.
7. 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

⁶ 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.

⁷ 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>.

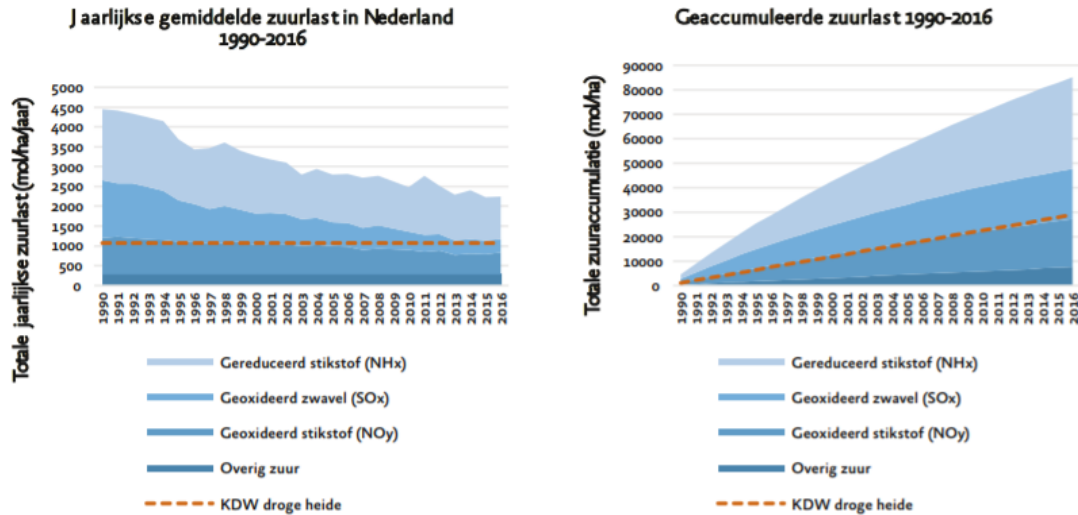
⁸ Bobbink 2021, p. 71

⁹ <http://publications.tno.nl/publication/34634850/8Pywsn/TNO-2019-emissies.pdf>

¹⁰ WUR 'Vogel- en habitatrichtlijnrapportage 2019', p. 7

slechts gedeeltelijk omkeerbaar is¹¹. Greenpeace wijst naar onderstaande grafiek die de cumulatieve zuurlast laat zien, gebaseerd op cijfers van het RIVM (2017):

Figuur 1. Links de jaarlijkse gemiddelde zuurlast (mol/ha/jaar) in Nederland (bron: RIVM, 2017: www.clo.nl/nl018417). Rechts dezelfde gegevens, maar gepresenteerd als totale zuuraccumulatie (mol/ha). De implicaties van de jaarlijkse overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) voor het habitatype droge heide komen veel sterker naar voren in het accumulatie plaatje. In het 'jaarlijkse plaatje' (links) wordt deze al gauw tot een richtlijn die in de toekomst ooit behaald dient te worden.



Bron: Bergsma et al., 'Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?', Vakblad voor natuur bos en landschap, april 2018¹²

- Niet alle effecten van die in de bodem opgebouwde zuurlast zijn meteen te zien. De negatieve effecten zullen de komende jaren steeds sterker zichtbaar worden doordat habitats en soorten zich door deze last negatief ontwikkelen. Zo wordt in de natuur 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 zoveel mogelijk te behouden. Immers, ook bij depositieniveaus onder de KDW, is het probleem van de ontstane verzuring van de bodem nog niet meteen opgelost. Wel kan nog verdergaande bodemverzuring tot staan worden gebracht door het bereiken van de KDW'en¹³.
- In het rapport Bobbink 2021 werd de ontstane overbelasting door stikstof en de gevolgen daarvan al als volgt verwoord¹⁴:

“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

¹¹ 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>

¹² <https://edepot.wur.nl/450204>

¹³ Bobbink 2021, p. 4

¹⁴ Bobbink 2021, p. 71

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.”

10. Ook op basis van de meest recente cijfers over stikstofdepositie is sprake van een enorme cumulatieve overbelasting. Jaarlijks deponeren op beschermde natuur nog altijd circa 25 kg/ha/jaar aan stikstof, zo blijkt uit cijfers van het Rijkstinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)¹⁵ die in oktober 2022 werden gepubliceerd. Dit betekent dat de natuur elk jaar weer die aanzienlijke hoeveelheid stikstofdepositie moet verwerken. Voor de meest kwetsbare en urgente 18 habitattypen en 3 leefgebieden van de rode lijst is door die voortdurende overbelasting een *point of no return* nabij, zoals hieronder verder zal worden toegelicht.

Ontwikkelingen sinds het PAS-arrest

11. Nederland heeft in 2015 het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS)¹⁶ vastgesteld om natuur te herstellen en toch allerlei activiteiten die voor extra stikstof zorgen te vergunnen of op voorhand vergunningvrij te verklaren, ten behoeve van de zogenaamde PAS-melders. Al meer dan vier jaar geleden, in november 2018¹⁷, verklaarde het Europese Hof van justitie deze aanpak onhoudbaar en in strijd met de Habitatrichtlijn. In het kader van het PAS geclaimde positieve resultaten van maatregelen om stikstof terug te dringen en beschermde natuur te herstellen, zijn volgens het Hof onzeker. Na dit arrest wachtte het kabinet voornamelijk af tot de Raad van State in mei 2019 in de zogenaamde PAS-uitspraken het PAS onverbindend verklaarde¹⁸. Sindsdien is de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden maar weinig gedaald, stikstofmaatregelen worden maar beperkt doorgevoerd en vooralsnog vooral naar de toekomst doorgeschoven. Zoals vermeld, is nog steeds sprake van overbelasting van de natuur met enorme hoeveelheden stikstof (circa 25 kg/ha/jaar), die elk jaar voor cumulatieve, doorgaande verslechtering van de natuur zorgen.

Wettelijke stikstofdoelen: te weinig en te langzaam

12. Na beperkte maatregelen, waaronder een Spoedwet aanpak van stikstof in 2019¹⁹ en een structurele aanpak stikstof vanaf 2020²⁰, leidde het wetsvoorstel Wet stikstofreductie en natuurverbetering per 1 juli 2021 tot het van kracht worden wettelijke doelen voor stikstofreductie in de Wet natuurbescherming²¹:
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

¹⁵ [rivm.nl/nieuws/nieuwe-grootschalige-concentratie-en-depositiekaarten-nederland#:~:text=De%20gemiddelde%20stikstofdepositie%20was%20in,als%20gevolg%20van%20specifieke%20weersomstandigheden](https://www.rivm.nl/nieuws/nieuwe-grootschalige-concentratie-en-depositiekaarten-nederland#:~:text=De%20gemiddelde%20stikstofdepositie%20was%20in,als%20gevolg%20van%20specifieke%20weersomstandigheden)

¹⁶ Regeling van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Infrastructuur en Milieu van 3 juni 2015 houdende regels over de programmatische aanpak stikstof, Stcr. 2015, nr. 16320

¹⁷ HvJ EU 7 november 2018, Mobilisation en Vereniging Leefmilieu, ECLI:EU:C:2018:882

¹⁸ AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604

¹⁹ Spoedwet aanpak stikstof van 13 november 2019, Stb. 2019, 517

²⁰ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 334, nr. 82, 'Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak'

²¹ Artikel 1.12a van de Wnb

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.

De Wet natuurbescherming bepaalt daarbij verder dat een programma moet worden vastgesteld om deze doelen te bereiken²².

13. Bij brief van 20 mei 2021 sommeerde Greenpeace de Staat om actie te ondernemen om de steeds verdere achteruitgang van beschermde natuur door stikstof te keren, omdat de bestaande aanpak van stikstof én de wettelijke stikstofdoelen ernstig tekort schoten. Bij de brief werd het rapport Bobbink 2021 gevoegd. Het rapport laat zien dat zelfs bij uitvoering van de wettelijke stikstofdoelen grote delen van de meest kwetsbare beschermde natuur in 2030 nog steeds overbelast zullen zijn met stikstof.

14. In december 2021 werd in het Coalitieakkoord afgesproken om het wettelijke stikstofdoel voor 2035 naar voren te halen, naar 2030. De wet is overigens nog steeds niet op deze wijziging aangepast. Verder werd een transitiefonds aangekondigd van Euro 24,3 miljard voor de aanpak van stikstof, klimaatdoelen en water. Dat er haast is bij het drastisch terugdringen van stikstof was toen op basis van de beschikbare wetenschappelijke gegevens over de voortgaande verslechtering van habitats en leefgebieden al duidelijk. Het risico dat voor een deel van de voor stikstof meest gevoelige natuur een *point of no return* in zicht komt door de voortdurende overmaat aan stikstof was ook toen voorzienbaar. Vervolgens publiceerde een groep vooraanstaande ecologen in 2021 het rapport 'Stikstof en natuurherstel - Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof'²³ (hierna: rapport Van den Burg et al. 2021). De stikstofdepositie moet volgens dat rapport 'zo snel mogelijk'²⁴ worden teruggedrongen om de risico's op verdere natuurschade en verlies van biodiversiteit te beperken en de voortgaande verslechtering een halt toe te roepen. De deskundigen stellen in dat rapport dat inmiddels de laatste fase van de achteruitgang is aangebroken:

"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." (Van den Burg et al, 'Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof', 2021, p. 6).

15. Omdat de overheid in strijd met de verplichtingen uit de Habitatrictlijn geen onderzoek liet uitvoeren naar de achteruitgang van habitats en leefgebieden en de termijn waarop moet worden ingegrepen, heeft Greenpeace hiernaar in 2022 zelf onderzoek laten doen door de onderzoekers van BWARE, onderzoeksinstituut van de universiteit Nijmegen, onder leiding van dr. Bobbink. Het rapport van BWARE, Bobbink et al. 2022, 'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste natura 2000-habitattypen', was begin 2022 gereed (hierna: rapport Bobbink et al. 2022). Zoals

²² Artikel 1.12b en verder van de Wnb

²³ Van den Burg et al, , 'Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof', 2021, p. 6, zie https://www.wwf.nl/globalassets/afbeeldingen/nieuws/nieuws-2021/210408__rapport-stikstof-van-den-burg-et-al_.pdf

²⁴ Van den Burg et al., 2021, p. 6.

hieronder zal worden toegelicht, toont dit vervolgonderzoek aan dat de urgentie nog hoger is dan in 2021 werd gedacht.

Tweede rapport Bobbink: stikstofreductie zeer urgent

16. Greenpeace heeft het rapport van Bobbink et al. in maart 2022, gepubliceerd. Het rapport gaat hier zekerheidshalve bij (**bijlage 1**). In het rapport is een ecologische beoordeling uitgevoerd ten aanzien van de herstelbaarheid van beschermde habitats bij voortgaande overbelasting met stikstof. De conclusie van het rapport is – kort gesteld - dat de stikstoflast voor 14 beschermde habitattypen eind 2025 onder de KDW moet zijn gebracht om onomkeerbare schade te voorkomen. Het gaat om een 'rode lijst' van 14 urgente habitattypen, met voor Nederland kenmerkende natuur, onder andere de habitattypen Grijze duinen, Zandverstuivingen, Droge heide, Oude eikenbossen. Drastische terugdringing van stikstofdepositie op deze 14 habitattypen vóór eind 2025 is ecologisch gezien noodzakelijk.
17. Het is dus zeer urgent, zo stelt het rapport, dat de stikstofdepositie op deze 14 habitattypen tijdig en drastisch naar beneden gaat en uiterlijk vóór eind 2025 onder de KDW is gebracht, zo is de conclusie van het onderzoek. Voor nog eens twaalf andere voor stikstof zeer gevoelige habitats wordt in het rapport Bobbink et al. 2022 geconcludeerd dat deze uiterlijk vóór eind 2030 onder de KDW'en moeten worden gebracht, die voor deze habitats gelden, om onherstelbare verdere aantasting te voorkomen.

Quikscan en nader onderzoek van BWARE: urgente lijst nog langer

18. In reactie op het rapport Bobbink et al. 2022 heeft de minister voor Natuur en Stikstof, vooruitlopend op uitgebreidere natuurdoelanalyses²⁵ die voor 1 april 2023 maar uiterlijk voor 1 juli 2023 zijn aangekondigd²⁶, eindelijk ook zelf onderzoek laten doen naar de staat van de meest kwetsbare habitats en leefgebieden. De minister schreef de Tweede Kamer op 23 maart 2022²⁷ dat De Taakgroep Ecologische Onderbouwing (hierna: Taakgroep) naar aanleiding van het rapport Bobbink et al. 2022 van Greenpeace nader onderzoek zou uitvoeren:
"Het wetenschappelijk rapport van B-WARE is inmiddels opgepakt door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO). Omdat het verschil tussen het tegengaan van verslechtering en het bereiken van een gunstige staat van instandhouding zowel ecologisch als juridisch belangrijk is, zullen de resultaten van de aanvulling door de TEO zo snel mogelijk worden meegenomen in de verdere uitwerking van het stikstofbeleid op landelijk en gebiedsniveau." (Kamerstukken II, 2021-2022, 2021-2022, 35384, nr. 175, p. 6).
19. De Quikscan, ofwel het rapport 'Resultaten quick scan natuurdoelanalyses' van 4 mei 2022²⁸ werd eind mei 2022 gepubliceerd. De Taakgroep schrijft daarin onder andere het volgende:

²⁵ Voorzien in het ontwerpProgramma Stikstofreductie en Natuurverbetering, ter inzage gelegd in mei 2022 en vastgesteld in december 2022, Stcr. 2022, nr. 32447

²⁶ Zie Quikscan natuurdoelanalyses, 4 mei 2022, p. 5, aangekondigd voor 'uiterlijk 1 juli 2023' en Kamerbrief van 23 maart 2022, Kamerstukken II, 2021-2022, 35334, nr. 175, p. 4

²⁷ Kamerstukken II, 2021-2022, 35384, nr. 175

²⁸ <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/publicaties/2022/05/25/resultaten-quick-scan>

“Er is mogelijk sprake van urgentie voor het treffen van aanvullende maatregelen voor stikstofreductie. De lijst met habitats die volgt uit dit onderzoek is opgenomen in tabel 1, (...)” (Quickscan, p. 2).

In tabel 1 in de Quickscan is voor habitats en leefgebieden met matige/slechte herstelbaarheid als termijn in de kolom ‘Urgentie daling depositie’ 2025 opgenomen. De Quickscan breidt de rode lijst van 14 habitattypen van Bobbink uit naar 19 (sub)habitats en 3 leefgebieden²⁹ waarvoor de urgentie op 2025 staat³⁰.

20. De conclusie uit de Quickscan is dat de Taakgroep de urgentie zoals die in 2022 door Bobbink et al. is vastgesteld onderschrijft en de rode lijst van urgente habitattypen en leefgebieden uitbreidt. Op grond van het voorzorgsbeginsel waarop de Habitatrichtlijn is gestoeld³¹, is er daarom, gebaseerd op Bobbink et al. 2022 en de Quickscan noodzaak tot onmiddellijke actie. Er is immers inmiddels, gelet op de onomkeerbare gevolgen van de overmaat aan stikstof, geen tijd meer om verdere onderzoeken af te wachten. Maatregelen dienen te worden genomen, voor het te laat is.

21. Vanwege de verschillen tussen de lijst van Bobbink van 14 urgente habitattypen en de Quickscan met 19 urgente habitattypen en 3 leefgebieden heeft de Taakgroep Ecologisch Onderzoek die de Quickscan voor LNV had opgesteld, aan BWARE opdracht gegeven tot een aanvullend onderzoek. Dit onderzoek leidde in december 2022 tot een nader rapport, het rapport Thomassen et al. waaraan ook dr. Roland Bobbink meewerkte. De conclusie van dit rapport is dat de lijst van habitats en leefgebieden die voor eind 2025 onder de KDW dienen te worden gebracht uit de Quickscan wordt bevestigd, met uitzondering van H91D0 Hoogveenbossen, waarvoor de deadline op 2030 wordt gesteld. De totale lijst van habitattypen en leefgebieden die voor eind 2025 onder de KDW'en moeten worden gebracht, is op basis van dit nadere onderzoek bevestigd voor 18 (sub)habitats plus 3 leefgebieden. De ‘rode lijst’ bestaat dus uit 21 urgente (sub)habitats en leefgebieden met een termijn van eind 2025.

²⁹ De uitbreiding betreft de volgende habitattypen en leefgebieden met urgentie 2025:

H2130B grijze duinen (kalkarm)

H2130C grijze duinen (heischraal)

H3160 zure vennen

H5130 jeneverbesstruwelen

H9110 veldbies-beukenbossen

91D0 hoogveenbossen

Lg09 droog struisgrasland

Lg13 bos van arme zandgronden

Lg14 eiken- en beukenbos van lemige zandgronden. (TEO, ‘Resultaten quick scan natuurdoelanalyses’ van 4 mei 2022, Tabel I, p. 2 en 3)

³⁰ Hierover schrijft de Taakgroep Ecologisch Onderzoek onder andere het volgende:

“Aanleiding

De urgentielijst habitats is gebaseerd op Bobbink et al. (2022). Dit rapport bevat een lijst met habitattypen die als urgent en zeer urgent beoordeeld worden vanwege een benodigde snelle depositiereductie (voor respectievelijk 2025 en 2030) om duurzaam herstel te realiseren. Deze lijst is ten behoeve van deze quick scan aangevuld met habitattypen en de leefgebiedtypen, volgens dezelfde methode. (TEO, ‘Resultaten quick scan natuurdoelanalyses’ van 4 mei 2022, p. 3 en 4).

³¹ De verdragsrechtelijke basis van de Habitatrichtlijn is artikel 191 van het Verdrag inzake het Functioneren van de Europese Unie, waarin het voorzorgsbeginsel is opgenomen. Zie ook de ‘Mededeling van de Europese Commissie, Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden — Methodologische richtsnoeren inzake de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), p. 5: “Net als alle EU-milieuwetgeving is de habitatrichtlijn gebaseerd op het voorzorgsbeginsel.”

22. Greenpeace verwijst naar de onderstaande tabel uit Thomassen et al. waarin per habitattypen en leefgebieden die gevoelig zijn voor aantasting door stikstof de overschrijding van de KDW en de mate van onherstelbaarheid inzichtelijk is gemaakt. In de tabel is daarnaast opgenomen wat de ecologisch noodzakelijke snelheid is waarmee de depositie onder KDW dient te worden gebracht per habitattypen:

Tabel 3. Overzicht van de herstelbaarheid van de in dit rapport en in het rapport van Bobbink et al. (2022) besproken aanvullende stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden. Aangegeven staat: H2000 type/leefgebied: verkorte naam Natura 2000-habitattypen (= prioritair habitattypen) en leefgebieden; totaal oppervlak (ha) van het type; staat van instandhouding (2013-2018) - dat is: Natura 2000-staat van instandhouding betreffende de structuur en functie in de periode 2013-2018; KDW = kritische depositie waarde in kg N/ha/jaar; % oppervlak met overschrijding in 2019² (geel = < 30%, oranje = 30-50% en rood = > 50%); inschatting van de mate van overschrijding in 2019 (geel = gering, oranje = medium en rood = hoog) en inschatting van de herstelbaarheid (groen = tamelijk goed, oranje = matig, rood = slecht en wit = onbekend). De meest rechter kolom geeft de urgentie van de gewenste snelheid van de stikstofreductie: donkerrood in 2025 en oranje in 2030.*

H2000 type/leefgebied	Verkorte naam	Oppervlakte ha	Staat van instandhouding (2013-2018)	KDW (kg N/ha/jaar)	Oppervlak met overschrijding in 2019 (%)	Mate van overschrijding 2019	Herstelbaarheid	Urgentie daling N-depositie
2330	Zandverstuivingen	2774	slecht	10	100	medium	slecht	
6230*	Heischrale graslanden	564	slecht	10	100	medium	slecht	
7110A*	Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap)	8	slecht	7	100	medium	slecht	
7110B*	Actieve hoogvenen (heideveentjes)	57	slecht	11	100	medium	slecht	
7120	Herstellende hoogvenen	7079	slecht	7	100	hoog	slecht	
9190	Oude eikenbossen	2011	slecht	15	100	hoog	slecht	
Lg13	Bos van arme zandgronden	36920		15	100	hoog	slecht	
2130BC*	Grijze duinen-kalkarm/heischraal	6099	matig	10	98	medium	matig	
2310	Stuifzandheide met struikhei	2430	slecht	15	76	medium	matig	
3110	Zeer zwak gebufferde vennen	70	slecht	6	100	medium	matig	
3160	Zure vennen	374	matig	10	100	hoog	matig	
4030	Droge heiden	14287	slecht	15	63	medium	matig	
5130	Jeneverbestruwelen	243	matig	15	86	medium	matig	
7140A	Trilveen	154	slecht	17	30	gering	matig	
7140B	Veenmosrietlanden	1525	slecht	10	100	medium	matig	
2180A	Duinbossen (droog)	4580	matig	15	97	medium	onbekend	
9110	Veldbies-beukenbossen	367	matig	20	97	medium	onbekend	
9120	Beuken-eikenbossen met hulst	7476	matig	20	98	medium	onbekend	
Lg09	Droog struisgrasland	1410		14	99	medium	onbekend	
Lg14	Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	29756		20	97	medium	onbekend	
2130A*	Grijze duinen-kalkrijk	5550	matig	15	28	gering	tamelijk goed	
2150*	Duinheide met struikhei	160	matig	15	36	gering	tamelijk goed	
2190A-om	Vochtige duinvalleien (open water), oligo-/mesotroof	88	matig	14	24	gering	tamelijk goed*	
2190B	Vochtige duinvalleien (kalkrijk)	1106	matig	20	19	gering	tamelijk goed	
3130	Zwak gebufferde vennen	310	slecht	8	100	hoog	tamelijk goed	
3140-hz	Kranswierwateren, hogere zandgronden	7	matig	8	100	hoog	tamelijk goed	
4010A	Vochtige heiden (hogere zandgronden)	1430	matig	17	36	gering	tamelijk goed	
4010B	Vochtige heiden (laagveen)	182	matig	11	100	medium	tamelijk goed	
6110	Pionierbegroeiingen op rotsbodern	1	slecht	20	65	medium	tamelijk goed	
6130	Zinkweiden	2	slecht	15	73	medium	tamelijk goed	
6210	Kalkgraslanden	95	slecht	21	11	gering	tamelijk goed	
6410	Blauwgraslanden	196	matig	15	65	medium	tamelijk goed	
7230	Kalkmoerassen	7	slecht	16	97	medium	tamelijk goed	
9160A	Eiken-haagbeukenbossen (hogere zandgronden)	72	slecht	20	96	medium	tamelijk goed	
9160B	Eiken-haagbeukenbossen (heuvelland)	848	slecht	20	96	medium	tamelijk goed	
Lg03	Zwakgebufferde sloot	12		25	22	gering	tamelijk goed	
Lg04	Zuur ven	316		17	81	medium	tamelijk goed	
Lg06	Dotterbloemgrasland van beekdalen	23		20	26	gering	tamelijk goed	
Lg12	Zoom, mantel en droog struweel van de duinen	401		23	22	gering	tamelijk goed	
2180C	Duinbossen (binnenduinrand)	1891	matig	25	27	gering	onbekend	
2320	Binnenlandse kraaihelbegroeiingen	297	matig	15	32	gering	onbekend	
6120*	Stroomdalgraslanden	74	slecht	18	24	gering	onbekend	
91D0	Hoogveenbossen	1095	slecht	25	29	gering	onbekend	
91E0C	Vochtige alluviale bossen (beekgeleidend bossen)	1044	matig	26	43	gering	onbekend	

Geen aanpak gericht op de rode lijst en 2025

23. Tot op heden is geen van de plannen en programma's, waaronder de structurele aanpak stikstof, gericht op de urgente aanpak vóór eind 2025 van de rode lijst, die volgens de Quicksan 18 subhabitats en 3 leefgebieden omvat. Zo staat het wettelijke doel voor stikstofreductie nog steeds op 40% van het oppervlak van stikstofgevoelige natuur onder de KDW in 2025. In dat doel is de rode lijst niet meegenomen. Dat blijkt ook wel uit het areaal waarop het wettelijke doel voor 2025 betrekking heeft. Dat is 40%, terwijl de urgente habitats en leefgebieden van de rode lijst uit de Quicksan circa twee derde van het totale areaal van stikstofgevoelige natuur beslaan. Ook de doelen uit het Coalitieakkoord zijn niet gericht op extra stikstofreductie uiterlijk voor eind 2025. Kortom, ook daarin is de bescherming van de meest urgente habitats en leefgebieden, voor het te laat is, niet meegenomen
24. Bij een kaartje van de minister voor Natuur en Stikstof met richtinggevende doelen voor stikstofreductie per 2030³² ten behoeve van de gebiedsgerichte aanpak die provincies uiterlijk 1 juli 2023 moeten aanleveren, heeft de termijn tot eind 2025 geen enkele rol gespeeld. Na hevige boerenprotesten ging dat richtinggevende kaartje overigens snel van tafel. Naar aanleiding daarvan werd op 1 juli 2022³³ de heer Johan Remkes ingeschakeld door het kabinet. Eerst om de dialoog tussen boeren en kabinet op gang te brengen, later om de regering te adviseren over de verdere aanpak van stikstof. Er vonden verschillende overleggen plaats, tussen boeren(organisaties) en ministers en in veel mindere mate ook andere organisaties. Greenpeace schoof in augustus 2022 ook aan bij een bespreking met Remkes, de minister voor Natuur en Stikstof en andere milieuorganisaties³⁴. In oktober 2022 was het rapport Remkes³⁵ gereed. Daarin werd de volgende aanpak geadviseerd: binnen een jaar 500 tot 600 zogenaamde piekbelasters (boeren en bedrijven), te laten stoppen zodat er 'stikstofruimte' komt om boeren en bedrijven te legaliseren (PAS-melders) en voor bouwprojecten³⁶. Verder moet er in overleg met de agrarische sector een Landbouwakkoord komen. In het rapport Remkes dat meer dan drie maanden later gereed was, wordt geen aandacht besteed aan de rode lijst van urgente habitattypen en leefgebieden. De deadline van 2025 komt in het rapport überhaupt niet voor. Hoewel dit jaartal door Greenpeace tijdens de bespreking met Remkes opnieuw onder de aandacht is gebracht.
25. Na het sneuvelen van de zogenaamde 'Bouwvrijstelling' in november 2022 bij de Raad van State³⁷, een uitzondering in de Wet natuurbescherming die stikstofdepositie van bouwen uitzonderde van de vergunningplicht, schrijft de minister voor Natuur en Stikstof in november 2022 een brief aan de Tweede Kamer waarin onder andere een 'Korte termijn aanpak voor directe dalende lijn' uiteen

³² Kamerstukken II, 2021–2022, 34 682, nr. 96, p. 5

³³ Kamerstukken II, 2021-2022, 30 252 nr. 31

³⁴ <https://www.google.com/url?q=https://www.greenpeace.org/nl/natuur/53826/gezamenlijke-inbreng-natuur-milieuorganisaties-voor-gesprek-stikstofdossier-15-augustus-2022/&sa=D&source=docs&ust=1676297382619048&usg=AOvVaw05OVL6dApRX3YgWAKpBMQs>

³⁵ Kamerstukken II, 2022-2023, 30 252 en 35 334, nr. 34, Bijlage Rapport Remkes, "Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief", 5 oktober 2022

³⁶ Rapport Remkes, p. 7: "Door binnen een jaar 500 tot 600 piekbelasters (zowel uit de agrarische sector als uit het bedrijfsleven) uit te kopen, maakt het kabinet ruimte voor de eerste stap van natuurherstel. Door dit gericht te doen, raakt het zo min mogelijk agrariërs (circa 1% van de populatie) en wordt het mogelijk om de meer dan 2.500 PAS-melders en interimers met voorrang te vergunnen. Ook kunnen enkele belangrijke bouwprojecten dan een vergunning krijgen."

³⁷ AbRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159

wordt gezet³⁸. Hierin wordt voor januari 2023 een zogenaamde 'piekbelastersaanpak' aangekondigd. Het gaat volgens de brief om een 'vrijwillige' regeling, als nodig gevolgd door een 'verplicht instrumentarium'³⁹. Ook bij deze piekbelastersaanpak is de urgentie per eind 2025 voor de rode lijst van habitats niet meegenomen, althans dat blijkt niet uit de Kamerbrief.

26. In december 2022 publiceerde het ministerie van LNV het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035⁴⁰. In het programma zijn 'maatregelen voor stikstofreductie' en 'maatregelen voor natuurverbetering' opgenomen. De urgentie om de stikstofoverbelasting voor eind 2025 te stoppen ten aanzien van de rode lijst van habitats en leefgebieden is ook in dit programma niet meegenomen. Het programma vormt de basis voor de uitwerking die de minister van de provincies vraagt per 1 juli 2023: de 'gebiedsgerichte aanpak' die tot voldoende stikstofreductie zou moeten leiden om in 2030 aan de stikstofdoelen te voldoen. Omdat de urgentie van de 'rode lijst' onder de KDW per eind 2025 daarin niet is meegenomen, is op voorhand duidelijk dat de gebiedsgerichte plannen van de provincies per 1 juli 2023 geen oplossing zullen bieden om de meest kwetsbare habitattypen en leefgebieden van de rode lijst voldoende en op tijd te beschermen.

27. Aangekondigd is verder dat de uitwerking van de stikstofaanpak van het kabinet moet landen in een Nationaal Programma Landelijk Gebied⁴¹, waarin ook doelen op het gebied van klimaat, water en bodem worden meegenomen⁴². Deze doelen worden pas getoetst in een meerjarenprogramma landelijk gebied, dat op Prinsjesdag 2023 verschijnt. De start van het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied op basis van die doelen is pas voorzien in 2024⁴³. Het doel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is het halen van stikstofdoelen in 2030, niet het veiligstellen van de habitattypen en leefgebieden van de rode lijst door de stikstofdepositie uiterlijk vóór eind 2025 drastisch te laten dalen. De helft van de provincies heeft inmiddels laten weten niet per 1 juli met de gebiedsgerichte plannen te komen, zo kopt NRC op 23 januari 2022⁴⁴:

“(…) Provincies moeten voor 1 juli met plannen komen hoe voor 2030 de stikstofuitstoot drastisch te verlagen. Maar de helft van de provincies denkt die deadline niet te halen, en ook het geld is een strijdpunt.”

28. In die provinciale gebiedsprogramma's moeten de zogenaamde natuurdoelanalyses worden opgenomen, waarin de staat van instandhouding van de natuur is beschreven en welke factoren

³⁸ Kamerbrief van 25 november 2022 over de Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos, Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108

³⁹ Kamerbrief Porthos van 25 november 2022, p. 6 en 7

⁴⁰ Het Programma Natuur en Stikstof lag eerder in ontwerp ter inzage van 25 mei tot 5 juli 2022, zie <https://www.aanpakstikstof.nl/actueel/nieuws/2022/05/25/ontwerpprogramma-stikstofreductie-en-natuurverbetering-ter-inzage>

⁴¹ Kamerstukken II, 2021-2022, 33 576, nr. 265 en Kamerstukken II, 2021-2022, 34 682, nr. 96

⁴² Kamerbrief over voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG, 10 februari 2023, p. 2, via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z02391&did=2023D05509

⁴³ Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied, 25 november 2022, p. 6, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/ontwikkeldocument-nationaal-programma-landelijk-gebied>

⁴⁴ Martin Kuiper en Sezen Moeliker, NRC 23 januari 2022, zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/23/te-weinig-tijd-te-weinig-geld-dat-zeggen-provincies-over-de-stikstofeisen-van-den-haag-2-a4155107>

moeten worden aangepakt om verslechtering van de Natura 2000-gebieden tegen te gaan⁴⁵. Eerst moeten de natuurdoelanalyses echter nog worden getoetst door de Ecologische Autoriteit⁴⁶. Er wordt nu al voorzien dat niet elke natuurdoelanalyse uiterlijk voor 1 juli 2023 is getoetst⁴⁷. Dit betekent dat in wezen al vaststaat dat de provinciale gebiedsprogramma's niet volgens planning zullen worden vastgesteld. Wel wordt er, aldus de minister voor Natuur en Stikstof in de recente Kamerbrief van 10 februari 2023⁴⁸ gedacht "aan zaken als het prioriteren van gebieden waar de ecologische urgentie het hoogst is en fasering in de besluitvorming over de ecologisch meest urgente maatregelen" maar dit is op geen enkele wijze concreet gemaakt. Ook een te sluiten Landbouwakkoord hangt samen met de gebiedsplannen die niet op de rode lijst van urgente habitattypen en leefgebieden en het halen van 2025 zijn gericht. Onderhandelingen om te komen tot een Landbouwakkoord 'voor de toekomst van de landbouw', met onder andere landbouworganisaties, zijn in januari 2023 van start gegaan⁴⁹. Nu al wordt echter vanuit de agrarische sector bedreigd met het 'opblazen' van het Landbouwakkoord, als het eisenpakket voor natuur en klimaat niet wordt versoepeld⁵⁰.

29. Met andere woorden: er is nog steeds geen aanpak om de meest urgente habitattypen en leefgebieden voor eind 2025 onder de KDW te brengen. De urgentie wordt genegeerd; geen van de plannen, programma's of reductiedoelen waar op dit moment aan en mee gewerkt wordt, heeft als uitgangspunt het voorkomen van onherstelbare schade aan de zwarte lijst van habitats. Dit is onrechtmatig. Het kabinet lijkt daarentegen vooral en voornamelijk bezig met geheel andere prioriteiten, waaronder het legaliseren van PAS-melders en het toestaan van projecten⁵¹. Schaarre middelen en maatregelen worden zo voor andere doelen ingezet dan daar waar dat de allerhoogste prioriteit heeft.

Habitats en leefgebieden: nog veel gevoeliger voor stikstof dan gedacht

30. Greenpeace wijst er voorts op dat de urgentie nog hoger is dan eerder werd verwacht. Bobbink concludeert in zijn rapport (2021) dat de KDW's voor habitats 'zeker niet aan de hoge kant zijn vastgesteld'⁵². Met andere woorden: ecologisch gezien bestaat er aanleiding om te veronderstellen dat de habitats waarvoor KDW'en zijn vastgesteld waarschijnlijk nog gevoeliger voor depositie zijn dan werd aangenomen. Ook Van den Burg et al. wezen er eind 2021 in hun rapport 'Stikstof en natuurherstel - Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke

⁴⁵ Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied, 25 november 2022, p. 21 via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/ontwikkeldocument-nationaal-programma-landelijk-gebied>

⁴⁶ Kamerbrief van 9 september 2022 over Instelling ecologische autoriteit, Kamerstukken II, 2021-2022, 33576 nr. 323

⁴⁷ Kamerbrief over voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG, 10 februari 2023, p. 7, via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z02391&did=2023D05509

⁴⁸ Kamerbrief over voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG, 10 februari 2023, p. 7, zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z02391&did=2023D05509

⁴⁹ 'Eerste gespreksronden Landbouwakkoord gaan van start', LTO Nederland, 11 januari 2023, zie <https://www.lto.nl/eerste-gespreksronden-landbouwakkoord-gaan-van-start/>

⁵⁰ 'Melkveehouders leggen bom onder landbouwakkoord', Algemeen Dagblad, 3 februari 2023, zie <https://www.ad.nl/binnenland/melkveehouders-leggen-bom-onder-landbouwakkoord~a3ad5e3c/>

⁵¹ Zie Kamerbrief van 25 november 2022 over de Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos, Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108

⁵² Bobbink 2021, p. 48

reductiedoelstelling van stikstof ' op dat de KDW'en in internationaal verband zullen worden herzien en dat de verwachting is dat er vooral bijstelling naar beneden zal plaatsvinden⁵³. Deze voorspelling blijkt geheel juist: een internationale review van oktober 2022 heeft tot de aanpassing van veel internationale KDW'en geleid⁵⁴. De Wageningen Universiteit (WUR) kreeg van de minister voor Stikstof en Natuur de opdracht⁵⁵ om de aangepaste internationale KDW'en te vertalen naar nieuwe KDW'en die voor de Nederlandse situatie toepasbaar zijn⁵⁶. Op grond van die internationale bijstelling is wel duidelijk dat een substantieel aantal van de momenteel in Nederland gehanteerde KDW'en te hoog is, zodat daarin onvoldoende rekening wordt gehouden met de inmiddels vastgestelde nóg grotere gevoeligheid voor stikstofdepositie. Onder andere verschillende duinhabitats, droge en natte heide en verschillende soorten bos kunnen op basis van de internationale review tot 25% minder stikstof aan, dan waar nu in Nederland bij gebruik van de huidige KDW'en vanuit wordt gegaan⁵⁷. Ook in de Quickscan en in de rapporten Bobbink 2021 en Bobbink et al. 2022 wordt nog van die hogere (te hoge) KDW'en uitgegaan.

31. In oktober 2022 is door de ecologen betrokken bij het hiervoor besproken rapport van Van den Burg et al. 2021 een Addendum op dat rapport gepubliceerd. Zij onderschrijven daarin de deadline van 2025. Daarnaast komen zij tot de constatering dat de bestaande oververzadiging met stikstof er voor veel van de stikstofgevoelige habitats toe leidt dat in de praktijk van een nog veel lagere KDW moet worden uitgegaan. Van den Burg et al. schrijven onder andere het volgende:

“Zonder ingrijpende herstelmaatregelen, die vaak nog niet beschikbaar zijn (hydrologische maatregelen in kwelsystemen daargelaten), zou, vanuit ecologisch perspectief, **per direct** de stikstofdepositie **tot ver onder de KDW** teruggebracht moeten worden om verdere natuurschade te voorkomen (en uiteindelijk een goede staat van instandhouding te bereiken).
(...)

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

(...)

⁵³ Van den Burg et al., 2021, p. 12

⁵⁴ 'Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe', oktober 2022, in opdracht van de German Environment Agency en onder andere gepubliceerd op de website van het Duitse Umwelt Bundesamt, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-10-12_texte_110-2022_review_revision_empirical_critical_loads.pdf

⁵⁵ <https://research.wur.nl/en/projects/kd-2022-081-actualisering-kdwn-bo-43-108-033>

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld brief van 14 oktober 2022: “Voor de doorvertaling van Europese bandbreedtes naar concrete getallen voor de Nederlandse KDW's is een standaardmethode beschikbaar, die internationaal is gereviewd waarbij de inhoud volledig is onderschreven. Deze methode is voor het laatst toegepast in het rapport van Van Dobben e.a. (2012)¹². Ik geef opdracht om dit rapport aan te passen op basis van de Europese actualisering. Vervolgens worden de KDW's verwerkt in eerstvolgende nieuwe versie van AERIUS. (VOETNOOT 12: Van Dobben, H.F., R., Bobbink, D. Bal & A. van Hinsberg, 2012. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Wageningen: Alterra.) Kamerstukken II, 2022–2023, 33 576, nr. 325, p. 12, voetnoot, zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D41953&did=2022D41953

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld de bijgestelde internationale KDW voor vochtige en natte duinvalleien en verschillende boshabitats, 'Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe', oktober 2022, p. 31 en 35

En:

Het rapport *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, van Bobbink e.a. (2022), evenals de Quickscan *Natuurdoelanalyses van 4 mei 2022 (Aanpak Stikstof)* beschrijft het tempo van stikstofreductie, waarbij de meest kwetsbare habitats per 2025 onder de KDW zouden moeten worden gebracht. Hieraan moet worden vastgehouden, wat rondom kwetsbare gebieden betekent dat de inzet zou moeten zijn om stikstofreductie zo snel mogelijk te realiseren.” , ‘Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof’, (Van den Burg et al. ‘Addendum op Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof’, oktober 2022, p. 1 en 2).

32. Met andere woorden: inmiddels zijn zeer stikstofgevoelige habitats en leefgebieden, waarvan de KDW al decennialang is overschreden meestal ernstig verzuurd en kennen stikstofoverschotten. Zolang de overmaat aan stikstofdepositie niet is afgebouwd zal de natuur verder blijven verslechteren. Er is daarom grote haast bij het terugdringen van stikstof, op grond waarvan deze groep ecologen de urgentie en de deadline van 2025 in het Addendum onderschrijft. Verder stellen zij, zoals hiervoor aangehaald, dat de huidige KDW'en in de meest verzuurde habitats bovendien in de praktijk op nul staan – er kan in het geheel geen stikstof meer bij, totdat de verzadiging met stikstof is opgelost. Een kopie van het Addendum gaat hierbij (**bijlage 2**).

Verzwarende omstandigheden

33. De urgentie om de voor stikstof meest gevoelige natuur te beschermen wordt door verschillende factoren vergroot.
34. Ten eerste worden beschermde habitats door langdurige en overmatige stikstofbelasting gevoeliger voor andere stressfactoren⁵⁸. Stikstof leidt ertoe dat planten minder in biomassa ‘investeren’ waardoor ze minder stevigheid ontwikkelen of minder goed geworteld zijn. Wanneer het weer door de klimaatverandering extremer wordt, zullen met stikstof overbelaste habitats daardoor ernstiger beschadigen. Bomen en planten waaien vaker om en worden daardoor onherstelbaar beschadigd⁵⁹, ⁶⁰. De lagere investering in het wortelstelsel bij overbelasting met stikstof van planten en bomen zorgt ook voor minder resistentie tegen droogte.

⁵⁸ Zie Bobbink 2021, p. 4: “De effecten van een excessieve toevoer van stikstofverbindingen op ecosystemen zijn veelzijdig en gebeuren op verschillende tijdschalen, maar de meest belangrijke zijn: a) directe toxiciteit van gassen en aerosolen, b) veranderingen in de bodem ten gevolge van bodemverzuring, c) geleidelijke ophoping van stikstofverbindingen, die leiden tot veranderingen in de concurrentieverhoudingen tussen soorten (vermesting), d) negatieve effecten van gereduceerd stikstof op planten, e) toegenomen gevoeligheid voor secundaire stressfactoren als plagen en vorst- of droogteschade, en f) doorwerking van stikstof in het voedselweb met alle gevolgen van dien voor de fauna.”

⁵⁹ Bobbink, 2021, p 11: “Verhoogde beschikbaarheid van nutriënten zoals stikstof leidt binnen een plant tot een afname van de relatieve investering van biomassa in wortels, en dus tot een toename van de spruit/wortel-verhouding (Lambers et al. 2008). Dit betekent dat het verdampend oppervlakte (de spruit) bij een bepaalde waarde minder wortels heeft, waardoor er minder water uit de bodem wordt verkregen. Voor naaldboomsoorten is gevonden dat de biomassa van de fijne-wortel fractie en de wortellengte verlaagd was bij verhoogde of hoge N-toevoer en dat er ook minder wortels werden aangetroffen in de diepere lagen van de bodem, vooral als er ook sprake was van bodemverzuring (Figuur 2.3). Dit verhoogde in sterke mate de gevoeligheid voor droogteperioden.”

⁶⁰ Bobbink 2021, p. 11: “Bij loofboomsoorten is zeer weinig onderzoek gedaan naar de gevolgen van stikstofdepositie op het wortelstelsel, en de wel aanwezige informatie is anekdotisch. Wel werd in potproeven met jonge beukjes en bij jonge beuken in veldadditieproeven met stikstof een significant hogere spruit/wortel-verhouding gevonden bij verhoogde stikstofbeschikbaarheid (Braun et al. 1999; Flückiger & Braun 1999). De toegenomen spruit-wortel verhouding door

35. Ten tweede zorgen droogte en klimaatverandering voor meer depositie uit dezelfde bronnen⁶¹. 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 kwamen 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 verspreiding⁶². Extremere weersomstandigheden hebben ook invloed op de effecten van stikstofdepositie op specifieke habitattypen.
36. Bobbink et al. schrijven in het rapport Bobbink 2022 onder andere voor habitats Droge heide (H4030) en Vochtige duinvalleien (H2190) dat de urgentie van stikstofreductie nog weer groter wordt bij extreme weersomstandigheden, extreem hete of natte weersomstandigheden, onder verwijzing naar de grote droogte in de zomer van 2018⁶³.
37. Ten derde neemt het risico van natuurbranden met de klimaatverandering toe⁶⁴. Een groot deel van het oppervlakte Natura 2000-gebied in Nederland is in de Atlas leefomgeving aangemerkt als 'Kwetsbare gebieden voor natuurbrand'⁶⁵
38. Het blijkt dat in Nederland een verandering van natuurbranden plaatsvindt. De afgelopen decennia is het warmer, droger en zonniger geworden en volgens de huidige verwachtingen blijft deze trend

stikstofdepositie kan, naast de verhoogde gevoeligheid voor droogte, ook de overleving van volwassen beuken op een andere manier beïnvloeden: een kleinere investering in het wortelstelsel met een geringere worteldiepte maakt deze boomsoort meer gevoelig voor omwaaien bij extreme storm. Zo bleek dat in Zwitserland na een grote storm (Lothar in 1999) significant meer beuken waren omgewaaid op plekken waar de basenverzadiging laag was (<40%) en de N-depositie hoog. Verder was het percentage omgewaaid beuken positief gecorreleerd met het N-gehalte van de bladeren (Braun et al. 2003)."

En: "Wel is in 2014 in het Nederlandse zandgebied gevonden dat de biomassa van de fijne wortels (< 2 mm) in de bovenste 25 cm van de bodem in bestanden met hoge eikensterfte licht hoger is dan in de bestanden met lage eikensterfte, maar juist significant lager was in de diepe bodemlaag (25-50 cm) (Oosterbaan et al. 2014). Dit betekent dat het voor zowel de beuk als de zomereik aannemelijk is dat de opnamecapaciteit voor nutriënten en water kleiner is bij hoge stikstofdepositie, en dat de kans op droogtestress door de geringere worteldiepte in aangetaste situaties verhoogd zal zijn. Met andere woorden: er zijn sterke aanwijzingen dat verhoogde stikstofdepositie ertoe leidt dat beuk en zomereik minder goed bestand zijn tegen storm en droogte doordat hun wortelstelsel minder diep gaat en uit minder wortels met een forse omvang bestaat"

⁶¹ <https://www.natuurmonumenten.nl/nieuws/meer-stikstofreductie-nodig-door-klimaatverandering>

⁶² <https://www.rivm.nl/nieuws/ammoniakmetingen-in-2018>

⁶³ Bobbink et al. 2022, p. 9 inzake H2190B: "Verdroging (door bijvoorbeeld waterwinning, peilverlaging in het achterland, etc.) alsook extreme meteorologische fluctuaties (een reeks extreem droge of extreem natte jaren) hebben op deze natte systemen een zeer grote invloed en kunnen voor een volledige omslag naar een ander habitattypen zorgen." en p. 42 inzake H4030: "Recent is gebleken dat de stikstofhuishouding van droge heide ernstig verstoord wordt door extreme droogte (zoals in 2018) met zeer hoge concentraties beschikbaar ammonium en zelfs veel nitraatuitspoeling als gevolg."

p. 42 droge heide H4030 'stikstofhuishouding van droge heide ernstig verstoord wordt door extreme droogte (zoals in 2018)'

⁶⁴ Zo brandde in 2020 in Natura 2000-gebied Deurnsche Peel 710 ha natuur af. Zie onder andere: <https://nos.nl/artikel/2377055-zorgen-bij-betrokkenen-na-peelbrand-bij-droge-zomer-mogelijk-terug-bij-af>

⁶⁵ <https://www.atlasleefomgeving.nl/kaarten?config=3ef897de-127f-471a-959b-93b7597de188&activeTools=layercollection,search,info,bookmark,measure,draw,koeltorens&activateOnStart=layercollection&layerFilter=Alles%20tonen&gm-x=149999.9999999999&gm-y=459999.9999999998&gm-z=3&gm-b=1544180834512,true,1;1553267883405,true,1;1638279896173,true,1;1638279896203,true,1>

⁶⁵ Natuurbrandsignaal '23, NIPV, KNMI, Wageningen University & Research, Deltares en VU Amsterdam, 2023, p 2: "Daarnaast wordt verwacht dat het aantal potentiële ontstekingsbronnen zal toenemen. De combinatie van deze twee ontwikkelingen zorgt ervoor dat op één brandgevoelige dag een toename in het aantal natuurbranden in zowel de lente als zomer zal zijn. "

Zie <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/01/20230123-NIPV-Natuurbrandsignaal-23.pdf/>

zich doorzetten, waarbij ook de gemiddeld laagste grondwaterstand in grote delen van Nederland zal dalen. Dit zorgt ervoor dat meer en vaker vegetatie brandbaar wordt en het aantal brandgevoelige dagen zal toenemen⁶⁶.

Gerealiseerde en vaststaande stikstofreductie: verre van voldoende en niet op tijd

39. Op grond van de bestaande aanpak stikstof is allerm minst zeker dat de stikstofdepositie tijdig omlaag zal worden gebracht om onomkeerbare schade aan de rode lijst van habitattypen en leefgebieden te voorkomen. Die rode lijst en de urgentie per 2025 zijn immers voor het vaststellen van maatregelen niet als uitgangspunt genomen, waardoor geen prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van de overbelasting van die rode lijst van habitattypen en leefgebieden op korte termijn. Die onrechtmatigheid door het tekort schieten van een aanpak die met zekerheid de verslechtering van de meest kwetsbare natuur op tijd keert dient zo spoedig mogelijk worden beëindigd. Uit modelberekeningen van adviesbureau GISPoint blijkt dat de huidige aanpak ernstig tekort schiet en niet de juridische zekerheid biedt dat onomkeerbare schade wordt voorkomen en de verslechtering tijdig wordt gekeerd. Uitgaande van optimistisch⁶⁷, niet *worst case*, ingeschatte resultaten van stikstofmaatregelen⁶⁸ blijkt uit de berekening van twee verschillende scenario's dat de aanpak van stikstof voor eind 2025 ernstig te kort schiet.

40. De volgende aanvullende maatregelen staan, buiten wat is meegenomen in het wettelijk voorgeschreven rekenmodel Aerijs, voor zover Greenpeace kan nagaan wel ongeveer vast, al is het niet met zekerheid:

maatregel:

Spoedwet aanpak stikstof

stikstofreductie tot eind 2025:

⁶⁶ Idem noot 65, p. 2: "Vanwege de klimatologische ontwikkelingen kunnen natuurbranden ook intenser worden, waardoor ze met de huidige bestrijdingswijze(n) steeds moeilijker te bestrijden zijn. Hoewel vegetatie een belangrijke rol speelt in de ontwikkeling van natuurbranden, is het onduidelijk hoe dit zich in de toekomst zal ontwikkelen. Er zijn daarentegen wel zorgen rondom vegetatie, bijvoorbeeld dat klimaatverandering voor een toename van vegetatiestress en daardoor brandbaarheid van de natuur kan zorgen. Met de huidige vooruitzichten zullen zich vaker onbeheersbare natuurbranden voordoen die met de huidige tactiek, techniek en capaciteit van de brandweer niet meer te bestrijden zijn. Ook neemt de kans op gelijktijdigheid van zulke branden ook toe."

⁶⁷ De prognoses nemen de volgende maatregelen, al staat het resultaat daarvan niet met de vereiste zekerheid vast, als uitgangspunt: vaststaand beleid tot 2025, zoals verdisconteerd in AERIUS 2022, waaronder de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Daar bovenop komt de door de minister geschatte, en meerdere malen naar beneden bijgestelde, opbrengst van de Spoedwet aanpak stikstof en de structurele aanpak stikstof, en het afschaffen van de derogatie. Verder is in de prognoses een optimistische schatting gemaakt van de stikstofreductie als gevolg van de aanpak piekbelasters die bij Kamerbrief van 10 februari 2023 door de minister voor Natuur en Stikstof is aangekondigd.

⁶⁸ Zo is ook de opbrengst van de structurele aanpak stikstof tot eind 2025 met onzekerheid omgeven. Bijna alle maatregelen zijn vrijwillig van aard, zodat er geen garantie is op uitvoering. Verder moet de kanttekening worden geplaatst dat de stikstofreductie door verschillende maatregelen uit de structurele aanpak al meerdere malen naar beneden is bijgesteld, bijvoorbeeld door vertraging in de uitvoering en te hoge verwachtingen van de opbrengst van maatregelen. Zo levert de ophoging van het budget voor de vrijwillige saneringsregeling varkenshouderij slechts 2,8 mol/ha/jaar stikstofreductie op terwijl een reductie van 8,5 mol/ha/jaar was verwacht. De opbrengst van de vrijwillige landelijke beëindigingsregeling veehouderij is bijgesteld van 31,7 mol/ha/jaar naar 20 mol/ha/jaar in 2030. Zie Kamerbrief van 30 juni 2021, Kamerstukken II, 2020-2021, 28 973, nr. 244, 'Stand van zaken Subsidieregeling sanering varkenshouderijen', p. 1 en Kwartaalrapportage Implementatie bronmaatregelen Onderdeel van de structurele aanpak voor het realiseren van stikstofreductie Periode: Q4 2021, 24 maart, 2022, p. 9, zie

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-71402541cd581d264c31099dd63f206bb0f56ce7/pdf>

van 13 november 2019⁶⁹:

reductie van 4 mol/ha/jaar⁷⁰

Structurele aanpak stikstof,
Kamerbrief van 24 april 2020⁷¹

reductie van 47-59 mol/ha/jaar⁷²

41. Het afschaffen van de derogatie op termijn, zal in het beste geval, op basis van analyse⁷³, leiden tot een stikstofreductie van ongeveer 16 mol/ha/jaar, waarbij de stikstofreductie per Natura 2000-gebied uiteen kan lopen van 5 mol/ha/jaar tot 30 mol/ha/jaar.
42. Daarbij moet worden aangetekend dat andere maatregelen wel zijn aangekondigd, maar dat de opbrengst en de termijn daarvan niet vaststaan, zodat daarmee geen zekerheid bestaat dat de urgente habitattypen en leefgebieden van de rode lijst tijdig voor eind 2025 onder de KDW zijn gebracht. Zo is onzeker wanneer en hoeveel stikstofreductie wordt bereikt met uitvoering van klimaatplannen. Vrijwillige uitkoopregelingen, bijvoorbeeld onderdeel van de structurele aanpak stikstof en de piekbelastersaanpak, leiden niet tot zeker resultaat vóór eind 2025. Uit analyses van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)⁷⁴, een belangrijk adviesorgaan voor de overheid, blijkt dat het kabinet veel te hoge verwachtingen heeft van de opbrengst van vrijwillige saneringsmaatregelen in de veehouderij, zodat het niet aannemelijk is dat deze tot voldoende en tijdig resultaat gaan leiden⁷⁵. De opbrengst van een dergelijke regeling voor de natuur die urgent onder de KDW moet worden gebracht, is dus volstrekt onzeker.
43. Zoals vermeld, heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer van 10 februari 2023⁷⁶, de 'Kamerbrief over uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders' een piekbelastersaanpak aangekondigd die vooralsnog vrijwillig is en pas in 2024 een 'verplichtend' karakter zou kunnen krijgen. Met die piekbelastersaanpak zou de stikstofdepositie met 100 mol/ha/jaar verminderd kunnen worden, zonder dat voor die reductie een termijn geldt. Het is daarom nog volstrekt onduidelijk hoeveel stikstofreductie deze regeling voor eind 2025 uiteindelijk gaat opleveren.

⁶⁹ Stb. 2019, 517

⁷⁰ Kamerbrief over voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG, 10 februari 2023, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z02391&did=2023D05509, Bijlage, 'Kwartaalrapportage Q3 2022 Implementatie bronmaatregelen Onderdeel van de structurele aanpak voor het realiseren van stikstofreductie', p. 6 (Prognose reductie vs opgaven mol/ha/jaar Structurele pakket en spoedwet in 2025) min p. 18 (Geprognosticeerde reductie van de bronmaatregelen voor het structurele pakket in 2025)

⁷¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 334, nr. 82, 'Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak'

⁷² Kamerbrief over voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG, 10 februari 2023, Kamerstukken https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z02391&did=2023D05509 II, 2021-2022, 33576, nr. 265, Bijlage, 'Kwartaalrapportage Q3 2022 Implementatie bronmaatregelen Onderdeel van de structurele aanpak voor het realiseren van stikstofreductiestructurele aanpak stikstofreductie', p. 68 en 198

⁷³ Ton Brouwer, 'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse', Gispoint, 13 februari 2022

⁷⁴ Daan Boezeman en Martijn Vink, 'Beeindigen van veehouderijen', PBL 4 oktober 2022, zie https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-beeindigen-van-veehouderijen-4924_0.pdf

⁷⁵ Bij vrijwillige saneringsregelingen, zelfs als die daadwerkelijk tot uitkoop zouden leiden, kan bovendien niet op stikstofreductie op specifieke habitats worden gestuurd, zie Daan Boezeman en Martijn Vink, 'Beeindigen van veehouderijen', PBL 4 oktober 2022, p. 9 en 10

⁷⁶ Kamerbrief over uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders, 10 februari 2023, p. 1, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/02/10/uitwerking-piekbelastersaanpak-en-voortgang-pas-melders>

44. De min of meer vaststaande maatregelen voor stikstofreductie uit de aanpak stikstof en de piekbelastersaanpak zijn in optimistische scenario's modelmatig doorgerekend naar stikstofreductie op de meest urgente habitattypen en leefgebieden van de rode lijst van Bobbink en de Quickscan⁷⁷. Het al optimistische 'realistische' scenario van bestaande en redelijk vaststaande maatregelen voor stikstofreductie⁷⁸ waarbij de aanname is dat 10% van 3000 piekbelasters voor eind 2023 vrijwillig deelneemt aan een opkoopregeling is in dit rapport afgezet tegen een 'optimistisch scenario' waarbij bovenop de voornoemde stikstofreductie de stikstofreductie door de piekbelastersaanpak per 2025 op de aangekondigde 100 mol/ha/jaar is gesteld:

Tabel 2. Resterend oppervlak boven de KDW per habitat en leefgebied, en mate van overschrijding op het resterende oppervlak in 2025 op basis van een realistisch/optimistisch/zeer optimistisch scenario t.a.v. de piekbelastersaanpak. Aangezien de habitats die onder de Bobbink-habitats en in de Quickscan habitats en leefgebieden vallen deels overlappen, zijn de resultaten gezamenlijk weergegeven. De Bobbink-habitats zijn hierbij met geel aangegeven.

H2000 Type	Verkorte naam	Oppervlakte (Ha)	KDW (Mol/Ha)	KDW (Kg/Ha)	Realistisch scenario		Optimistisch scenario	
					Oppervlak met overschrijding in 2025 (%)	Mate van overschrijding	Oppervlak met overschrijding in 2025 (%)	Mate van overschrijding
H2130 B	Grijze duinen (kalkarm)	4722	714	10	75	hoog	75	hoog
H2130 C	Grijze duinen (heischraal)	102	714	10	80	hoog	80	hoog
H2180 A	Duinbossen (droog), berken-eikenbos	1723	1071	15	87	hoog	87	hoog
H2310	Stuifzandheiden met struikheide	2394	1071	15	32	hoog	23	medium
H2330	Zandverstuivingen	2764	714	10	96	hoog	87	hoog
H3110	Zeer zwakgebufferde vennen	70	429	6	100	hoog	100	hoog
H3160	Zure vennen	368	714	10	95	hoog	95	hoog
H4030	Droge heiden	14138	1071	15	20	medium	14	medium
H5130	Jeneverbesstruwelen	241	1071	15	54	hoog	51	hoog
H6230	Heischrale graslanden	1	714	10	100	hoog	100	hoog
H7110 A	Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap)	8	500	7	100	hoog	100	hoog
H7110 B	Actieve hoogvenen (heideveentjes)	57	786	11	89	hoog	86	hoog
H7120	Herstellende hoogvenen	6931	500	7	100	hoog	100	hoog
H7140 A	Overgangs- en trilvenen (trilvenen)	128	1214	17	9	medium	9	medium
H7140 B	Overgangs- en trilvenen	1238	714	10	99	hoog	99	hoog

⁷⁷ Ton Brouwer, 'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse', Gispoint, 13 februari 2022

⁷⁸ De prognoses nemen de volgende maatregelen, al staat het resultaat daarvan niet met de vereiste zekerheid vast, als uitgangspunt: vaststaand beleid tot 2025, zoals verdisconteerd in AERIUS 2022, waaronder de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Daar bovenop komt de door de minister geschatte, en meerdere malen naar beneden bijgestelde, opbrengst van de Spoedwet aanpak stikstof en de structurele aanpak stikstof, en het afschaffen van de derogatie. Verder is in de prognoses een optimistische schatting gemaakt van de stikstofreductie als gevolg van de aanpak piekbelasters die bij Kamerbrief van 10 februari 2023 door de minister voor Natuur en Stikstof is aangekondigd.

	(veenmosrietland n)							
H9110	Veldbies- beukenbossen	367	1429	20	76	medium	76	medium
H9120	Beuken- eikenbossen met hulst	7209	1429	20	84	medium	32	medium
H9190	Oude eikenbossen	1990	1071	15	97	hoog	93	hoog
Lg09	Droog struisgrasland	1400	1000	14	39	hoog	25	medium
Lg13	Bos van arme zandgronden	36880	1071	15	99	hoog	96	hoog
Lg14	Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	29756	1429	20	84	medium	40	medium

45. De voorgaande prognoses laten zien, uitgaande van optimistische scenario's, dat ook de aangekondigde piekbelastersaanpak, zelfs al zou die met zekerheid worden uitgevoerd, niet leidt tot het tijdig vóór eind 2025 veiligstellen van de rode lijst van habitattypen en leefgebieden. Voor de duidelijkheid: de (voorlopige) vrijwilligheid van de maatregel en het ontbreken van een termijn maken dat de door de minister aan de aanpak piekbelasters toegerekende stikstofreductie van 100 mol/ha/jaar onzeker is, zodat die aanpak hoe dan ook geen enkele garantie geeft op het tijdig keren van de doorgaande verslechtering van de urgente habitats en leefgebieden. Een kopie van het rapport 'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse' gaat hierbij (**bijlage 3**). De conclusie is dat de aanpak van de stikstofdepositie zeer ernstig tekort blijft schieten en dat de Staat onrechtmatig handelt.

Maatregelen die tot méér stikstofdepositie hebben geleid in plaats van minder

46. Greenpeace constateert dat de Staat in strijd met zijn verplichting om snel en drastisch de stikstoflast naar beneden te brengen, de afgelopen jaren juist ook maatregelen heeft doorgevoerd die bijdragen aan de overmaat van stikstof op beschermde natuur. Zo is per 1 januari 2020 de vergunningplicht voor intern salderen komen te vervallen⁷⁹. Dit leidt er in de praktijk toe dat nieuwe stikstofdepositie kan worden weggestreept tegen 'stikstofruimte' in eerder afgegeven vergunningen (salderen), zonder dat daarvoor een natuurvergunning nodig is. Het toestaan van salderen, bovendien vergunningvrij, werkt extra uitstoot en daarmee extra stikstofdepositie in de hand, waardoor de komende jaren ondanks stikstofreducerende maatregelen de stikstofdepositie mogelijk opnieuw niet of nauwelijks daalt.

47. Dit salderen maakt gebruik van zogenaamde 'latente ruimte' in oude vergunningen, hoeveelheden stikstofdepositie die bij een vergund plan of project was toegestaan, maar niet is gebruikt of niet meer wordt gebruikt. Door te salderen wordt die 'latente ruimte' ingezet, ook daar waar de natuur dit niet aankan. De praktijk van salderen werkt daarnaast onrealistische verwachtingen ten aanzien van nieuwe technieken in de hand die op papier de stikstofdepositie reduceren, maar dat in de praktijk in veel gevallen niet waar maken. Het vergunningvrij salderen heeft er de afgelopen jaren veelvuldig toe geleid dat bedrijfsuitbreidingen zijn doorgevoerd, door de stikstofdepositie op papier te beperken met technieken die in de praktijk niet werken. Greenpeace verwijst naar

⁷⁹ Spoedwet aanpak stikstof, Stb. 2019, 517

uitspraken van de bestuursrechter over onder andere 'toervloeren' in stallen⁸⁰. Inmiddels heeft de minister in de Kamerbrief in reactie op het onverbindend verklaren van de bouwvrijstelling in november 2022 aangekondigd dat intern salderen met 'stikstofruimte' uit eerdere vergunningen weer vergunningplichtig wordt. Ook is een aanscherping van extern salderen aangekondigd⁸¹. Dat het vergunningplichtig worden van intern salderen en het aanscherpen van extern salderen ruim van te voren is aangekondigd, werkt in de hand dat bedrijven nog snel gebruik gaan maken van deze instrumenten. Dit heeft al geleid tot oproepen aan de agrarische sector om de stallen voor die tijd 'op te vullen' met extra dieren⁸².

48. Daarnaast werd in 2021 in de Wet natuurbescherming een bouwvrijstelling ingevoerd, waardoor bouwen zonder natuurvergunning werd toegestaan, ondanks dat dit tot extra stikstof leidt. De Raad van State heeft die vrijstelling onverbindend verklaard in de hiervoor besproken Porthos-uitspraak.
49. Een andere voor de natuur ongunstige maatregel die de minister van LNV heeft doorgevoerd is de zogenaamde 25 km-afkap voor stikstofdepositie⁸³. De maatregel zorgt ervoor dat stikstof die buiten een afstand van 25 km van een plan of project deponert niet aan dat plan of project hoeft te worden toegerekend. De stikstofdeken en de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden nemen daardoor toe, alleen met het doel gemakkelijker vergunningen voor plannen en projecten te kunnen verlenen
50. Recent heeft alleen hard ingrijpen van de Europese Commissie een einde gemaakt aan de al meer dan een decennium bestaande praktijk van heel veel meer mest uitrijden door Nederlandse boeren, dan in de rest van de Europese Unie is toegestaan (derogatie)⁸⁴. De zeer zware stikstofovermaat in natuurgebieden is mede een gevolg van het feit dat jarenlang heel veel mest werd uitgereden.
51. Het vergunningvrij salderen, de bouwvrijstelling en de 25 km-afkap illustreren dat de Staat bewust beleid heeft gevoerd en deels nog voert, dat de stikstofreductie juist vertraagt. Het blijven bemoeilijken van een drastische en tijdige stikstofreductie door het salderen niet meteen af te schaffen en door de 25 km-afkap staat haaks op de verplichtingen van de Staat en is onrechtmatig.

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld Harm Ede Botje, 'Nieuwe tegenslag voor boeren: rechter veegt 'emissiearme' stalvloer van tafel' 7 september 2022, nu.nl, zie <https://www.nu.nl/binnenland/6222460/nieuwe-tegenslag-voor-boeren-rechter-veegt-emissiearme-stalvloer-van-tafel.html>

⁸¹ Kamerbrief van 25 november 2022 over de Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos, Kamerstukken II, 34 682 en 35 334, nr. 108

⁸² Zie: https://www.google.com/url?q=https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2022/11/30/advocaten-benut-latente-ruimte-in-natuurvergunning&sa=D&source=docs&ust=1676304917746541&usg=AOvVawOneLsE0W2Xs6l_y2UBReq4

⁸³ Regeling van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 oktober 2020 tot wijziging van de Regeling natuurbescherming (vervanging AERIUS Calculator 2019A door AERIUS Calculator 2020), Stcrt. 2020, 53496

⁸⁴ Zelfs in een precieze en strenge overgangsregeling van de Europese Commissie voor het stapsgewijs afbouwen van de derogatie zag de minister van LNV recent nog weer ruimte voor uitstel en een jaar langer mest uitrijden, zie Brief van de Europese Commissie aan minister Adema van 19 december 2022, Ref. Ares (2022) 9490486, Bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 33037 nr. 485

Op korte termijn vele maatregelen mogelijk

52. Greenpeace heeft onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke maatregelen die op korte termijn tot stikstofreductie kunnen leiden. Vele maatregelen kunnen binnen afzienbare termijn daadwerkelijk tot aanzienlijke stikstofreductie leiden. Greenpeace verwijst naar bijgaand rapport van CLM 'Stikstofmaatregelen in de veehouderij: Overzicht van 'laaghangend fruit', van december 2022 (**bijlage 4**). Bij die maatregelen is ook het (voor eind 2025) laten stoppen van piekbelasters als mogelijke maatregel opgenomen. Greenpeace begrijpt dat dergelijke maatregelen niet populair zijn en gevolgen hebben voor individuele vergunninghouders. Dat laat echter onverlet dat de tijd opdraait terwijl Nederland zich, zoals eenieder, aan de wet dient te houden. Dat betekent noodzakelijkerwijs dat alle nodige en passende maatregelen dienen te worden genomen. Bovendien zullen deze en andere ingrijpende maatregelen hoe dan ook op enig moment genomen moeten worden. de tijd raakt op en Nederland dient zich, zoals een ieder, aan de wet te houden. Alle nodige en passende maatregelen dienen dus te worden genomen. Bovendien zullen deze en andere ingrijpende maatregelen hoe dan ook op enig moment genomen moeten worden. De conclusie is dat een heel scala aan maatregelen voor handen is om vóór eind 2025 de urgente habitats en leefgebieden van de rode lijst onder de KDW te brengen.

Resultaatsverplichting

53. Nederland heeft op grond van de Habitatrictlijn de verplichting om 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.
54. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn bepaalt dat de kwaliteit van habitats en leefgebieden niet achteruit mag gaan. Op grond hiervan moeten de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te 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 resultaatsverplichting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn behelst dus een *verslechteringsverbod*, en is in die zin bescheiden dat het enkel het voorkomen van achteruitgang voorschrijft.
55. De verplichting die volgt uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn is een resultaatsverplichting⁸⁵. De reductiedoelen in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zijn mede gebaseerd op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn en worden in de wet overigens ook aangemerkt als resultaatsverplichting⁸⁶.
56. Zoals uiteengezet, zijn de maatregelen die met zekerheid worden getroffen, evenals de stikstofdoelen die in de wet zijn opgenomen, verre van voldoende om de 14 urgente habitattypen van Bobbink en de 18 (sub)habitats en 3 leefgebieden uit de Quicksan met een urgentie voor 2025, veilig te stellen. Verdergaande en snellere emissiereductie is nodig om onherstelbare en

⁸⁵ Gerechtshof Den Haag 3 juni 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1736, M&R 2014/138, m.nt. F.C.S. Warendorf inzake Hedwigepolder

⁸⁶ art. 1.12a, tweede lid, van de Wet natuurbescherming

onomkeerbare verdere schade te voorkomen en daarmee te voldoen aan de verplichtingen uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Zoals uit het voorgaande blijkt, schiet de Staat ernstig te kort met de naleving van zijn uit wet- en regelgeving voortvloeiende verplichtingen.

57. De voortdurende verslechtering van de kwaliteit van habitats en leefgebieden en het verdwijnen van soorten maakt bovendien het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van die habitats steeds minder realiseerbaar. Voor een aantal habitats wordt dit zelfs op afzienbare termijn onmogelijk. De opgelopen en almaar toenemende schade aan beschermde habitats en leefgebieden neemt immers bij de huidige stand van zaken alleen maar toe. Dat zal zo blijven zolang de stikstofdepositie boven de KDW is, terwijl voor een aanzienlijk aantal habitats en leefgebieden de gevolgen onomkeerbaar zijn.
58. Door niet tijdig voldoende en passende maatregelen te nemen, maakt Nederland het bovendien blijvend onmogelijk om op termijn te gaan voldoen de verplichting van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Daarin is voorgeschreven dat de lidstaten ervoor zorgen dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen om de habitats en leefgebieden van soorten van Natura 2000-gebieden in gunstige staat te behouden of te herstellen. Dat doel wordt onbereikbaar, indien niet snel passende maatregelen tegen de stikstofdepositie worden genomen.
59. Hoewel de Staat op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn over enige beleidsruimte beschikt bij het nemen van passende maatregelen om ervoor te zorgen dat beschermde habitats niet verslechteren, kan niet anders dan worden geconcludeerd dat die beleidsruimte inmiddels ruimschoots is opgesoupeerd.

CONCLUSIE

Nederland is al jaren in gebreke om aan zijn verplichtingen uit de Habitatrichtlijn te voldoen. Daarom moet de stikstof vóór 2025 onder de KDW van de meest urgente habitats worden gebracht, overigens voor zover de stikstofdepositie niet uit het buitenland komt. Ten aanzien van stikstof uit het buitenland dient Nederland zich maximaal in te spannen om ervoor te zorgen dat ook de buitenlandse stikstofdepositie zo veel als mogelijk en zo snel mogelijk daalt.

De Staat dient aan deze onrechtmatigheid zo spoedig mogelijk een einde te maken. Greenpeace verzoekt, en voor zover nodig sommeert, de Staat derhalve om binnen twee weken na dagtekening van deze brief de volgende toezeggingen te doen:

- I. de urgente habitats en leefgebieden voor eind 2025 onder KDW te brengen, dan wel voor zover ook stikstofdepositie uit het buitenland een rol zou spelen, de binnenlandse depositie zodanig te reduceren dat deze voor eind 2025 niet meer bijdraagt aan de overschrijding van de KDW, waarbij geldt dat indien en voor zover buitenlandse stikstofdepositie bij die habitats (ook) een rol zou spelen, Nederland zich in dat geval maximaal zal inspannen om de stikstofdepositie dan zoveel mogelijk onder de KDW te (laten) brengen;
- II. waarbij de toezegging onder I vergezeld gaat van een lijst van bewezen effectieve maatregelen die de Staat concreet in overweging neemt teneinde met voldoende zekerheid

significante stikstofreductie te realiseren op de meest urgente habitats zodat het doel onder I. wordt gehaald;

- III. dat de Staat vervolgens zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen 3 maanden na dagtekening van deze brief, een pakket aan concrete en bewezen effectieve maatregelen heeft vastgesteld waarmee wordt bereikt dat de meest urgente habitats en leefgebieden uit de Quickscan natuurdoelanalyses uiterlijk vóór 1 januari 2026 onder de KDW'en worden gebracht;



Bondine Kloostra