

DAGVAARDING IN KORT GEDING

Heden, de _____ tweeduizendvierentwintig,

op verzoek van:

de stichting **Stichting Greenpeace Nederland**, gevestigd en kantoorhoudend te Amsterdam, die in deze zaak woonplaats kiezen op het kantooradres van mr. B.N. Kloostra en mr. A. Vossenbergh aan de Linnaeusstraat 2A te Amsterdam (1092 CK) die in deze zaak tot advocaten worden gesteld en als zodanig zullen optreden;

heb ik:

krachtens bevel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag,

in kort geding gedagvaard:

De Staat der Nederlanden (minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), zetelend te 's-Gravenhage, mijn exploit doende aan het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, zetelend in het gerechtsgebouw te 's-Gravenhage aan het Korte Voorhout 8 (2511 EK) en afschrift dezes latende aan:

om:

op _____ om _____ uur in persoon of vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen, ter zitting van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag, welke zitting wordt gehouden in het Paleis van Justitie aan de Prins Clauslaan 60 te 's-Gravenhage;

met de aanzegging, dat:

- a. indien de Staat niet in persoon en evenmin vertegenwoordigd door een advocaat op de terechtzitting verschijnt en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen hem verleent en de hierna omschreven vordering toewijst, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b. bij verschijning in het geding van de Staat griffierecht wordt geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- c. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorende bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel
- d. van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overlegd:
 - 1^e een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolgen van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
 - 2^e een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
1.1	Opmerkingen vooraf / opbouw dagvaarding	7
1.2	Steunverklaringen.....	8
2	Partijen	8
2.1	Eiseres: Stichting Greenpeace Nederland	8
2.2	Gedaagde: de Staat	10
3	Achtergrond en feiten	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Relevante termen en definities	13
3.3	Relevante studies en rapporten	15
3.4	De natuur en de overbelasting met stikdepositie	18
3.4.1	Stand van zaken tot aan de bodemdagvaarding	18
	Stand van de natuur in Nederland	18
	De KDW'en (2008, 2012, 2023)	20
	Effecten van te hoge stikstofdepositie	24
	Falende stikstofaankomst.....	25
	Tussenconclusie.....	29
3.4.2	Ontwikkelingen sinds de bodemdagvaarding	29
3.5	De Rode Lijst: 16 habitattypen en 3 leefgebieden	38
3.5.1	Stand van zaken tot aan bodemdagvaarding.....	38
3.5.2	Relevante ontwikkelingen sinds de bodemdagvaarding.....	40
4	Juridisch kader	44
5	Toepassing: onrechtmatigheid	45
5.1	De Staat handelt in strijd met de Habitatrictlijn	47
5.2	De Staat handelt in strijd met de Omgevingswet.....	49
5.3	De Staat handelt in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm	50
6	Bekende verweren van de Staat	50
6.1	Verweer t.a.v. artikel 6 lid 1 van de Habitatrictlijn.....	50
6.2	Verweer t.a.v. artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn.....	50
6.3	Zorgplicht wel geschonden.....	54
6.4	Voorzienbaarheid herziening van de KDW'en en andere ontwikkelingen.....	54
6.5	Geen 'ingrijpen in het democratisch wetgevingsproces'	56
6.6	Beroep op de belangen van derden en 'zwaarwegende maatschappelijke belangen'.....	58
7	Schade	61
8	Spoedeisendheid en belangenafweging	62

9	Bewijsaanbod	63
10	Eis	63
10.1	Toelichting	63
10.2	Petitum	65
11	Producties	67

1 INLEIDING

1. Dit kort geding draait om de schadelijke gevolgen van de huidige overbelasting door stikstof van de meest kwetsbare natuur in Nederland (hierna ook: de stikstoflast). Meer in het bijzonder gaat het om het afdwingen van een noodzakelijk (plan van aanpak met) maatregelenpakket ter behoud voor de toekomst van een 'rode lijst' van 16 habitattypen en 3 leefgebieden (hierna: **de Rode Lijst**). Breder getrokken gaat het om de vraag in wat voor land we in de toekomst willen leven, en met welke natuur.
2. Een belangrijk uitgangspunt in dit kort geding is dat gedaagde, de Staat der Nederlanden (hierna: **de Staat**) verplicht is om de (kwetsbare) natuur in Nederland afdoende te beschermen. De Staat heeft namelijk op grond van Europese Habitatrichtlijn van 1992¹ de verplichting om passende maatregelen te nemen om dreigende verslechtering van natuur te voorkomen, en deze natuur uiteindelijk in een gunstige staat te brengen. De Habitatrichtlijn is ook gestoeld op het 'voorzorgsbeginsel', en behoud en herstel van beschermde habitats en leefgebieden van soorten is daarbij het uitgangspunt. Om die reden bevat de Habitatrichtlijn een zogenaamd 'verslechteringsverbod', dat een resultaatsverplichting behelst. De Staat voldoet echter niet aan zijn verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn, en het staat inmiddels vast dat hij met de huidige aanpak evenmin zal kunnen voldoen aan de stikstofdoelen die hij zelf in nationale wetgeving heeft neergelegd.
3. De stikstofdepositie in Nederland is al decennialang te hoog. Dit vindt zijn oorzaak in meerdere bronnen. Concreet wordt het veroorzaakt door een combinatie van neerslag van stikstof uit lokale bronnen en van stikstof uit de achtergronddepositie. Tezamen vormt dat de zogeheten 'stikstofdeken' die over Nederland ligt², en waar alle uitstoters van stikstof aan bijdragen. Ecologisch onderzoek wijst uit dat stikstof inmiddels de grootste drukfactor is op de beschermde natuur in Nederland. De noodzaak tot terugdringen van de stikstoflast is dan ook evident.
4. Greenpeace is zich er zondermeer van bewust dat het stikstofdossier ingrijpend en (soms) hard beleid zal vergen, wil de meest kwetsbare natuur in Nederland behouden blijven voor de toekomst. Het is evenwel aan de Staat om de moeilijke beslissingen die daarvoor nodig zijn ook feitelijk en tijdig te nemen.
5. De Staat erkent op zichzelf ook de noodzaak tot stikstofreductie. Evenwel schuift hij de effectieve reductie ervan al jaren voor zich uit. Stikstofbeleid dat de Staat in het verleden uitrolde, biedt en bood voor de betrokkenen ook onvoldoende duidelijkheid, en schiet ook overigens tekort. Niet verrassend is dan ook dat de stikstofaanpak van de Staat tot op heden ruim onvoldoende stikstofreductie heeft opgeleverd. Na een grote piek in de stikstofdepositie in de jaren tachtig is er in het verleden als gevolg van overheidsbeleid op het gebied van stikstof sinds 1990 sprake geweest van een zeer groot blijvende stikstoflast, maar ook van stikstofreductie. Tussen partijen is onbetwist dat de daling van stikstofdepositie sinds 2010 afzwakt. De ammoniakdepositie die onderdeel is van de stikstofdepositie nam zelfs tussen 2010 en 2020 weer toe, terwijl de natuur verslechterde.

¹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (**Habitatrichtlijn**).

² Zie ook de definitie die de Raad van State hanteert in het overzicht op de website van de Raad van State 'Stikstof nader uitgelegd': "Stikstofdeken: de hoge achtergronddepositie in Nederland wordt ook wel aangeduid als de zogenoemde stikstofdeken. Met deze term wordt het totaal aan deposities bedoeld dat op of in de grond terecht is gekomen." <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/stikstof-nader-uitgelegd> (**niet ingebracht**) [geraadpleegd: 13-03-2024].

De gemiddelde stikstoflast blijft al jaren op circa 1.500 mol per hectare per jaar (mol/ha/jaar) steken³. Dit terwijl de maximale stikstoflast om schade aan de natuur op de Rode Lijst te voorkomen tussen 429 en 1.071 mol/ha/jaar ligt (afhankelijk van om welk habitatype of leefgebied van de Rode Lijst het gaat). Afgelopen jaar lichtte de minister de Tweede Kamer in over de schrale opbrengst van het stikstofreductiebeleid: sinds de start van de stikstofcrisis gemiddeld circa 5-7 mol/ha/jaar⁴, waar er dus in werkelijkheid honderden molen reductie nodig zijn.⁵ Een druppel op een gloeiende plaat. De meest recente ontwikkeling is dat de Staat zelfs het eigen wettelijke stikstofdoel niet haalt. Hoewel de Staat dit frame als een onvoorziene ontwikkeling als gevolg van de recente herziening van de KDW'en afgelopen zomer, klopt dat niet. De herziening van de KDW'en is namelijk het gevolg geweest van wetenschappelijk onderzoek van de afgelopen jaren waarover de Staat ook al lange tijd beschikt en hoe dan ook van op de hoogte had moeten zijn. De hogere stikstofgevoeligheid van natuur in Nederland en de navenante verlaging van de voor die natuur geldende KDW'en had de Staat dan ook redelijkerwijs kunnen (en moeten) voorzien.

6. Bij elkaar genomen heeft het ontoereikende stikstofbeleid van de Staat er tot op heden toe geleid dat de natuur die op grond van de Habitatrichtlijn beschermd had moeten worden, juist verder achteruit is gegaan. Hoewel er geen harde cijfers aan te koppelen zijn, staat in verhouding tot de situatie bij aanmelding/aanwijzing van de Natura 2000-gebieden –waarin de natuur op de Rode Lijst voorkomt— door Nederland vast dat veel voor Nederland kenmerkende habitattypen en leefgebieden en de daarbij horende flora en fauna steeds minder voorkomen in Nederland, of inmiddels uit onze natuur zijn verdwenen. Die teloorgang en het uiteindelijke verlies van deze natuur heeft ook in algemene zin schadelijke gevolgen voor Nederland, omdat juist de biodiversiteit die Nederland rijk is een onmisbare schakel vormt in ons ecosysteem. Voor grote delen van de natuur bereiken wij volgens vooraanstaande ecologen die door Greenpeace maar ook door de Staat zelf zijn ingeschakeld, een point of no return. Dat is en blijft zo, tenzij de stikstoflast met grote spoed drastisch daalt.
7. Voor de zeer specifieke en strikt beschermde natuur die onderwerp is van dit kort geding geldt dit onverkort. De ecologen waarschuwen dat die stikstofreductie voor de natuur op de Rode Lijst vóór eind 2025 moet zijn gerealiseerd om verdere onomkeerbare schade te voorkomen en degradatie in de toekomst nog te kunnen terugdraaien. Ook voor andere leefgebieden en habitats nadert een *point of no return*, zij het later dan eind 2025.
8. De schadelijke gevolgen van het huidige stikstofbeleid liggen thans integraal voor in een bodemprocedure die Greenpeace op 12 juli 2023 tegen de Staat entameerde (C/09/651046, HA 23/641) (hierna: **de bodemprocedure**). Greenpeace beseft immers dat het stikstofdossier op zichzelf een gecompliceerd onderwerp is, en een kort geding daarom minder voor de hand ligt. Op 7 februari 2024 nam de Staat zijn Conclusie van Antwoord in die bodemprocedure.

³ RIVM, 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023 Monitoring van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering', RIVM-rapport 2023-0239, oktober 2023 pp. 11-12 en p. 63 (**productie 1**). Het rapport is door de Minister voor Natuur en Stikstof als bijlage bij de brief d.d. 26 oktober 2023 naar de Tweede Kamer gestuurd, zie Kamerstukken II, 2023-2024, 33576, nr. 358 (blg-1114354) (**niet ingebracht**).

⁴ De Minister voor Stikstof en Natuur verklaarde in 2023: "Heel eerlijk: we moeten honderden molen realiseren en we hebben er tot nu toe 5 tot 7 gerealiseerd. Dat is waar we staan." Zie daarvoor het Verslag van het Kamerdebat d.d. 23 februari 2023, Handelingen II 2022-2023, nr. 57, item 13, p. 45 (**niet ingebracht**).

⁵ De gemiddelde achtergronddepositie in Nederland bedraagt in 2022 nog steeds circa 1.500 mol/ha/jaar (ongeveer 21 kg/ha/jaar), terwijl het achtergrondniveau van stikstofdepositie in bepaalde gebieden dat jaar meer dan 3.500 mol/ha/jaar bedroeg. "In met name de Gelderse Vallei en de Peel komen deposities voor van meer dan 3500 mol N/ha per jaar." Bron: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0189-stikstofdepositie> [geraadpleegd: 13-03-2024] (**niet ingebracht**).

Uit die Conclusie van Antwoord blijkt (helaas) zonneklaar dat de Staat weliswaar bezig is met beleid en maatregelen gericht op stikstofreductie, maar dat hij geen maatregelen neemt (of sinds 12 juli 2023 heeft genomen) voor de tijdige stikstofreductie die nodig is voor behoud van de habitats en leefgebieden op de Rode Lijst. Omdat met name voor de natuur op die Rode Lijst de ecologische deadline van 2025 in rap tempo nadert, is de urgentie van effectief beleid dat daarmee rekening houdt evident. Bij deze stand van zaken kan het oordeel van de bodemrechter ten aanzien van de Rode Lijst redelijkerwijs niet worden afgewacht.

9. Het is om die reden dat Greenpeace zich genoodzaakt ziet om naast de lopende bodemprocedure ook dit kort geding te starten. De inzet van dit kort geding is om af te dwingen dat de Staat in ieder geval hangende de definitieve uitkomst van de bodemprocedure, met beleid komt dat rekening houdt met de Rode Lijst en de ecologische deadline van 2025. Inzet is tevens dat de Staat daaraan vervolgens zo snel mogelijk uitvoering geeft voor zover dat noodzakelijk is om die natuur (zoveel als mogelijk) te waarborgen. Het is Greenpeace er anders gezegd om te doen dat de Staat de tijd die voor deze natuur resteert, optimaal benut. Het voordeel daarvan is dat er bij een toewijzend onherroepelijk vonnis van de bodemrechter direct kan worden doorgepakt, en betrokkenen niet eerst nog (pas dan) met elkaar om de tekentafel moeten. Als de Staat pas in actie komt als de bodemprocedure is uitgeprocedeerd, wat in het ergste geval nog enkele jaren zou kosten, zal dat immers voor de natuur in kwestie te laat zijn. Het kort geding is er verder op gericht dat de Staat ook het eigen –ecologische bezien veel te lage– stikstofdoel voor 2025 niet gaat halen. De stikstofreductie schiet ook wat dat betreft te kort. De Staat moet gelet op deze wettelijke termijn met spoed extra stikstofreductie gaan realiseren.
10. Voor agrariërs, industrie en verkeer geldt bovendien dat hoe langer de Staat wacht met het nemen van de noodzakelijke maatregelen hoe ingrijpender die maatregelen uiteindelijk zullen moeten zijn. Verder vooruitschuiven maakt de situatie kortom alleen maar erger.

1.1 Opmerkingen vooraf / opbouw dagvaarding

11. De feiten en omstandigheden die voor de Rode Lijst relevant zijn, en daarmee ook voor dit kort geding, zijn uitvoerig besproken in de processtukken in de bodemprocedure. Dit kort geding hangt ook samen met die bodemprocedure. De onderbouwing die daarin wordt gegeven dient in dit kort geding als uitgangspunt te worden genomen, en ligt ook ten grondslag aan hetgeen in dit kort geding wordt gevorderd.
12. Waar nodig zal Greenpeace in het hiernavolgende verwijzen naar haar dagvaarding van 12 juli 2023 (hierna: de bodemdagvaarding) en de Conclusie van Antwoord die de Staat op 7 februari 2024 in de bodemprocedure heeft genomen (hierna: de Conclusie van Antwoord). Deze processtukken brengt zij –zonder de daarbij behorende producties– in als **producties 2 en 3**. In de bodemprocedure ingebrachte producties die van belang zijn voor dit kort geding zullen gemakshalve als aparte producties in de onderhavige kort geding-procedure worden ingebracht.⁶
13. De opbouw van deze dagvaarding is als volgt. Eerst worden de procespartijen kort geïntroduceerd en komt de ontvankelijkheid kort aan bod (hoofdstuk 2). Vervolgens

⁶ In de productielijst (hoofdstuk 11 van deze dagvaarding) zal worden gespecificeerd welke producties tevens in de bodemprocedure zijn ingebracht, door welke partij en onder welk productienummer.

bespreekt Greenpeace de voor de natuur op de Rode Lijst relevante feiten en achtergronden (hoofdstuk 3). Deze bespreking vindt ten aanzien van de periode tot 12 juli 2023, vooral plaats onder verwijzing naar de relevante onderdelen van de bodemdagvaarding. Aanvullend gaat Greenpeace dan in op de relevante ontwikkelingen die zich sinds het uitbrengen van de bodemdagvaarding hebben voorgedaan. Die ontwikkelingen onderstrepen dat er, hangende de uitkomst van de bodemprocedure, een dringende noodzaak is tot stikstofbeleid dat rekenschap geeft van de Rode Lijst en daarmee samenhangend, de ecologische deadline van 2025. En nog los van de standpunten van Greenpeace daarover, is de Staat minimaal verplicht is het wettelijke doel voor 2025 na te leven. Vervolgens bespreekt Greenpeace het juridisch kader en de onrechtmatigheid, onder verwijzing naar de bodemdagvaarding en in het licht van de meest recente ontwikkelingen in het stikstofdossier (hoofdstukken 4-5). De spoedeisendheid is het onderwerp van hoofdstuk 6, en tot slot wordt achtereenvolgens ingegaan op de schade, overige verweren van de Staat, het bewijsaanbod en het petitum (hoofdstukken 7-9).

1.2 Steunverklaringen

14. Milieu-, boeren- en gezondheidsorganisaties hebben hun steun betuigd aan het starten van dit kort geding: de Caring Movement (bestaande uit de Caring Doctors, Caring Farmers en de Caring Vets), Mobilisation for the Environment, SoortenNL, Vereniging Milieudefensie, Vogelbescherming Nederland en het Wereld Natuur Fonds.⁷

2 PARTIJEN

15. In het hiernavolgende worden de partijen geïntroduceerd. Ten aanzien van Greenpeace wordt toegelicht dat zij voldoet aan de ontvankelijkheidsvereisten (§2.1). Ten aanzien van de Staat worden zijn verplichtingen als centrale overheid benoemd, in de aanpak van stikstof gericht op het behoud en herstel van de meest kwetsbare natuurgebieden. In dat kader wordt ook ingegaan op de rol van de provincies, omdat daaruit blijkt dat en waarom de Staat de juiste partij is om in deze procedure aan te spreken (§2.2).

2.1 Eiseres: Stichting Greenpeace Nederland

16. Eiseres in deze procedure is de Stichting Greenpeace Nederland (hierna: Greenpeace en/of eiseres). De stichting werd opgericht in 1979 en behartigt het algemene belang van natuur- en milieubescherming. Belangenorganisaties als Greenpeace kunnen op grond van artikel 3:305a BW in rechte opkomen voor de algemene belangen die zij volgens hun statutaire doelstellingen behartigen.⁸
17. Ten aanzien van de verdere formele vereisten van artikel 3:305a BW, waar Greenpeace overigens aan voldoet, verwijst zij naar de bodemdagvaarding (BDv, §2.1). Greenpeace is bij tussenvonnis van de rechtbank Den Haag op 6 maart 2024 ontvankelijk verklaard in de

⁷ Zie voor de steunbetuigingen, <https://www.greenpeace.org/nl/natuur/62458/greenpeace-start-kort-geding-om-meest-kwetsbare-natuur-te-redden/> [geraadpleegd: 14-03-2024]

⁸ Rechtbank Den Haag 17 januari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:355, r.o. 5.11 e.v. (*Privacy First*) en Rechtbank Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499, r.o. 4.17 (*Fossilvrij*).

bodemprocedure (**productie 4**) (hierna: **Tussenvonnis bodemprocedure**). Haar statuten (van 2022) brengt zij in als **productie 5**.⁹

18. In de onderhavige procedure treedt Greenpeace op voor het algemeen belang van natuurbehoud en het tegengaan van milieuvervuiling in Nederland, waarin het belang van de inwoners van Nederland mede besloten ligt (zie o.a. BDv, r.nrs. 15-16; Tussenvonnis bodemprocedure, r.o. 5.7-8).¹⁰ Het voeren van campagnes, acties procedures zoals de onderhavige gericht op behoud van voor Nederland kenmerkende natuur die een onmisbare schakel vormt voor ons ecosysteem, past binnen de doelstellingen van Greenpeace.¹¹ Daarnaast wordt ook een algemeen belang gediend bij naleving door Nederland van zijn verplichtingen op grond van (Europese) wet en regelgeving.¹² Het betreft kortom een ideële vordering en artikel 3:305a lid 6 BW is hier van toepassing.¹³
19. Als aanvulling op hetgeen in de bodemdagvaarding staat over het overleg dat met de Staat is gevoerd over stikstofbeleid over de Rode Lijst en de ecologische deadline van 2025 (artikel 3:305a lid 3(c) BW). Na ontvangst van de Conclusie van Antwoord in de bodemprocedure op 7 februari 2024, heeft Greenpeace op 23 februari 2024 een aanvullende brief naar de Staat gestuurd. Daarin wordt uitgelegd dat en waarom Greenpeace een kort geding overweegt, tenzij de Staat met een stikstofaanpak komt die de natuur op de Rode Lijst tijdig en afdoende beschermt, en is de Staat opnieuw uitgenodigd in overleg te treden daarover (**productie 6**). De Staat heeft hier bij brief van 5 maart 2024 op gereageerd (**productie 7**).
20. Ten aanzien van de ontvankelijkheid merkt Greenpeace tot slot op dat de rechtbank Den Haag in de bodemprocedure heeft bevestigd dat de door Greenpeace behartigde belangen zich lenen voor bundeling, dat met haar collectieve actie een efficiënte en effectieve rechtsbescherming kan worden bevorderd en dat kortom ook is voldaan aan het criterium van “gelijksoortige belangen van andere personen” (Tussenvonnis bodemprocedure, r.o. 5.9-10). In dit kort geding is dat niet anders.

⁹ De doelstellingen van Greenpeace staan omschreven haar Statuten uit 2022 (**productie 5**). In de bodemdagvaarding blijkt per abuis een eerdere versie van de statuten ingebracht, namelijk die van 12 oktober 2018, die ook zijn geciteerd in r.o. 3.1 van het Tussenvonnis bodemprocedure. De statuten zijn op 24 augustus 2022 aangevuld met artikel 4 lid 2(k). Daarin staat dat Greenpeace Nederland haar doelstellingen o.a. tracht te bereiken door “het voeren van acties en (juridische) procedures, waaronder acties en (juridische) procedures ter behartiging van de belangen en rechten van mensen, dieren, planten en/of de natuur in het algemeen in relatie tot onder andere het klimaat en klimaatverandering, biodiversiteit en biodiversiteitsverlies alsmede energie, energiewinning en energieverbruik, milieuverontreiniging, bodemuitputting en de aantasting en vernietiging van ecosystemen.”

¹⁰ Zie recentelijk Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.8: “De rechtbank acht voor dit geschilpunt van belang van welk type collectieve actie in dit geval sprake is. [...] Bij groepsacties gaat het om de behartiging van de gebundelde belangen van een bepaald of bepaalbaar aantal individuele personen, terwijl het bij algemeen belangacties gaat om de behartiging van algemene belangen die niet individualiseerbaar zijn omdat zij toekomen aan een veel grotere groep personen die diffuus en onbepaald is. Bij een algemeen belangactie zal de vordering veelal gericht zijn op de bescherming van een ideëel belang, en dus niet strekken tot vergoeding van schade. Een algemeen belang raakt eenieder in de maatschappij of in ieder geval een grote groep burgers die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden. Voor de ontvankelijkheid van beide typen collectieve acties geldt de (ruime) maatstaf of sprake is van “gelijksoortige belangen” in de zin van art. 3:305a lid 1 BW. Aan dat vereiste is voldaan indien de betrokken belangen zich lenen voor bundeling, zodat een efficiënte en effectieve rechtsbescherming ten behoeve van de belanghebbenden kan worden bevorderd.” [onderstreping toegevoegd]. T.a.v. milieuorganisaties, zie bijv. Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda/Staat*), r.o. 4.6 [o.v.n. Kamerstukken II 1991/92, 22 486, nr. 3, p. 22]: “In de memorie van toelichting is overwogen dat een vordering van een milieuorganisatie ter bescherming van het milieu, zonder dat een aanwijsbare groep van personen bescherming behoeft, in de voorgestelde regeling ontvankelijk zou zijn.”

¹¹ Ten tijde van het uitbrengen van de bodemdagvaarding hadden 48.279 mensen hun handtekening gezet als steun voor de ‘natuurzaak’ van Greenpeace (zie daarvoor BDv, *productie 5*).

¹² Zie bijv. t.a.v. het algemeen belang gediend bij naleving van het internationaal oorlogsrecht en mensenrechten *Pax c.s./Staat*, Rechtbank Den Haag 23 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12810, r.o. 4.1-7 en Gerechtshof Den Haag 17 mei 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:834, r.o. 3.1-3.4. Zie meer recentelijk *Oxfam c.s./Staat*, Rechtbank Den Haag 15 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:19744, r.o. 4.2 en Gerechtshof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191, r.o. 5.1-2.

¹³ Zodoende is het ‘milde’ ontvankelijkheidsregime van toepassing en behoeft niet te worden getoetst aan de verscherpte ontvankelijkheidsvereisten van artikel 3:305a lid 2, (a) t/m (e) en lid 5 BW.

21. Gelet op het feit dat het gaat om een kort geding, is tot slot titel 14a Rv, met uitzondering van artikel 1018c lid 1 Rv, niet van toepassing op deze procedure.¹⁴ Ten aanzien van artikel 1018c lid 1 Rv wijst Greenpeace er voor de volledigheid nog op dat deze procedure ook aan die vereisten voldoet.

2.2 Gedaagde: de Staat

22. Gedaagde is de Staat der Nederlanden, in deze vertegenwoordigd door de minister voor Natuur en Stikstof en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: **LNV**).
23. In de bodemdagvaarding worden de harde verplichtingen uiteengezet die de Staat op grond van de Habitatrictlijn heeft.¹⁵ Kort en goed zijn EU-lidstaten op grond van artikel 6 lid 1 van de Habitatrictlijn verplicht om voor beschermde natuur een “*gunstige staat van instandhouding*” te bereiken (hierna: instandhoudingsverplichting), terwijl op grond van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn (dreigende) verslechtering¹⁶ van beschermde habitattypen een leefgebieden moet worden voorkomen (hierna: verslechteringsverbod). Op grond van de Habitatrictlijn rust op de Staat een resultaatsverplichting om verslechtering te voorkomen. (hierna: de resultaatsverplichting). Met betrekking tot de stikstofreductie heeft de Staat deze verplichting ingevuld met landelijke stikstofdoelen. De Staat heeft bij dit alles een centrale rol, en draagt ook de eindverantwoordelijkheid ervoor (BDv, §2.2.1, r.nrs. 32-43).
24. Sinds het uitbrengen van de bodemdagvaarding is de Wet natuurbescherming (hierna: **Wnb**) vervangen door de Omgevingswet die per 1 januari 2024 in werking trad (hierna: **Ow**). In artikel 2.15a Omgevingswet zijn de volgende landelijke stikstofdoelen opgenomen:

“Art. 2.15a (omgevingswaarden stikstofdepositie)

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.”

25. Greenpeace stelt voorop dat deze wettelijke stikstofdoelen vanuit ecologisch perspectief ernstig tekortschieten. Dat gezegd, is het doel ervan dat de Staat kan voldoen aan het verslechteringsverbod, terwijl stikstofreductie ook wezenlijk is om het door de Staat voldoen aan zijn instandhoudingsverplichting niet blijvend onmogelijk te maken.¹⁷ Deze wettelijke

¹⁴ M.V.E.E. de Monchy en T.D.A. Kluwen, ‘De WAMCA leeft! In Vogelvlucht door twee jaar rechtspraak’, *Maandblad voor Vermogensrecht*, aflevering 3 (2022) (**niet ingebracht**). Overigens zijn sub (e) en (f) gezien hun aard niet van toepassing in kort geding.

¹⁵ In hoofdstuk 4 van deze dagvaarding zal Greenpeace, onder verwijzing naar de bodemdagvaarding, stilstaan bij het juridisch kader dat ook in dit kort geding van toepassing is.

¹⁶ “De omgevingswaarde wordt dus uitgedrukt in termen van het areaal waarop een te hoge belasting van stikstof plaatsvindt om behoud van de voor stikstofgevoelige habitats te verzekeren, conform artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.” MvT Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, p. 56 (**niet ingebracht**).

¹⁷ “De omgevingswaarde komt niet in de plaats van de verplichting van de Habitatrictlijn om – kort gezegd – op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitattypen en soorten die onder de specifieke bescherming voor de Natura 2000-gebieden vallen, overeenkomstig de doelstellingen van de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onderdelen b, c en d, en 4, eerste lid, eerste volzin en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn.” [...] “Maar het realiseren van de

stikstofdoelen heeft de Staat in navolging van zijn resultaatsverplichting ingevoerd. Ze beogen de overbelasting van stikstofgevoelige natuur met stikstof voor de in het artikel opgenomen oppervlakten, stap voor stap en over een periode van (thans nog) 16 jaar, voor driekwart van de stikstofgevoelige natuur te beëindigen. Dit om aldus voor dat oppervlak verslechtering te voorkomen, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis van deze –voorheen in artikel 1.12 van de Wnb opgenomen– bepaling uit de Omgevingswet (Ow):

“Artikel 1.12a (resultaatsverplichtende omgevingswaarde)
[...] De omgevingswaarde wordt dus uitgedrukt in termen van het areaal waarop een te hoge belasting van stikstof plaatsvindt om behoud van de voor stikstofgevoelige habitats te verzekeren, conform artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.” (MvT Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, p. 4).

26. Bovenstaande onderstreept dat de Staat niet alleen erkent dat hij als Europese lidstaat harde verplichtingen heeft op grond van de Habitatrichtlijn. Het toont aan dat de Staat hier te lande ook feitelijk aan de knoppen zit waar het gaat om landelijke stikstofdoelen en de aanpak van stikstof in lijn met het verslechteringsverbod, zijn instandhoudingsverplichting en zijn resultaatsverplichting. Het is dan ook terecht dat Greenpeace de Staat in de bodemprocedure heeft gedaagd, en niet de provincies (BDv, r.nr. 43).
27. Het verslechteringsverbod in artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn en de daarbij behorende resultaatsverplichting voor de Staat is wat betreft de aanpak van stikstof in artikel 2.15a, lid 1, Ow geïmplementeerd. Daarin zijn door het Rijk landelijke stikstofdoelen opgenomen met daaraan gekoppeld –in lid 2 van die bepaling– dat het om een resultaatsverplichting gaat terwijl in artikel 3.9 lid 4, Ow de verplichting van de minister voor Natuur en Stikstof is opgenomen om een programma op te stellen waarmee –kort gesteld– die stikstofdoelen worden gehaald.
28. De verhouding tussen de Staat als centrale overheid en de provincies is in de bodemdagvaarding besproken (BDv, §2.2.2).
29. In artikel 3.59 Besluit kwaliteit leefomgeving (voorheen artikel 2.2 lid 2 Wnb) is een verplichting opgenomen voor de provincies om verslechtering met passende maatregelen tegen te gaan. Dat doet echter niet af aan het feit dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak stikstof en de landelijke stikstofreductiedoelen bij de Staat ligt.¹⁸ De Staat blijft namelijk nadrukkelijk (eind)verantwoordelijk om ten aanzien van de stikstofgevoelige natuur door stikstofdepositie aan het verslechteringsverbod uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn te voldoen. De Staat erkent dit overigens ook zelf¹⁹: hij heeft immers de verantwoordelijkheid voor de stikstofaanpak nadrukkelijk naar zich toegetrokken door middel van de wettelijke stikstofdoelen, de uitwerking in een landelijk Programma SN en de landelijke aanpak met

omgevingswaarde is wel een wezenlijk onderdeel van de totaalaanpak voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding, waar in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een van de belangrijkste factoren is die in de weg staan aan het realiseren van een duurzaam behoud van de daarvoor gevoelige habitattypen en soorten.” MvT Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, p. 56 (niet ingebracht).

¹⁸ Zie voor het standpunt van de Staat over de rolverdeling met de provincies ook CvA, r.nr. 4.37 en 4.38.

¹⁹ Dit is ook het standpunt van de landsadvocaat in zijn ‘Advies Hoofddlijnenbrief’ d.d. 12 mei 2022 aan het ministerie van LNV (productie 8): “De hoofddlijnenbrief kiest voor een gebiedsgerichte aanpak en nationale regie. Per gebied zal worden bepaald wat de opgave is, waarbij de kenmerken van het betreffende gebied sturende factoren zijn. Vanuit de landelijke doelen stelt het Rijk in samenwerking met provincies aanvullende regionale, bindende doelen vast waaraan beide zich committeren.” Het advies werd naar de Tweede Kamer gestuurd als bijlage bij Kamerstukken II, 2021–2022, 33 576, nr. 269 (blg-1032917) (niet ingebracht).

maatregelen voor stikstofreductie die daarbij hoort.²⁰ Die erkenning door de Staat van zijn rol hierin, blijkt ook uit het feit dat de Staat een 'dwingend instrumentarium' kan inzetten en zelf de 'regie kan nemen' indien provincies niet of onvoldoende uitvoering aan de samenwerking of uitvoeringsplichten inzake de aanpak van stikstof dan kan de Staat (BDv. r.nr. 50). Kortom, samenwerking met lagere overheden ontslaat de Staat ten aanzien van de aanpak van stikstof geenszins van zijn verplichtingen uit de Habitatrichtlijn.

30. Over eenzelfde soort samenstel van een programma van de Staat en samenwerking tussen Staat en provincies voor de uitvoering daarvan oordeelde de rechtbank in de luchtkwaliteitszaak van Milieudefensie als volgt:

“Uit de Wet milieubeheer volgt immers dat ‘onze Minister’ (de minister van Infrastructuur en Milieu) verantwoordelijk is voor het vaststellen van een programma dat is gericht op het bereiken van de grenswaarden (artikel 5.12 Wet milieubeheer) en voor het nemen van maatregelen om aan de grenswaarden te voldoen (artikel 5.12a Wet milieubeheer). Dat de Staat ervoor heeft gekozen de luchtkwaliteits-problematiek in samenwerking met lokale overheden aan te pakken, is een keuze van de Staat zelf. Die keuze ontslaat de Staat niet van zijn verantwoordelijkheid en kan dan ook niet aan Milieudefensie cs worden tegengeworpen.”²¹ [onderstreping advocaten]

31. Dat dit de onderlinge verhouding is tussen de Staat en de provincies, werd recentelijk nog onderstreept door het feit dat de provincies zich inmiddels ook ernstig zorgen maken over de uitvoering van de stikstofaanpak, omdat de Staat onvoldoende geld ter beschikking stelt voor de uitvoering van maatregelen door provincies. De provincies kaatsen de bal dus ook zelf terug naar de Staat.²² Begin dit jaar hebben provincies bovendien aangegeven niet langer de verantwoordelijkheid te willen dragen voor het leeuwendeel van de stikstofopgave in Nederland. Provincies eisen dat Den Haag meer doet tegen de stikstofuitstoot.²³
32. Ten aanzien van de wettelijke stikstofdoelen, wijst Greenpeace tot slot nog op het volgende. Toen duidelijk werd dat landelijke stikstofdoelen in de wet zouden worden opgenomen, heeft Greenpeace daarnaar onderzoek laten doen. Dit resulteerde in het hierna nog te bespreken rapport Bobbink 2021, dat in maart 2021 werd gepubliceerd. Het rapport toont aan dat de aangekondigde wettelijke stikstofdoelen, in het algemeen én waar het de meest kwetsbare natuur betreft, ernstig tekort schieten. De conclusie uit het rapport was, nog voor de stikstofdoelen in de wet stonden, dat die doelen ernstig tekort schieten om verslechtering te voorkomen (zie BDv §3.9.2). Deze bevindingen heeft Greenpeace direct met de Staat gedeeld, opdat de Staat dat (voortschrijdend) wetenschappelijk inzicht bij zijn stikstofbeleid kon betrekken. De Staat heeft dat echter niet gedaan (zie BDv, §§3.9.7 en 3.10).

²⁰ Door de Staat vastgestelde Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035 (versie 2022) (**Programma SN**) (deels ingebracht als **productie 9**) heeft twee doelen: het halen van de landelijke stikstofreductiedoelen en het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor de stikstofgevoelige natuur. Steeds als een verplichting met de aanduiding 'uitvoeringsplicht' in het Programma SN is opgenomen, rust die uitvoeringsplicht op de provincies. Die uitvoeringsplicht voor provincies geldt voor een deel van de in het programma opgenomen maatregelen²⁰, een ander deel wordt in "samenwerking" met de Staat (als centrale overheid) uitgevoerd. De minister stelt voor het bereiken van de stikstofreductiedoelen het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering op, zie art. 3.9, lid 4, van de Ow en art. 4.31 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit programma bevat 'de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan' 'vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstofgevoelige habitats' en het 'bereiken van de instandhoudingsdoelen' voor die habitats, zo bepaalt art. 4.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

²¹ Rechtbank Den Haag 7 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10171, r.o. 4.6.

²² NOS 17 december 2023, 'Overijssel dreigt met stoppen aanpak stikstof, ook zorgen bij andere provincies aanpak' (**productie 10**): "Uit een rondgang van de NOS blijkt dat provinciebestuurders in heel Nederland zich zorgen maken over het uitblijvende geld. Het Interprovinciaal Overleg (IPO), dat de belangen van provincies behartigt in Den Haag, herkent het probleem."

²³ NOS 11 januari 2024, 'Provincies eisen dat Den Haag meer doet tegen stikstofuitstoot' (**productie 11**).

3 ACHTERGROND EN FEITEN

3.1 Inleiding

33. Het onderhavige hoofdstuk biedt een overzicht van de feiten en achtergronden van de stikstofproblematiek. Alvorens daarop in te gaan, wordt eerst een aantal termen op een rij gezet die relevant zijn voor een goed begrip van de discussie over stikstof (§3.2). Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de rapporten waar Greenpeace zich op beroept, die eveneens van belang zijn voor een goed begrip van de stand van zaken met betrekking tot de Rode Lijst. Het gaat om rapporten die ook in de bodemprocedure zijn ingebracht, en ook om nadere rapporten (§3.3).
34. Vervolgens komen de voor dit kort geding relevante feiten en omstandigheden aan bod. In de bodemdagvaarding is uitgebreid toegelicht dat de huidige stand van zaken met betrekking tot de stikstoflast op de natuur in Nederland, het resultaat is van decennialang uitstellen van de noodzakelijke stikstofaankpak door de Staat (BDv, hoofdstuk 3). Onder verwijzing naar wat daarover in de bodemdagvaarding is betoogd, worden de kernpunten van het stikstofdossier uiteengezet die de achtergrond vormen van het onderhavige kort geding. Als aanvulling daarop wordt ingegaan op de ontwikkelingen sinds het uitbrengen van de bodemdagvaarding op 12 juli 2023, die zoals gezegd de urgentie met betrekking tot de Rode Lijst en de noodzaak tot het gevorderde (plan van aanpak met) maatregelenpakket onderstrepen (§3.4). Tot slot gaat Greenpeace in op de Rode Lijst en de gevolgen van het falend stikstofbeleid voor de daarin opgenomen habitattypen en leefgebieden (§3.5).

3.2 Relevante termen en definities

35. Voor een goed begrip van de publicaties over stikstofdepositie en de gevolgen daarvan voor de natuur en voor een goed begrip van het betoog van Greenpeace hierna, wordt in het hiernavolgende kort en in alfabetische volgorde, een aantal termen gedefinieerd die in de discussie over stikstof veelvuldig worden gebruikt.
 - **“Biodiversiteit”**: “[E]en ‘vangnet’ dat de veerkracht van de planeet in stand houdt. Het complexe samenspel van verschillende soorten planten, dieren, bacteriën, schimmels en ecosystemen zorgt ervoor dat de wereld om ons heen goed blijft functioneren. Als soorten verdwijnen, heeft dat weer effect op andere soorten en uiteindelijk kunnen er kettingreacties ontstaan die onze voedselvoorziening, ons klimaat, onze gezondheid, natuurlijke hulpbronnen, schone lucht en schoon water en cultuur, recreatie en toerisme in gevaar brengen [...] Met de huidige snelheid van biodiversiteitsverlies en zonder verregaande actie stevenen we af op een onleefbare aarde.”²⁴
 - **“Ecologische Autoriteit”**: De bij Instellingsbesluit Ecologische Autoriteit²⁵ ingestelde onafhankelijke autoriteit. Deze is ‘vanuit haar deskundigheid’ belast met het toetsen van de onderbouwing van Natuurdoelanalyses en gebiedsplannen en met het adviseren over relevante wetenschappelijke inzichten voor besluitvorming ten aanzien van ecologische vraagstukken.

²⁴ Bron: <https://www.wur.nl/nl/Themas/Biodiversiteit.htm> [geraadpleegd: 13-03-2024] (niet ingebracht).

²⁵ Staatscourant 2022, 24607.

- **“Ecologische deadline”**: Deadline voor de afloop waarvan de stikstofdepositie op de habitattypen en leefgebieden waarop die van toepassing is onder de KDW moet zijn gebracht om (verdere) onherstelbare schade (en teloorgang) te voorkomen.
- **“Habitats”**: Natuurlijke habitats bestaande uit samenstellingen van planten- en diersoorten op specifieke bodems.²⁶
- **“Habitattypen”**: Een onderverdeling van habitats in verschillende typen, met van elkaar te onderscheiden eigenschappen wat betreft voorkomende vegetaties of samenstelling van de bodem.
- **“Kritische Depositiewaarde”** (hierna: **KDW**): “De grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie”²⁷.
- **“Leefgebieden”**: Leefgebieden van (vogel-)soorten waarvoor lidstaten op hun grondgebied Natura 2000-gebieden dienen aan te wijzen²⁸.
- **“Natura 2000-gebied”**: Een in Nederland op grond van de Europese Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn aangewezen gebied, vanwege het daar voorkomen van beschermde habitats of leefgebieden van beschermde (vogel)soorten, waarvoor instandhoudingsdoelen zijn opgenomen.²⁹
- **“Natuurdoelanalyse”** (hierna: **NDA**): De provincies stellen een natuurdoelanalyse op per Natura 2000-gebied om te voldoen aan het Programma SN en daarin wordt beschreven “of de vastgestelde maatregelen die genomen worden voor natuurherstel genoeg zijn én of de daling van stikstofdepositie voldoende is om verslechtering tegen te gaan”³⁰.
- **“Programma Stikstof en Natuurverbetering”** (hierna: **Programma SN**): Het programma bedoeld in artikel 3.9, lid 4, Ow dat de minister voor Natuur en Stikstof vaststelt voor het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats³¹ in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de landelijke stikstofreductiedoelen in artikel 2.15a, lid 1, Ow en voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor de voor stikstof gevoelige natuur.

²⁶ Artikel 1, onder b en c, van de Habitatrichtlijn en Omgevingswet, artikel 1.1 en Bijlage 1

²⁷ Wamelink et al (WUR), ‘Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 Herziening 2023’ (juli 2023), p. 9. (**productie 12**)

²⁸ Artikel 1 lid 2 van de Vogelrichtlijn en artikel 1, onder f, van de Habitatrichtlijn

²⁹ Zie ook artikel 1.1 van de Omgevingswet, ‘Natura 2000-gebied: gebied dat (a.) door de bevoegde autoriteit van het land waarin het gebied is gelegen is aangewezen als speciale beschermingszone, ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, onder a, en 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn of de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, of (b.) is opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

³⁰ Zie de omschrijving van BIJ12, uitvoeringsorgaan van de provincies inzake natuurbescherming, op de webpagina ‘gebiedsgerichte aanpak, natuurdoelanalyses’ (**niet ingebracht**). Beschikbaar via <https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/gebiedsgerichte-aanpak/natuurdoelanalyses/> [geraadpleegd: 13-03-2024] en Hoofdstuk 7 van het Programma SN (**productie 9**).

³¹ Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet: voor stikstof gevoelige habitats: voor stikstof gevoelige leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt;

- **“Stikstofdeken”**: De overmaat aan stikstof die op Nederland neerslaat, en op de stikstofgevoelige natuur van Natura 2000-gebieden negatieve effecten heeft.³² Anders gezegd, de achtergronddepositie van stikstofdepositie uit allerlei – ook veraf – gelegen bronnen.
- **“Stikstofdepositie”**: Stikstof die vanuit de lucht neerslaat op de natuur en in het water. Meer concreet gaat het om de neerslag van verzurende en vermestende stikstofverbindingen, waarmee zowel ammoniak (hierna: NH_3 ³³) als stikstofoxiden (hierna: NO_x ³⁴) worden bedoeld.
- **“Stikstoflast”**: De huidige overbelasting van de meest kwetsbare natuur in Nederland door stikstofdepositie, welke overbelasting wordt gevormd door de stikstofdeken en stikstofdepositie uit lokale bronnen (en niet te verwarren met cumulatie van verzuring in de bodem, als gevolg van huidige stikstofdepositie in combinatie met stikstofdepositie uit het verleden).
- **“Voor stikstof gevoelige habitats”**: “Voor stikstof gevoelige leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten”.³⁵

3.3 Relevante studies en rapporten

36. In de bodemprocedure heeft Greenpeace verschillende deskundigenrapporten ingebracht waaruit de nadelige effecten van stikstof op de meest kwetsbare natuur blijken. De Rode Lijst en de ecologische deadline waar dit kort geding zich op toespitst, blijkt uit deze rapporten. Om die reden zijn ze ook van belang voor de beoordeling van dit kort geding en worden ze gemakshalve als aparte producties in deze procedure ingebracht. Het gaat om de volgende rapporten (zie ook BDv, r.nr. 55):
 - Het rapport *‘Effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-habitattypen: een overzicht’*, dat in maart 2021 door dr. R. Bobbink van onderzoeksinstituut B-WARE van de universiteit Nijmegen, (hierna ook: **rapport Bobbink 2021**) is opgesteld in opdracht van Greenpeace. Het rapport geeft een deskundig overzicht van de effecten van stikstofdepositie, de huidige stand van de natuur en het tekort schieten van de wettelijke stikstofdoelen en de stikstofaanpak van de Staat voor 2030 (**productie 13; [BDv, productie 9]**).

³² Zie de website van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/stikstof-nader-uitgelegd> [geraadpleegd: 13-03-2024] (**niet ingebracht**). De afgelopen jaren is veelvuldig geprocedeerd over de stikstofkwestie c.q. aan de stikstofkwestie verwante onderwerpen zoals het vergunningstelsel. De Afdeling heeft daarbij verschillende belangrijke uitspraken gedaan. Een overzicht van deze jurisprudentie is beschikbaar op <https://www.raadvanstate.nl/stikstof> [geraadpleegd: 13-03-2024] (**niet ingebracht**). Voor zover relevant zal deze jurisprudentie in deze dagvaarding worden besproken.

³³ Het RIVM definieert **ammoniak (NH_3)** als volgt: “[E]en chemische verbinding tussen stikstof (N_2) en waterstof (H_2). Ammoniak wordt overal ter wereld in grote hoeveelheden geproduceerd. Het wordt onder andere gebruikt voor het maken van kunstmest, schoonmaakmiddelen en koelmiddelen voor grote installaties. Het ontstaat ook wanneer een dier eiwitten heeft gegeten en is daardoor aanwezig in mest.” Bron: <https://www.rivm.nl/stikstof/wat-is-stikstof> [geraadpleegd: 13-03-2024] (**niet ingebracht**).

³⁴ Het RIVM definieert **stikstofoxiden (NO_x)** als volgt: “[G]assen die vooral vrijkomen bij de verbranding van fossiele brandstoffen, zoals uitlaatgassen van voertuigen en industriële uitstoot. Deze groep gassen bestaat voornamelijk uit stikstofmonoxide (NO) en stikstofdioxide (NO_2). Stikstofmonoxide wordt gevormd wanneer stikstof (N_2) en zuurstof (O_2) bij hoge temperaturen met elkaar reageren. Ook wordt stikstofmonoxide gevormd in (landbouw) bodems. Eenmaal in de lucht, wordt stikstofmonoxide vrij snel omgezet in stikstofdioxide.” Bron: <https://www.rivm.nl/stikstof/wat-is-stikstof> [geraadpleegd: 13-03-2024] (**niet ingebracht**).

³⁵ Omgevingswet artikel 1.1 in combinatie met Bijlage 1 Omgevingswet

- Het rapport *'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste natura 2000-habitattypen'*, in januari 2022 opgesteld door Bobbink et al. (hierna: **rapport Bobbink et al. 2022**) (**productie 14**; **[BDv, productie 10]**). Dit betreft een vervolgstudie die in opdracht van Greenpeace werd uitgevoerd door B-WARE.
 - *'Resultaten quick scan natuurdoelanalyses'* (hierna: **Quickscan**), opgesteld door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (hierna: **de Taakgroep**) in mei 2022 in opdracht van de Staat in reactie op het rapport Bobbink et al. 2022 (**productie 15**; **[BDv, productie 11]**). De Taakgroep is onderdeel van Wageningen Universiteit (WUR), is ingesteld in opdracht van het ministerie van LNV en werkt voor LNV.
 - *'Aanvulling op 'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht'* dat in december 2022 werd opgesteld door Tomassen et al. van Onderzoeksinstituut B-WARE in opdracht van de Taakgroep, voor LNV (**productie 16**; **[BDv, productie 12]**).
 - *'Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof'* welk rapport in april 2021 werd opgesteld door Van den Burg et al. (hierna ook: **Van den Burg et al. 2021**). Het betreft onderzoek door een vooraanstaande groep Nederlandse ecologen dat werd gepubliceerd door het Wereld Natuurfonds (hierna: **WNF**) (**productie 17**; **[BDv, productie 13]**);
 - *Addendum op rapport Van den Burg et al 2021*, gepubliceerd door dezelfde ecologen in oktober 2022 (**productie 18**; **[BDv, productie 14]**);
 - *'Stikstofmaatregelen in de veehouderij: Overzicht van 'laaghangend fruit'*, van december 2022, opgesteld door CLM in opdracht van Greenpeace (**productie 19**; **[BDv, productie 16]**);
 - *'Living Planet Report Nederland, Kiezen voor natuurherstel'*, WNF-rapport van maart 2023, opgesteld door het Wereld Natuur Fonds, Naturalis Biodiversity Center, Stichting ANEMOON, EIS Kenniscentrum Insecten, FLORON, Nederlandse Mycologische Vereniging, RAVON, Sovon Vogelonderzoek Nederland, SoortenNL, De Vlinderstichting en de Zoogdiervereniging (**productie 20**; **[BDv, productie 18]**).
37. Verder zal Greenpeace zich ook beroepen op de volgende documenten die niet in de bodemprocedure zijn ingebracht:
- UNECE rapport 'Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe' van oktober 2022 (hierna: **UNECE-rapport**) (**productie 21**).
 - Het in maart 2021 naar de Tweede Kamer gestuurde³⁶ rapport *'Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek'*, van ABD TopConsult, Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken (**productie 22**);

³⁶ Het rapport is op 19 maart 2021 door de Minister van LNV naar de Tweede Kamer gestuurd, zie Kamerstukken II, 2020-2021, 35334, nr. 138, blg-973783 (**niet ingebracht**).

- Het in opdracht van LNV en onder begeleiding van de Taakgroep opgestelde rapport *'Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitattypen'* van mei 2021, Wamelink et al. van de WUR (**productie 23**);
38. Sinds het uitbrengen van de bodemdagvaarding op 12 juli 2023, zijn rapporten en aanvullende studies verschenen, die eveneens relevant zijn voor dit kort geding:
- *'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000: Herziening 2023'* van juli 2023 in opdracht van LNV³⁷ opgesteld door Wamelink et al (Wageningen Universiteit, WUR) (**productie 12**);
 - *'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023'*, in opdracht van de Staat opgesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), oktober 2023, opgesteld in opdracht van de Staat (**productie 1**);
 - *'Doen wat moet én kan'*, van januari 2024 opgesteld door de Ecologische Autoriteit ter advisering van de Staat (**productie 24**);
 - *'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen, update urgentietabel 2023'*, opgesteld in februari 2024 door Tomassen en Bobbink (B-WARE) in opdracht van Greenpeace (**productie 25**) (hierna: **notitie Tomassen en Bobbink**);
 - *'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse (update)*, Gispoint, februari 2024 (**productie 26**);
 - Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *'Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen'*, 26 februari 2024 (hierna: **Ex ante PBL-rapport**) (**productie 27**).
 - WUR, PBL en RIVM, *'Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur'*, februari 2024 (**Verwachte effecten PBL-rapport**) (**productie 28**);
 - Planbureau voor de Leefomgeving, *'Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030'* 28 februari 2024 (**Voortgang stikstofbronmaatregelen-rapport**), (**productie 29**).
 - RIVM, *'Analyse ontwikkeling stikstofemissie en – depositie'*, februari 2024 (door de Staat ingebracht als productie 15 bij CvA) (**productie 30**);
39. Greenpeace zal verderop in dit hoofdstuk de hierboven genoemde stukken nader toelichten. Zij stelt hier alvast voorop dat de stukken steeds aantonen dat en hoe de stikstofgevoelige natuur (waaronder nadrukkelijk ook de natuur op de Rode Lijst) door de te hoge stikstofdepositie verslechtert (of dreigt te verslechteren). De stukken onderbouwen ook dat de Staat het verslechteringsverbod uit de Habitatrichtlijn niet nakomt, en dat ten aanzien van

³⁷ Het rapport is op 31 augustus 2023 door de Minister van LNV naar de Tweede Kamer gestuurd, zie Kamerstukken II, 2022–2023, 33 576,nr. 354, blg-1105881 (**niet ingebracht**).

de Rode Lijst onomkeerbare schade dreigt tenzij de stikstoflast vóór eind 2025 drastisch is gedaald.

3.4 De natuur en de overbelasting met stikdepositie

3.4.1 *Stand van zaken tot aan de bodemdagvaarding*

Stand van de natuur in Nederland

40. De eigenschappen van stikstof en de destructieve gevolgen van een te hoge stikstoflast voor de kwetsbare natuur in Nederland, komen in de bodemdagvaarding uitgebreid aan bod (BDV, hoofdstuk 3). In het kort gaat het om het volgende.
41. De huidige natuurscrisis door stikstof bestaat niet pas sinds vandaag en is evenmin van de ene op de andere dag ontstaan. Bij een lage hoeveelheid is stikstof niet schadelijk voor de natuur. Het is onder andere een voedingsstof voor planten. Evenwel kan de meeste (kenmerkende) natuur in Nederland geen grote hoeveelheden stikstof verdragen. Wanneer er sprake is van meer stikstof dan de natuur aankan, verandert dat niet alleen de manier waarop die natuur zich ontwikkelt, maar het bepaalt uiteindelijk of die natuur blijft bestaan. De hoeveelheid stikstof die de natuur kan verdragen, wordt gemeten in molen per hectare per jaar (mol/ha/jaar) en natuur aan de hand van zogeheten kritische depositiewaarden (hierna: **KDW'en**) (zie verder, hieronder). Stikstof kan als gevolg van natuurlijke processen in de natuur terechtkomen, waar planten het op natuurlijke wijze verwerken. Daarnaast belandt het in de natuur als gevolg van door de mens veroorzaakte stikstofdepositie. Vaststaat dat de stikstofdepositie al decennialang te hoog is in Nederland. Hoewel de stikstofdepositie sinds de jaren negentig onder andere door overheidsmaatregelen is gedaald, is nog immer sprake van veel meer stikstofdepositie dan de beschermde natuur aankan (een stikstoflast).
42. De stikstoflast waar het in dit kort geding (en overigens in de bodemprocedure) over gaat, is voor een deel afkomstig uit lokale bronnen, maar een aanzienlijk deel daarvan wordt veroorzaakt door de stikstofdeken die over Nederland hangt en waar alle stikstofbronnen van enige omvang aan bijdragen.³⁸ Die stikstofdeken bestaat omdat Nederland al jaren niet voldoet aan de eisen van de Vogel -en Habitatrichtlijn. Dit concludeerde ook ADB TopConsult, dat in 2021 in opdracht van de Algemene Bestuursdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken de stikstofproblematiek onderzocht. Hoewel een deel van de stikstofdepositie die aan de stikstofdeken bijdraagt afkomstig is uit het buitenland,³⁹ 'exporteert' Nederland drie keer meer stikstofdepositie naar omliggende landen, dan dat er wordt 'geïmporteerd'⁴⁰. De stikstofdeken en de overschrijding van de KDW'en in Nederland worden dus grotendeels veroorzaakt door activiteiten in Nederland zelf.
43. De limiet van wat de natuur aankan aan stikstofdepositie wordt al heel lang overschreden en de verslechtering van habitats en leefgebieden duurt voort. Zoals hieronder aan bod zal komen, was al ver vóór 2008 –toen de eerste Nederlandse KDW'en werden vastgesteld—duidelijk dat stikstofdepositie zeer schadelijk is voor de beschermde natuur in Nederland.

³⁸ Zie bijvoorbeeld de verkenning in opdracht van het kabinet door ABD TopConsult, Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken 'Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek', maart 2021 (**productie 22**), p. 50.

³⁹ Bobbink 2021 (**productie 13**), p. 71.

⁴⁰ Ecologische Autoriteit, 'Doen wat moet en kàn', januari 2023 (**productie 24**), p. 8.

Vanaf die eerste vaststelling van KDW'en in 2008⁴¹ is bovendien duidelijk hoe groot de stikstoflast is in verhouding tot wat de natuur aan kan en dat het risico op verslechtering boven de KDW significant is. Daarnaast is in het afgelopen decennium steeds duidelijker geworden dat bij te hoge stikstoflast natuurmaatregelen schade aan de natuur ook niet voorkomen. Voor de Rode Lijst van 16 urgente habitattypen en 3 leefgebieden is dit op grond van ecologische criteria vertaald naar een ecologische deadline die eind 2025 afloopt (hierna ook: ecologische deadline). Dit is voor de duidelijkheid geen uit de lucht gegrepen deadline, maar een die ten aanzien van de Rode Lijst sinds begin 2022 door vooraanstaande ecologen wordt genoemd, eerst in Bobbink et al en vervolgens in rapporten van door de Staat ingeschakelde ecologen (de Quicksan van mei 2022 in opdracht van LNV en het rapport Tomassen et al in opdracht van de Taakgroep van december 2022) (zie ook §3.5 hierna. Greenpeace heeft de Staat meermalen gesommeerd om de stikstofovermaat zo snel mogelijk terug te dringen (zie §2.1, hierboven).

44. De beschermde natuur in Nederland waarop de Habitatrichtlijn (in 1994 van kracht in Nederland⁴²) en de Vogelrichtlijn (in 1981 van kracht in Nederland⁴³) van toepassing zijn, bestaat uit natuurlijke habitats en uit leefgebieden van soorten.⁴⁴ De habitattypen zijn in het beschermingsregime opgenomen omdat ze gevaar lopen te verdwijnen, beperkt voorkomen of van opmerkelijke waarde zijn voor de regio⁴⁵. De leefgebieden van soorten zijn opgenomen omdat ze bedreigd, kwetsbaar of zeldzaam zijn⁴⁶. Voor deze beschermde habitats en leefgebieden zijn op grond van de Europese regelgeving in Nederland door de minister van LNV zogeheten 'Natura 2000-gebieden' aangewezen. In deze natuurgebieden geldt daarom een strikt beschermingsregime⁴⁷ voor de habitats en leefgebieden van soorten waarvoor deze gebieden zijn aangewezen (BDv, §3.3).
45. Er is internationaal en in Nederland wetenschappelijke consensus over de gevoeligheid van de verschillende leefgebieden en habitattypen voor stikstof en de schadelijkheid van stikstofdepositie de daarin voorkomende natuur. Zoals eerder in deze dagvaarding al is aangestipt, wordt de hoge stikstoflast in Nederland veroorzaakt door uitstoot door bronnen als intensieve landbouw (ammoniakuitstoot), verkeer, industrie (grotendeels NO_x-uitstoot). Stikstofverbindingen in de lucht die in de vorm van stikstofdepositie neerslaan op de natuur, zorgen voor verzuring en vermisting, als gevolg waarvan structuur en functie (waaronder de samenstelling van de bodem, maar ook de biodiversiteit) van habitats en leefgebieden en de biodiversiteit steeds verder worden aangetast (BDv, §§3.3-4).

⁴¹ Van Dobben en Van Hinsberg (WUR), 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden' (2008) (**niet ingebracht**). Beschikbaar via: <https://edepot.wur.nl/45419> [geraadpleegd: 13-03-2024].

⁴² Artikel 23 van de Habitatrichtlijn

⁴³ Artikel 18 van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, de voorloper van de huidige Vogelrichtlijn (**niet ingebracht**).

⁴⁴ Artikel 1, onder b en c, van de Habitatrichtlijn en Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet

⁴⁵ Artikel 1, onder c, van de Habitatrichtlijn

⁴⁶ Artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn

⁴⁷ Op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn moet unieke en bedreigde natuur die voorkomt op Bijlage I van de Habitatrichtlijn (beschermde habitats) of die leefgebied is van bedreigde of kwetsbare soorten van Bijlage II van de Habitatrichtlijn of Bijlage I van de Vogelrichtlijn (de 'Natura 2000-gebieden') door de lidstaten bij de Europese Commissie worden aangemeld, en vervolgens worden aangewezen. Nederland heeft met de aanwijzing van Nederlandse Natura 2000-gebieden aan die verplichting voldaan.

De KDW'en (2008, 2012, 2023)

46. Zoals hiervoor kort aangestipt is voor de verschillende habitats en leefgebieden in Nederland op grond van uitgebreid ecologisch onderzoek vastgesteld welke mate van stikstof ze kunnen verdragen (wanneer ze nog niet aangetast, dus intact zijn), oftewel wat voor die natuur de kritische depositiewaarden (oftewel 'KDW'en') zijn. In de bodemdagvaarding wordt toegelicht wat de schadelijke gevolgen van de overschrijding van de KDW'en zijn voor de habitats en leefgebieden in Nederland (BDv, §§3.4-7, r.nrs. 75-102). Het is voor de instandhouding en voor het tegengaan van (verdere) verslechtering van groot belang dat de stikstofdepositie waaraan een habitatype of leefgebied blootstaat, niet uitstijgt boven de daarvoor geldende KDW. Deze KDW'en (in internationaal verband heten ze: *Critical Loads*) worden al vier decennia ontwikkeld.⁴⁸ Wanneer nieuw onderzoek daartoe aanleiding geeft, worden ze bijgesteld. Voor de Nederlandse beschermde natuur zijn KDW'en voor het eerst in 2008 per habitatype vastgesteld. Sindsdien zijn ze echter voor een aanzienlijk deel van de beschermde habitats en leefgebieden meermalen bijgesteld, omdat dus uit nader onderzoek bleek dat die natuur nog gevoeliger voor stikstof was dan voorheen werd gedacht. Meest recentelijk gebeurde dat in augustus 2023.
47. Het standpunt van de Staat in de bodemprocedure is dat deze ontwikkelingen voor hem niet waren te voorzien. Dat standpunt is echter bezwaarlijk vol te houden.
48. Ten eerste was al ruim vóór 2008 duidelijk dat stikstofdepositie –dat toen ook bekend stond als 'zure regen'⁴⁹– zeer schadelijk is voor de natuur. Dit volgt uit het PBL-rapport 'Zure regen, Een analyse van dertig jaar verzuringsproblematiek in Nederland', 2010 (**productie 31**). Met het vaststellen van de KDW'en werd vanaf 2008 zonneklaar dat de stikstofdepositie onder de KDW'en moest worden gebracht om het risico op aantasting van de beschermde natuur uit te sluiten. Vervolgens heeft de United Nations Economic Commission for Europe (hierna: **UNECE**) in 2011 in het kader van onderzoek naar grensoverschrijdende luchtvervuiling, zogenaamde *Critical Loads* voor blootstelling van beschermde natuurtypen aan stikstofdepositie vastgesteld. UNECE deed dat op basis van het Verdrag van Genève inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging waar Nederland sinds 1981 partij bij is.⁵⁰ Op grond van deze internationale Critical Loads zijn vervolgens in 2012 de Nederlandse KDW'en uit 2008 naar beneden bijgesteld⁵¹ (zie ten aanzien van de Nederlandse KDW'en: BDv, r.nrs. 58-69). Evenwel bleef ook in de jaren daarna de stikstofdepositie in Nederland ver uitstijgen boven de KDW'en.
49. Die voortdurende overschrijding van de stikstofdepositie in Nederland vond plaats tegen de achtergrond van tal van onderzoeken die na 2011 zijn gepubliceerd over de stikstofgevoeligheid van natuur.⁵² Die ontwikkelingen leidden ertoe dat er omstreeks 2017-

⁴⁸ Bobbink 2021, p. 44: "In de laatste vier decennia is in dit verband het begrip 'kritische depositiewaarde' (KDW, in het Engels: Critical load) ontwikkeld."

⁴⁹ Zie daarvoor, PBL, 'Zure regen Een analyse van dertig jaar verzuringsproblematiek in Nederland' (2010)

⁵⁰ Het Verdrag van Genève betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand - Resolutie betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand. Dit verdrag bevat een systeem waarmee regeringen samen kunnen werken om de gezondheid en het milieu te beschermen tegen luchtverontreiniging die meerdere landen kan beïnvloeden (OJ L 171, 27.6.1981, p. 25–29 [o.a. NL]) (**niet ingebracht**).

⁵¹ Van Dobben et al (Alterra-WUR), 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitatypes en leefgebieden van Natura 2000' (2012) (**niet ingebracht**). Het betrof de Nederlandse 'vertaling' van op Europees niveau aangescherpte KDW'en uit 2011 van Bobbink, R. en J.-P. Hettelingh (eds.), 'Review and revision of empirical critical loads and dose-response relationships. Proceedings of an expert workshop', 2011 (**niet ingebracht**).

⁵² Uit het 'Annual Report 2021' van de "Working Group on Effects" onder het Verdrag van Genève betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging blijkt dat nieuwe studies leiden tot lagere Critical Loads (de internationale KDW'en) (**productie 32**), zie p. 22.

2018 op internationaal niveau werd aangedrongen op een revisie van de internationale KDW'en, waar ook de Nederlandse KDW'en van zijn afgeleid. De partijen bij voornoemd Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging, waaronder Nederland, namen vervolgens in april 2019 aanbevelingen aan om een conferentie van experts (workshop) te organiseren inzake herziening van de *Critical Loads* uit 2011 (zie **productie 21**, p. 28)⁵³.

50. Voor zover de Staat zou willen betogen dat hij onvoldoende zicht had (of kon hebben) op deze ontwikkelingen in de wetenschap vanaf 2011/2012, snijdt dat geen hout. De Staat was en is namelijk goed geëquipeerd om dergelijke wetenschappelijke ontwikkelingen op de voet te volgen. In het kader van de door het ministerie te ontwikkelen aanpak van de stikstofdepositie had de Staat immers in 2010 de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (hierna: TEO) ingesteld⁵⁴. De aanbevelingen van april 2019 leidden in oktober 2021 tot een conferentie onder over de herziening van de internationale *Critical Loads*, en in augustus 2022 tot een daadwerkelijke herziening daarvan⁵⁵. Vervolgens werden de *Critical Loads* voor vele soorten natuur naar beneden bijgesteld in het UNECE-rapport uit 2022 (**productie 21**). Het feit dat in 2022 internationaal definitief vast kwam te staan dat de *Critical Loads* naar beneden dienden te worden bijgesteld, was kortom een voorzienbare ontwikkeling voor de Staat nu dat het gevolg was van tal van studies sinds 2011 en de door de Partijen bij het Verdrag – dus ook Nederland – in 2019 vastgestelde aanbevelingen.
51. De hierna te bespreken bijstelling van de KDW'en voor de Nederlandse natuur (zie §3.4.2 hieronder) vond vervolgens plaats in navolging van de herziene internationale *Critical Loads*, en is dus op zijn beurt een direct gevolg van de zojuist besproken ontwikkelingen. Dat deze herziening van de KDW'en in Nederland niet uit de lucht kwam vallen blijkt uit tal van bronnen. De literatuurlijsten in het UNECE-rapport tonen reeds aan dat de herziening van de *Critical Loads* is gestoeld op wetenschappelijke studies die sinds het UNECE-rapport uit 2011 waren verschenen. Het blijkt ook uit het rapport dat in mei 2021 in opdracht van LNV en onder begeleiding van de Taakgroep (TEO, ingesteld door het LNV) door de WUR werd opgesteld door Wamelink et al: 'Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitattypen' (**productie 23**).⁵⁶ Dat rapport gaat onder meer over "hoe groot

⁵³ In 2020 werd gestart met onderzoek om te komen tot een her-evaluatie van de *Critical Loads* uit 2011. De workshop in het kader van de herziening van *Critical Loads* onder het UNEC-Verdrag werd gehouden in oktober 2021.

⁵⁴ Zie de omschrijving op de website van de WUR: "De Taakgroep Ecologische Onderbouwing is in 2010 ingesteld als één van de taakgroepen van de Programmatische Aanpak Stikstof. Vanaf het begin bestaat de TEO uit vertegenwoordigers van wetenschap, natuurbeheer en de overheid. Het doel van de TEO was het inbrengen van relevante ecologische kennis voor het PAS, met als belangrijkste taak het begeleiden van de opstelling van het rapport Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats (met daarin de herstelmaatregelen die waren 'vrijgegeven' voor toepassing onder het PAS)." (**niet ingebracht**). Beschikbaar via <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksprojecten-lnv/soorten-onderzoek/kennisonline/taakgroep-ecologische-onderbouwing-teo.htm#:~:text=De%20Taakgroep%20Ecologische%20Onderbouwing%20is,wetenschap%2C%20natuurbeheer%20en%20de%20overheid> [geraadpleegd: 13-03-2024].

⁵⁵ De minister voor Natuur en Stikstof schrijft hierover in beantwoording op 20 september 2022 van Kamervragen het volgende, waarmee bevestigd wordt dat de herziening van de KDW'en een langjarig proces was, waarbij Nederland betrokken was en waarvan de minister op de hoogte was. Zie daarvoor Handelingen II, 2022-2023, nr. 119, Aanhangel (**niet ingebracht**), antwoord 3: "De basis voor het genoemde rapport wordt gevormd door alle vanaf 2010 verschenen publicaties over onderzoeksresultaten op het gebied van stikstofeffecten op natuur. Deze resultaten zijn verzameld in vele landen en beoordeeld door een team van 43 wetenschappers. Daar waar nodig, zijn de huidige Europese kritische depositiewaarden (Bobbink & Hettelingh 2011) op basis van deze nieuwe resultaten aangepast."

⁵⁶ Aan de Tweede Kamer gezonden bij Kamerbrief van 11 juni 2021, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 334, nr. 145. Het rapport is onderdeel van het WUR-project 'Dosis-effect relaties voor plantensoortenrijkdom en stikstofdepositie'. Het rapport was beschikbaar voordat de bodemdagvaarding werd uitgebracht, maar was daarin door Greenpeace (nog) niet verwerkt. Het rapport is onderdeel van een langjarig lopend breder onderzoeksproject naar stikstofdepositie dat vanaf 1 januari 2018 in Nederland loopt en waarvoor dus voor die datum, waarschijnlijk in 2017, door LNV opdracht is gegeven. Het project heeft betrekking op het via drie sporen (veldexperimenten, vegetatieopnamen en modellering) onderzoeken van de dosis-effectrelaties tussen stikstofdepositie en de kwaliteit van stikstofgevoelige habitats.

*het schadelijke effect van stikstof is bij een beperkte en bij een grote overschrijding van de KDW*⁵⁷. Wamelink et al concluderen dat ook lichte overschrijdingen van de KDW'en vrijwel direct schadelijk kunnen zijn voor beschermde habitattypen en leefgebieden:

“Waar eerst gedacht werd (naar aanleiding van de resultaten in heischrale graslanden) dat de kwaliteitsverslechtering boven de KDW vrij geleidelijk verloopt, blijkt bij meerdere habitattypen al direct boven de KDW een scherpe terugval plaats te vinden.” (Wamelink et al. 2021, p. 33).

52. Greenpeace merkt dan ook terzijde het volgende op. De kennelijke stelling van de Staat dat het bij overschrijding van de KDW voor alle habitattypen en leefgebieden “*slechts*” om een risico op verslechtering zou gaan (CvA, r.nr 5.9) is dus onjuist. Voor een aantal habitats treedt immers al bij een lichte overschrijding van de KDW'en “*een scherpe terugval*” op. Het door de Staat erkende risico op aantasting bij overschrijding van de KDW'en doet overigens ook niet af aan het feit dat (1) het risico op verslechtering zich ten aanzien van de Rode Lijst in vrijwel alle Natura 2000-gebieden in sterkere of minder sterke mate heeft gemanifesteerd en ook de voortgaande verslechtering een feit is, en (2) dat het verslechteringsverbod waar de Staat aan moet voldoen ook dreigende verslechtering omvat, die de Staat aldus verplicht is te voorkomen.
53. De KDW'en die ten tijde van het onderzoek van Wamelink et al. golden, zijn die uit 2012. Op basis van bij hun onderzoek betrokken studies, concluderen de onderzoekers over de toen geldende KDW'en (die uit 2012) dat deze “*zeer niet aan de hoge kant zijn*”⁵⁸. Kortom, de Staat weet al jaren dat een herziening van de *Critical Loads* onderweg was en het rapport van Wamelink et al bevestigde in 2021 dat de KDW'en uit 2012 optimistisch waren. Het klopt op zichzelf dat hier na het uitbrengen van de bodemdagvaarding gevolg aan is gegeven, in die zin dat de KDW'en eind 2023 officieel naar beneden zijn bijgesteld. Gezien de stand van de wetenschap kwam de opdracht van de Staat aan de WUR om de KDW'en voor Nederland te herzien overigens relatief laat na publicatie van het UNECE-rapport (2022). Hoe dan ook geldt dat de noodzaak tot herziening van de KDW'en voor de Staat steeds een voorzienbare ontwikkeling is geweest, waar hij tussen 2012-2023 ondanks het voorzorgsbeginsel en het verslechteringsverbod geen gerichte actie voor nam.
54. Wat er ook zij van de verlaging van de KDW'en in 2012 en 2023, feit is dat de geldende KDW'en in Nederland al decennialang ernstig worden overschreden. Ten tijde van het uitbrengen van de bodemdagvaarding lagen de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden met een te hoge stikstoflast, in 118⁵⁹ van de 132 Nederlandse Natura 2000-gebieden⁶⁰ Bobbink en Tomassen hebben in hun update van 2024 (**productie 25**) berekend dat 95,1 % van het oppervlakte van de stikstofgevoelige natuur van de Rode Lijst overbelast is (cijfer voor 2021) (dus: boven KDW zit).⁶¹ Ecologen waarschuwen dat de stikstoflast in die habitattypen en leefgebieden vóór eind 2025 onder de KDW moet zijn om onherstelbare

⁵⁷ Kamerbrief van de minister van LNV van 11 juni 2021 ‘Rapport Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitattypen’, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 334, nr. 145, p. 1 (**niet ingebracht**). Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ed1956d3-ae68-4652-b332-608715bf6281/pdf> [geraadpleegd: 13-03-2024].

⁵⁸ Wamelink et al. 2021, ‘Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitattypen’ WUR, p. 34. (**productie 23**).

⁵⁹ BIJ12, ‘Handreiking Natuurdoelanalyses’ (22 juni 2022) (**productie 33**), p. 8.

⁶⁰ Nederland heeft 162 Natura 2000-gebieden aangewezen , waarvan vier op zee liggen en 158 op het land, voor allerlei soorten beschermde natuur die volgens de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn bijzondere bescherming behoeven. Die gebieden zijn aangewezen voor meerdere habitattypen en leefgebieden van soorten, meestal gaat het per Natura 2000-gebied om een veelvoud aan habitattypen en leefgebieden van soorten.

⁶¹ *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen, update urgentietabel 2023* Bobbink en Tomassen 2024, p. 9.

schade (en teloorgang) te voorkomen (hierna ook: ecologische deadline) (BDv, §§ 3.9.3-5; r.nrs 117-129).

55. In de bodemdagvaarding is meer in het algemeen ook besproken dat ecologen al jarenlang waarschuwen dat de stikstoflast in Nederland ruim onvoldoende daalt, terwijl het juist voor de stikstofgevoelige natuur essentieel is dat de stikstoflast onder de KDW'en blijft. De hierna nog te bespreken recentste cijfers van het RIVM bevestigen verder dat er sinds 1992 weliswaar sprake was van een daling van de stikstoflast in de Nederlandse natuur, maar dat deze daling naar de laatste inzichten sinds 2010 gering is en vertraagt⁶² (zie verder, §3.4.2 hieronder). Ook de Staat erkent ronduit dat er met zijn stikstofaanpak ook nu nog –zestien jaren na de eerste vaststelling van de Nederlandse KDW'en in 2008— ruim onvoldoende resultaat is en wordt geboekt⁶³. Begin 2023 zei de minister voor Natuur en Stikstof daarover aan de Tweede Kamer:

“Heel eerlijk: we moeten honderden molen realiseren en we hebben er tot nu toe 5 tot 7 gerealiseerd. Dat is waar we staan.” (23 februari 2023, Handelingen II 2022-2023, nr. 57, item 13, p. 45).

56. Ecologen waarschuwen verder dat het definitieve omvallen van habitats en leefgebieden dreigt, doordat de overbelaste situatie van de afgelopen decennia in combinatie met de nog steeds te hoge stikstoflast tot gevolg heeft gehad dat sprake is van een opeenstapeling van nadelige effecten van stikstofdepositie.⁶⁴
57. Samenvattend is tussen partijen geen debat over het feit dat er sprake is van voortdurende overbelasting van de natuur door stikstofdepositie. In een advies aan de Staat van 12 mei 2022 dat ook naar de Tweede Kamer werd gestuurd,⁶⁵ onderschrijft ook de landsadvocaat dat niet meer ter discussie staat dat de stikstofdepositie moet worden gereduceerd:

“Dat de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden aanzienlijk moet worden gereduceerd, staat niet meer ter discussie.” (**productie 8**).

⁶² De depositie van stikstofoxiden daalt, maar de depositie van ammoniak nam licht toe, zie RIVM, 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023 Monitoring van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering', RIVM-rapport 2023-0239, oktober 2023, p. 54: “De depositie [...] en de gemeten concentratie [...] van ammoniak zijn vanaf 2010 toegenomen [...] Voor stikstofoxiden geldt dat de ontwikkeling in emissies, gemeten concentratie en depositie min of meer dezelfde (dalende) trend volgen.”, zie Kamerstukken II, 2023-2024, 33576, nr. 358, Bijlage (**niet ingebracht**). Bobbink 2021 stelt hierover op pp. 62-63: “Een voorbeeld hiervan zijn de voorspellingen die in 2010-'12 zijn gebruikt bij het opstellen van de (toen nog) Programmatische Aanpak Stikstof (Figuur 6.1). Hierin is te zien dat de stikstofdepositie tussen 2010 en 2018 volgens de gehanteerde voorspellingen met ca. 10% zou dalen, terwijl later werd vastgesteld dat in werkelijkheid geen daling werd gerealiseerd tot en met 2018, eerder was de conclusie dat sprake was van een lichte toename van de stikstofdepositie (Hoofdstuk 3).”

⁶³ De opbrengst van het gehele programma blijkt slechts 25-31 mol per hectare per jaar in 2030 te zijn, zie PBL-rapport 'Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030' (**productie 29**), p. 92

⁶⁴ Zie bijv. Rapport Van den Burg et al, 2021 (**productie 17**), p. 13: “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 (Sparrius 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.” Zie ook Bobbink 2021, p. 71: “Het is nu begin 2021, terwijl de laatste 15 jaar geen daling van de stikstofdepositie meer heeft plaatsgevonden [...] 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”

⁶⁵ Het advies werd naar de Tweede Kamer gestuurd als bijlage bij Kamerstukken II, 2021–2022, 33 576, nr. 269 (blg-1032917) (**niet ingebracht**).

58. De te hoge stikstofdepositie leidt tot aantasting van de kwetsbare natuur en (dreigende) onomkeerbare schade (BDv, §§3.7 en 3.9.6, r.nrs 98-101 en 130-132). Voor veel van de voor stikstofgevoelige habitats en leefgebieden is ook al verslechtering opgetreden, zoals volgt uit het advies van de Ecologische Autoriteit van januari 2024 (**productie 24**) (zie verder, hieronder).
59. De Staat stelt zich in de bodemprocedure kennelijk op het standpunt dat Greenpeace vordert om de stikstof die in de loop van decennia gecumuleerd is in de natuur, onder andere in de bodem, ongedaan te maken (zie bijv. CvA r.nr. 2.4). Dat is niet het geval. Wat Greenpeace vordert, is dat de Staat de stikstofdepositie drastisch en tijdig reduceert om wat er rest aan natuur van de Rode Lijst te redden.

Effecten van te hoge stikstofdepositie

60. Illustratief voor de schade die het gevolg is van de stikstoflast, zijn vermesting en verzuring, De gevolgen daarvan zijn overigens cumulatief.
 - Vermesting zorgt voor groei van concurrerende planten die de beschermde vegetatie van habitattypen en leefgebieden verdringt⁶⁶. Het heeft verder ook direct negatief effect op habitats en leefgebieden. Door beschikbaarheid van meer stikstof in de bodem wortelen planten en bomen bijvoorbeeld minder diep en worden kwetsbaarder voor stormschade en voor droogte door minder goede toegang tot water dieper in de bodem.
 - Van verzuring is sprake als de van nature in de bodem aanwezige mineralen in reactie op de stikstoflast de PH-waarde van de bodem daalt en stoffen door verzuring verdwijnen, bijvoorbeeld calcium, maar ook stoffen als kalium, magnesium en natrium⁶⁷. Daarbij komen ook voor planten toxische stoffen vrij, zoals aluminiumverbindingen. Verzuring wijzigt de zuurgraad en de samenstelling van de bodem en brengt lange-termijnschade met zich mee. In Natura-2000 gebieden is door het voortduren van de stikstoflast een mineralendisbalans ontstaan die niet (of slechts gedeeltelijk) omkeerbaar is⁶⁸.
61. De stikstofdepositie moet zo snel mogelijk naar beneden om verdere, onomkeerbare gevolgen⁶⁹ vóór te zijn door een nog hogere zuurlast in de bodem en de gevolgen daarvan

⁶⁶ Zie ook over vermesting Wamelink et al (WUR), 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 Herziening 2023' (juli 2023) (**productie 12**), p. 13: "Het vermestende effect zorgt voor een veranderende competitieverhouding tussen plantensoorten. Alle plantensoorten hebben stikstof nodig om te kunnen groeien en meer stikstof zorgt voor een grotere groei. Echter, er is een verschil in hoe de soorten reageren, de een groeit harder of is groter dan de ander. Dit zorgt ervoor dat een deel van de soorten wordt weggeconcentreerd door andere soorten, zodat slechts een beperkt groepje soorten overblijft. Grote soorten groeien letterlijk over kleinere soorten heen en nemen het licht weg, waardoor de kleinere soorten verdwijnen."

⁶⁷ Zie het hiervoor Bergsma et al. 'Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?', *Vakblad Natuur, Bos Landschap*, april 2018 (**productie 34**), p. 6, Tabel 1.

⁶⁸ Zie over verzuring ook Wamelink et al (WUR) 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 Herziening 2023' (juli 2023) (**productie 12**), p. 13, p. 13: "Het verzurende effect heeft als gevolg een daling van de zuurgraad (pH) van de bodem en het daardoor op termijn uitspoelen van met name kalium, calcium en magnesium, wat tot tekorten van die stoffen kan leiden. Daarnaast kan het toxische aluminium beschikbaar komen in de bodem. Het gevolg is dat plantensoorten verdwijnen en slechts een beperkt aantal soorten weet te overleven. Het calciumtekort werkt ook door op dieren: vogels leggen bijvoorbeeld eieren die makkelijk breken of krijgen jongen met zeer broze botten die breken bij het vliegen."

⁶⁹ Zie onder andere WNF-rapport 'Living Planet Nederland, Kiezen voor natuurherstel' (**productie 20**), p. 32: "Andere ingrepen blijken minder effectief. Vooral herstel van eenmaal door verzuring aangetaste gebieden zal een enorme, en misschien zelfs onmogelijke opgave zijn." Kunstmatig toevoegen van steenmeel brengt de natuurlijke samenstelling van de bodem met alle van nature aanwezige mineralen

voor flora en fauna en nog meer verruiging en verdringing van soorten door vermessing. Dat concluderen ook Bobbink en Van den Burg et al, in hun rapporten uit 2021, waarin zij waarschuwen voor het verlies van habitattypen en leefgebieden door de gevolgen van te hoge stikstofdepositie.⁷⁰ Van den Burg et al: *“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.”*⁷¹ Met ‘de laatste fase’ wordt hier bedoeld de laatste fase waarin de betreffende natuur nog kwalificeert als de habitattypen waarvoor de Natura 2000-gebieden werden aangewezen. Er is haast geboden, aldus Van den Burg et al.⁷² (BDv, r.nrs 98-101).

62. In de bodemdagvaarding wordt verder toegelicht dat de schadelijke gevolgen van verzuring nog niet allemaal zichtbaar zijn in de natuur, maar dat de negatieve ontwikkeling van de habitattypen en leefgebieden als gevolg van de nog steeds toenemende zuurlast in de bodem de komende jaren steeds zichtbaarder zal worden in de flora en fauna (BDv, r.nrs. 91-94). Zelfs bij geringe overschrijding van de KDW'en treedt voor veel habitats al schade op (zie hiervoor het rapport van Wamelink et al van mei 2021, **productie 23**). De verzurende en vermestende werking van stikstofdepositie, en hoe dit de verschillende habitattypen en leefgebieden die daar gevoelig voor zijn aantast, wordt uitgebreid besproken in de bodemdagvaarding (BDv, §§3.3-3.6).
63. Andere effecten van stikstofdepositie, die ook hierna aan de orde zullen komen, zijn verhoogde gevoeligheid van habitattypen en leefgebieden en de daartoe behorende typische plantensoorten voor infecties en plagen. Ook werken de effecten van stikstofdepositie door naar de fauna. Een voorbeeld van dat laatste is kalkgebrek door verzuring met onder meer zwakke eierschalen en koolmezen met zwakke botten/pootjes tot gevolg (zie BDv, r.nrs. 79, 93).⁷³

Falende stikstofaanpak

64. In weerwil van de kennis en wetenschap die de Staat sinds decennia heeft over de schadelijkheid van stikstofdepositie en in ieder geval sinds 2008 over de noodzaak om Nederlandse KDW'en in acht te nemen, is sprake van een falende stikstofaanpak die de meest kwetsbare habitats en leefgebieden onvoldoende beschermt.
65. De Staat beroept zich in het discours over zijn stikstofbeleid –en in de bodemprocedure– veelvuldig op zijn Programmatische Aanpak Stikstof (hierna: PAS). Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: **HvJEU**) zette echter al in 2018 een streep door PAS, omdat de daarbij

niet terug. Het effect van het toevoegen van steenmeel, om het verzuringsproces te stoppen en de bodem minder zuur te maken is bovendien nog onbewezen, zo blijkt uit het voornoemde rapport, zie *idem* pp. 41 en 42: “Toediening van steenmeel, is de conclusie, is in theorie een veelbelovende, maar in praktijk nog geen bewezen herstelmaatregel (de Vries et al., 2019). Het effect wordt nog niet voldoende begrepen (van Diggelen et al., 2019). Voor herstel van verzuurde bosbodems, die vooral op de hoge zandgronden voorkomen, zijn dus geen bewezen technieken beschikbaar. De stikstofdepositie is er al tientallen jaren te hoog en de effecten stapelen zich op. Hoe langer de stikstofdepositie te hoog blijft, hoe groter de schade wordt en hoe moeilijker gebiedsherstel zal zijn. Daarom moet de stikstofdepositie op zeer korte termijn sterk omlaag (Bobbink et al., 2022).” Zie opnieuw Bergsma et al. ‘Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?’, *Vakblad Natuur, Bos Landschap*, april 2018 (**productie 34**), p. 7: “Helaas wordt ook steeds duidelijker dat met de al ontstane en voortgaande aantasting van het mineralogische kapitaal een volledig natuurlijk herstel (let wel: bij pre-industriële depositieniveaus!) van bodem en biodiversiteit steeds trager zal verlopen en in sommige gevallen niet meer zal optreden.”.

⁷⁰ Zie o.a. Bobbink 2021 (**productie 13**), p. 4; Van den Burg et al 2021 (**productie 17**) pp. 12, 20, 24.

⁷¹ Van den Burg et al 2021 (**productie 17**), p. 20.

⁷² Van den Burg et al 2021 (**productie 17**), p. 24.

⁷³ Zie ook Bobbink 2021 (**productie 13**), §§2.1-2.6.

horende passende beoordeling onvoldoende zekerheid gaf over uitblijven van schade voor de natuur door stikstofdepositie. Dit terwijl daling van de stikstofdepositie door de daarin opgenomen maatregelen volgens het HvJEU onvoldoende zeker was, omdat die maatregelen nog niet waren uitgevoerd of het resultaat daarvan onzeker was.⁷⁴

66. De stelling van de Staat (CvA r.nr. 2.2) dat onder het PAS “*behoud geborgd was*” van de stikstofgevoelige habitats wordt door de uitspraak van het HvJEU dus nadrukkelijk weerlegd⁷⁵ en is ook onjuist in het licht van de minimale stikstofdaling die überhaupt onder het PAS werd gerealiseerd. Veel van de voorziene PAS-maatregelen om stikstof te reduceren, werden immers niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerd.⁷⁶ Achteraf bevestigt de geringe stikstofreductie onder het PAS dat de maatregelen voor stikstofreductie, inderdaad conform het oordeel van het HvJEU onvoldoende zeker waren. Dat artikel 6 van de Habitatrichtlijn zekerheid eist over maatregelen om schade aan de natuur te voorkomen of uit te sluiten, weet en wist de Staat, ook ten tijde van de looptijd van het PAS (2015-2018). De stelling van de Staat dat de natuur “geborgd” was onder het PAS strookt evenmin met de PAS-Gebiedsanalyses – voorlopers van de Natuurdoelanalyses – die gedurende het PAS in vrijwel alle Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden de overmaat aan stikstofdepositie als ‘knelpunt’ benoemen⁷⁷.
67. De jurisprudentie van de Raad van State waar de Staat zich met betrekking op PAS pleegt te beroepen (CvA, randnr. 5.10), doet voor de onderhavige discussie over het waarborgen van de natuur in de Rode Lijst overigens niet ter zake. Die jurisprudentie gaat namelijk over de vraag of voor een nieuwe ontwikkeling een vergunning kan worden verleend als de bestaande overbelasting daardoor met kleine hoeveelheden extra stikstof wordt vergroot (in de door de Staat aangehaalde uitspraken gaat het om een kleine hoeveelheden stikstof van 0,02 mol/ha/jaar⁷⁸ en 0,03 mol/ha/jaar⁷⁹). De discussie over de stikstofcrisis en schade aan de Rode Lijst gaat echter nadrukkelijk niet over ‘kleine hoeveelheden’ stikstof, maar over de bestaande en voortdurende stikstoflast van honderden mol/ha/jaar: de gemiddelde achtergronddepositie is circa 1.500 mol/ha/jaar, met uitschieters in bepaalde gebieden naar 3.500 mol/ha/jaar of meer (zie BDv, r.nr. 110). Bedacht moet daarbij worden dat de KDW’en van de Rode Lijst tussen 429 en 1.071 mol/ha/jaar⁸⁰ liggen. Met andere woorden, het gaat

⁷⁴ HvJEU 17 november 2018, Mobilisation en Vereniging Leefmilieu (PAS-arrest), gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17: “[127] In casu geeft de verwijzende rechter aan dat de aanpak van de stikstofproblematiek in het PAS is gericht op de daling van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat daartoe maatregelen die langdurig effect zullen hebben, worden getroffen in reeds door die problematiek getroffen gebieden, waarbij bepaalde maatregelen pas in de toekomst kunnen worden getroffen en andere maatregelen regelmatig moeten worden herhaald. [128] Zoals de advocaat-generaal in punt 92 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, gaat het dus voor een deel ook om maatregelen die nog niet zijn getroffen of nog geen resultaat hebben gehad, zodat de effecten ervan nog niet vaststaan.”

⁷⁵ Recent ook weerlegd door PBL in ‘Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering’, februari 2024 (**Verwachte effecten-rapport**) (**productie 28**), o.a. p. 17: “Het PAS kon niet voldoende waarborgen dat er voldoende natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden zou plaatsvinden.”

⁷⁶ Zie ook de evaluatie achteraf in opdracht van LNV: “Terugkijkend lijkt een hard oordeel over het PAS op zijn plaats. Het programma bleek niet alleen juridisch niet houdbaar, ook is er geen daling van de stikstofdepositie, als gevolg van ammoniakemissie, in Natura 2000-gebieden gerealiseerd.” In Berenschot en BügelHajema, ‘Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS’, p. 8, Kamerstukken II, 2020-2021, 35334, nr. 133 Bijlage.

⁷⁷ Bij wijze van voorbeeld verwijst Greenpeace naar de PAS-Gebiedsanalyse voor de Veluwe, waaruit blijkt dat voor alle daar voorkomende stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden stikstof als knelpunt is aangemerkt. De relevante pagina’s uit deze PAS-Gebiedsanalyse worden hierbij – wederom als voorbeeld – ingebracht (par. ‘5.28 Overzicht knelpunten voor habitattypen en soorten’, p. 209 e.v., **productie 35**).

⁷⁸ ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752, r.o. 16.3

⁷⁹ ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2334, r.o. 17.2.

⁸⁰ Zie Wamelink et al (WUR) ‘Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 Herziening 2023’, (juli 2023) (**productie 12**), Bijlage 1, p. 29 e.v., Zie <https://edepot.wur.nl/633179> [geraadpleegd 13-03-2024]

om vele honderden of zelfs duizenden mol/ha/jaar boven de KDW'en die voor de natuur op de Rode Lijst gelden.

68. Los van discussie over het PAS, de schadelijke gevolgen van de te hoge stikstofdepositie worden inmiddels steeds zichtbaarder. De stand van zaken sinds 2021 staat uitgebreid omschreven in de bodemdagvaarding (BDv, §§3.8-3.9). De kernpunten daarvan zijn als volgt samen te vatten.
69. De landelijke stikstofdoelen die de Staat in 2021 in wetgeving en het opgehoogde doel van 74% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW'en in 2030 uit het coalitieakkoord⁸¹ volstaan volgens op voorhand (Bobbink 2021) en naderhand uitgevoerd ecologisch onderzoek niet. Het betreft ecologisch onderzoek dat zowel werd uitgevoerd door ecologen die door Greenpeace zijn ingeschakeld als door ecologen die onderzoek verrichtten in opdracht van de Staat (zie §3.3 hierboven, en **producties 13-16**). De Rode Lijst die centraal staat in dit kort geding (deel van de lijst die in de bodemprocedure de 'Urgente Lijst' wordt genoemd), volgt ook direct uit de conclusies van deze ecologische rapporten. Een nadere bespreking van de Rode Lijst staat in §3.9.5 van de bodemdagvaarding, en volgt ook hieronder in §3.5.
70. Ondanks het feit dat ecologisch onderzoek aantoont dat de stikstofaanpak van de Staat niet functioneert, en het de verslechtering (en dreigende verslechtering) van de natuur stopt noch voorkomt, heeft dat niet geleid tot een versnelling of verscherping van de stikstofaanpak door de Staat. In de bodemdagvaarding wordt in dat verband achtereenvolgens ingegaan op het Programma SN (**productie 9**) (op grond van artikel 3.9 lid 4 Ow opgesteld door de minister voor Natuur en Stikstof), de Provinciale Gebiedsprogramma's, de Natuurdoelanalyses (hierna: **NDA's**), de Piekbelastersaanpak en de ontoereikendheid van de natuurherstelmaatregelen die de Staat ook voorstaat (BDv, §3.10).
71. Voor zover de Staat nog zou betogen dat, net als in het verleden (en net als o.a. onder PAS), er nog 'overlevingsmaatregelen', dan wel 'herstelmaatregelen' of 'natuurmaatregelen' mogelijk zijn laten de overgelegde onderzoeken van ecologen, met name Bobbink et al. 2022 en het in opdracht van LNV opgestelde rapport van Tomassen et al. 2022 zien dat hiermee dreigende verslechtering en verslechtering niet zal worden voorkomen. De Staat heeft ook helemaal niet met zekerheid kunnen aantonen dat dergelijke maatregelen voldoende effect hebben om verslechtering en verlies van bereik van een gunstige staat van instandhouding met zekerheid tegen te kunnen gaan. Evenmin is aangetoond dat dergelijke maatregelen op het gehele oppervlak van de betreffende habitattypen en leefgebieden kunnen worden toegepast. De Staat heeft daarenboven ook niet aangetoond dat de beoogde maatregelen alleen maar voor gunstig effect zullen zorgen, en niet ook voor negatieve effecten. In ieder geval is in de rapporten Bobbink et al. 2022 en Tomassen et al. 2022 per habitatype en leefgebied van de urgente lijst beschreven dat en waarom natuurherstelmaatregelen onvoldoende effect hebben om verslechtering tegen te gaan, en om het bereiken van een gunstige staat van instandhouding veilig te stellen.
72. Ook het bredere probleem dat door voortdurende overbelasting van stikstof wordt veroorzaakt, komt in de bodemdagvaarding aan bod: namelijk dat dit de natuur juist ook gevoeliger maakt voor andere stressfactoren. Deze bijkomende factor onderstreept de

⁸¹ Kamerstukken II, 2021-2022, 35788, nr. 77, Bijlage "Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst" Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'

urgentie van een doeltreffende stikstofaankpak eens te meer (BDv, §3.11). Met voornoemde stand van de natuur als uitgangspunt, bespreekt Greenpeace in de bodemdagvaarding vervolgens dat en hoe de stikstofreductie die de Staat tot aan de dagvaarding heeft gerealiseerd, ruimschoots onvoldoende is geweest om de kwetsbare natuur voor de toekomst te beschermen. Besproken wordt ook waarom het huidige stikstofbeleid van de Staat ook averechts werkt, en wat de invloed is van buitenlandse stikstofbronnen op de stikstoflast in Nederland. Het is uiteraard aan de Staat om de stikstofproblematiek in Nederland uiteindelijk op te lossen. Evenwel bespreekt Greenpeace in de bodemdagvaarding tot slot ook dat op korte termijn juist veel mogelijk is om tot een aanzienlijke stikstofreductie te komen (BDv, §3.12).

73. Ten aanzien van natuurherstelmaatregelen gericht op andere problematiek die in de stikstofgevoelige natuur speelt (BDv, § 3.10.5), nog het volgende.
74. De Staat stelt in de bodemprocedure dat met stikstofreductie tot onder de KDW'en de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur mogelijk niet wordt gestopt. Volgens de Staat is natuurherstel *"ingewikkelder [...] dan enkel en alleen het reduceren van stikstofemissies"* omdat er ook andere problematiek speelt. Met het voldoen aan de vorderingen van Greenpeace inzake stikstofreductie is volgens de Staat *"niet gezegd [...] dat verslechtering of dreigende verslechtering van de natuurkwaliteit wordt voorkomen of (voldoende) wordt tegengestaan"* (CvA, r.nr. 5.24). Waar dit betoog van de Staat op neerkomt, is een beroep door de Staat op het eigen falen ten aanzien van de aanpak van die andere problematiek. Door te verwijzen naar iets als hydrologie, verdroging en landbouw in Natura 2000-gebieden, wil de Staat in wezen betogen dat hij inzake de stikstofdepositie op grond van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn niet gehouden is om passende maatregelen te nemen tegen verslechtering, zolang ook andere factoren nog voor verslechtering van de beschermde habitats en leefgebieden kunnen zorgen. Specifiek ten aanzien van de Rode Lijst, geldt dat het feit dat ook andere oorzaken die voor verslechtering zorgen die door de Staat onvoldoende zijn en worden aangepakt, geen vrijbrief is om dan ook maar af te zien van een adequate en voldoende aanpak van de stikstofdepositie. Bovendien is de Staat al jaren bekend met de problematiek rondom hydrologie, verdroging etc., terwijl de aantasting van de natuur door die factoren evenzeer in strijd is met artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. De Staat is gehouden om ook (dreigende) schade door andere oorzaken te voorkomen en dit te stoppen. Maar nog los van andere factoren die op de kwetsbare natuur in Nederland drukken, het staat tussen partijen vast dat stikstof de grootste drukfactor is op de natuur.⁸² Dat gegeven laat onverlet dat de Staat verplicht is om stikstof drastisch aan te pakken, en om (dreigende) verslechtering door stikstofdepositie te voorkomen. Deze verplichting geldt voor alle stikstofgevoelige habitats die onder de landelijke stikstofdoelen vallen, ook als bij bepaalde habitattypen en leefgebieden ook andere problematiek speelt of mogelijk speelt. Los daarvan is het zo dat door de Staat onvoldoende aangepakte drukfactoren voor de beschermde natuur elkaar versterken, zo blijkt uit een lange reeks onderzoeken.⁸³

⁸² Verslag plenair Kamerdebat 'NPLG en stikstofproblematiek van 23 februari 2023, Handelingen II 2022-2023, nr. 57, item 13, p. 49: "Minister Van der Wal-Zeggelink: Vergunningverlening gaat breder dan alleen stikstof. De KDW is een onderdeel van de vergunningverlening en de vergunning. Het gaat om de staat van de natuur in bredere zin. Het wordt natuurlijk steeds makkelijker om vergunningen te verlenen op het moment dat de drukfactoren naar beneden worden gebracht. En bij ons is de grootste drukfactor nu eenmaal stikstof." (niet ingebracht)

⁸³ Greenpeace legt in dit verband bijvoorbeeld een publicatie over van onderzoek door Van Dobben, waaruit dit blijkt. Zie Van Dobben et al. 'Effecten van stikstofdepositie op de natuur en de rol van de kritische depositiewaarde', *Tijdschrift voor natuurbeschermingsrecht* nr. 2 (maart 2020) (productie 36), p. 50: "In principe zijn depositie en verdroging los van elkaar staande problemen met elk hun eigen effecten, die elk voor zich opgelost moeten worden. Maar er zijn wel interacties, die er vaak op neer komen dat de effecten van depositie versterkt worden door verdroging."

Tussenconclusie

75. Stikstofdepositie is de grootste drukfactor en overstijgt al sinds decennia het niveau dat de beschermde habitattypen en leefgebieden aankunnen. Sinds 2008 is ook voor de Staat buiten twijfel dat de stikstofdepositie onder de KDW'en dient te worden gehouden om risico op verslechtering te voorkomen. De suggestie van de Staat dat onder het door het HvJEU wegens teveel onzekerheid buiten toepassing verklaarde PAS natuurbehoud zou zijn "*geborgd*" is onjuist en wordt weersproken door het PAS-arrest van het HvJEU en de PAS-Gebiedsanalyses waarin stikstof steeds op zijn minst als "*knelpunt*" is aangemerkt voor de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden. Het niet oplossen van andere problematiek vrijwaart de Staat niet van de verplichting om de stikstofdepositie tijdig en drastisch te reduceren. De argumenten waar de Staat zich op beroept –onzekere PAS-maatregelen, andere problematiek voor de habitattypen en leefgebieden van de Rode Lijst waaronder hydrologie, droogte en landbouw– illustreren juist de nalatigheid van de Staat.

3.4.2 Ontwikkelingen sinds de bodemdagvaarding

76. Sinds het uitbrengen van de bodemdagvaarding, heeft zich in relatief snel tempo een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die verder bevestigen dat de huidige stikstofaanpak van de Staat faalt. Deze ontwikkelingen bevestigen ook dat de Staat sinds 12 juli 2023, datum waarop de bodemdagvaarding werd uitgebracht, geen stappen heeft gezet met het oog op de Rode Lijst en de ecologische deadline van eind 2025. De wel door de Staat ondernomen actie is niet gericht op de Rode Lijst en lost de urgentie niet voor eind 2025 op.
77. Vooraf moet worden opgemerkt dat het Kabinet Rutte IV in oktober 2023 is gevallen. Daarmee zijn ook de afspraken uit het Coalitieakkoord over een versnelling van stikstofreductie van de baan. Tussen het uitbrengen van de bodemdagvaarding en de val van het kabinet, maar ook daarna heeft de Staat geen aanpak of beleid vastgesteld om aan de ecologische deadline van 2025 te voldoen en de natuur op de Rode Lijst tijdig onder KDW te brengen. Wel heeft de Staat meermalen te kennen gegeven dat hij zo nodig centraal kan ingrijpen. Zo verklaart de minister dat wanneer provincies "*dralen*"⁸⁴ of vrijwillige uitkoopmaatregelen niet werken⁸⁵ de Staat een "*dwingend instrumentarium*" kan inzetten of zelf de "*regie*" kan pakken⁸⁶; er zou volgens de minister "*een palet aan mogelijkheden*" zijn⁸⁷. Dat is ook terecht: de Staat is en blijft immers gehouden om een effectieve

⁸⁴ De Staat kan ook meer "regie pakken" om zelf de stikstofovermaat terug te dringen, er is een 'palet' aan mogelijkheden aldus de minister. Volgens de minister kan zo nodig 'dwang' of een 'verplichtend instrumentarium of instructieregels' op grond van de Omgevingswet worden ingezet tegen provincies. Zie daarvoor de mededelingen van de minister voor Natuur en Stikstof d.d. 17 april 2023, 'Beantwoording vragen schriftelijk overleg over de voortgang gebiedsprogramma's en overleg Landbouwakkoord' (Kamerstukken II, 2022-2023, 30252, nr. 86, p. 5 en p. 23 (**productie 37**), pp. 5 en 23: "Daarnaast geldt dat als uit toetsing blijkt dat plannen uit de gebiedsprogramma's onvoldoende bijdragen aan de doelstellingen, deze niet in aanmerking komen voor financiering uit het Transitiefonds. Aanvullend kan het Rijk eventueel directe afspraken met gemeenten of waterschappen maken. Tevens geldt dat, indien daar noodzaak toe is, inzet van dwingender maatregelen denkbaar is, zoals het stellen van instructieregels en de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht zoals indeplaatsstreding bij taakverwaarlozing. Tot slot geldt dat het Rijk zelf (aanvullende) maatregelen kan nemen, bijvoorbeeld via normering en beprijzing."

⁸⁵ Plenair debat van 23 februari 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr 57, item 13 (**productie 38**), p. 53: [Minister van der Wal-Zeggelink] "Die escalatieladder zal ik van harte meesturen. Het gaat niet meteen om dwang en een verplichtend instrumentarium of instructieregels geven op grond van de Omgevingswet. Dat zijn allemaal technische mogelijkheden, maar er is ook altijd de mogelijkheid om te zeggen: dan doen we het generiek. Uiteindelijk kunnen de provincies alleen middelen krijgen uit het transitiefonds als er plannen zijn die getoetst zijn op het doelbereik. Dat is de enige manier. Er is een palet aan mogelijkheden om meer regie te pakken. Dat zal ik niet schuwen, omdat het nodig is. Maar ik zet vooral in op samenwerking en partnerschap, want daarmee bereiken we het meeste met elkaar."

⁸⁶ Dit is ook wat de landsadvocaat al in 2021 adviseerde (Brief aan LNV van 26 augustus 2021) (**productie 39**).

⁸⁷ Zie voetnoot 84 *supra*.

stikstofaankpak vast te stellen en uit te voeren, en de val van het kabinet brengt in zijn verplichting daartoe geen verandering. Ook uit het verslag van de informateur over de coalitieonderhandelingen de afgelopen maanden is de mogelijkheid van dwingend ingrijpen door de Staat met het oog op noodzakelijke stikstofreductie opnieuw bevestigd:

B. Risico's			
Onderwerp	Inschatting potentiële kosten in euro's	Toelichting en risico-inschatting	Communicatie Tweede Kamer
Rechtszaak Greenpeace vs. de Staat inzake stikstofbelasting	10 – 15 miljard, grotendeels 2024-28	Als de rechtbank Den Haag een of meer vorderingen van Greenpeace toewijst in de civiele procedure tegen de Staat, wordt de Staat gedwongen binnen zeer korte termijn effectieve maatregelen te treffen om de stikstofbelasting aanzienlijk terug te brengen. Vanwege de snelheid waarmee dit dan gerealiseerd moet worden, lijkt dan onvermijdelijk om ook met het verplichtend/normerend instrumentarium te werken, naast een intensivering van het vrijwillige spoor. Dat brengt hoge kosten met zich voor nadeelcompensatie, voor uitvoeringscapaciteit, voor juridische procedures en voor flankerend beleid. Vergelijkbare rechtszaken zouden ook kunnen volgen voortkomend uit het niet behalen van de klimaatdoelen (zie ook de Urgenda-rechtszaak). Via EZK worden in het kader van deze uitvraag kosten en risico's t.a.v. klimaat in beeld gebracht, ook op het terrein van LNV.	De Tweede Kamer is over de rechtszaak geïnformeerd door de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij brief van 12 november 2021 (Kamerstuk 35 925-XIV, nr. 17) en door de minister voor Natuur en Stikstof bij brief van 23 maart 2022 (Kamerstuk 35 334, nr. 175), bij de beantwoording van vragen van het lid De Groot (D66) op 5 september 2022 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3558), bij brief van 13 april 2023 (Kamerstuk 35 334, nr. 246) en bij brief van 23 januari 2024 (Kamerstuk 36 410-XIV, nr. 22). In die brieven zijn geen bedragen genoemd. Het bedrag dat naar aanleiding van formatievragen is genoemd is enkel een schatting van de mogelijke kosten van maatregelen mochten de vorderingen van Greenpeace worden toegewezen. Het standpunt van de Staat is dat die vorderingen niet toewijsbaar zijn. De zaak is nog onder de rechter en er ligt dus nog geen uitspraak; het mogelijke risico van de tegenvaller heeft zich derhalve nog niet voltrokken.

Bron: p. 6 van de departementale brief van LNV d.d. 9 februari 2024 in antwoord op vragen over mogelijke financiële tegenvallers (**productie 40**), gehecht aan het verslag van informateur Plasterk d.d. 12 februari 2024⁸⁸

78. Ook het huidige demissionaire kabinet heeft mogelijkheden. Naar aanleiding van een analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving, de WUR en het RIVM (februari 2024), liet LNV weten:

“[D]at het nieuwe onderzoek het bestaande beeld bevestigt en dat het inmiddels demissionaire kabinet daarom al bezig is het huidige beleid te intensiveren, maar dat eventuele nieuwe maatregelen aan een volgend kabinet zijn.”⁸⁹

79. Greenpeace zal de recente ontwikkelingen doornemen en stelt alvast voorop dat deze ontwikkelingen de urgentie van de zaak nog extra onderstrepen.
80. Ten eerste stuurde de minister van Natuur en Stikstof op 31 augustus 2023 een rapport van de Wageningen Universiteit (WUR) naar de Tweede Kamer.⁹⁰ Daarin zijn de hierboven reeds benoemde internationale Critical Loads uit 2022 vertaald naar nieuwe KDW'en voor de Nederlandse beschermde natuur. Dat bevestigt wat er op grond van studies al langer duidelijk was: dat veel habitats en leefgebieden in Natura 2000-gebieden nog gevoeliger zijn

⁸⁸ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 471, nr. 21, Verslag van de informateur van 12 februari 2024, Bijlage 2 ‘Departementale brieven in antwoord op vragen over mogelijke financiële tegenvallers’, Tabel B (‘Risico’s) bij de brief van de Secretaris-Generaal van het ministerie van LNV d.d. 9 februari 2024 aan minister-president Rutte, ten behoeve van de informatie, p. 6 (**productie 40**).

⁸⁹ NOS 28 februari 2024, ‘Stikstofbeleid draagt nauwelijks bij aan doelen, blijkt uit onderzoek’ (**productie 41**).

⁹⁰ Brief van de minister voor Natuur en Stikstof van 31 augustus 2023, Kamerstukken II, 2022-2023, 35334 en 35375, Bijlage (**productie 42**)

voor stikstof dan eerder werd aangenomen. Het bevestigt ook wederom dat de urgentie van het terugdringen van de stikstofdepositie in Nederland nog hoger bleek te zijn dan gedacht, en dat dit ook geldt voor grotere oppervlakten beschermde natuur.

81. In plaats van na het debacle van het PAS en het PAS-arrest in aanloop naar de bijstelling van de *Critical Loads* in 2022 de stikstofdepositie snel en fors te verlagen, besloot LNV echter om een wetsvoorstel gericht op het versnellen van de stikstofaanpak niet bij de Tweede Kamer in te dienen. Dat wetsvoorstel⁹¹ voorzag in aanscherping van het wettelijke stikstofdoel voor 2030. Op dit moment geldt op grond van artikel 2.15a Ow dat in dat jaar 50% van de stikstofgevoelige natuur dan onder de KDW'en moet zijn gebracht. Tijdens de coalitieonderhandelingen eind 2020 was de regering echter al tot de conclusie gekomen dat de stikstoflast meer en sneller moest worden gereduceerd en was een aangescherpt doel van 74% in 2030 vastgelegd in het Coalitieakkoord.⁹² Het alsnog niet ingediende wetsvoorstel beoogde dat voornemen in de wet vast te leggen⁹³. Naast het aangescherpte stikstofdoel voor 2030, bevatte het wetsvoorstel ook een vergunningplicht voor 'intern salderen'. Een vergunningplicht had het mogelijk moeten maken om beter te toetsen wanneer bedrijven zogenaamde 'latente ruimte' in vergunningen (zie voor dat laatste, BDv, r.nr 208) aanwenden voor bedrijfsuitbreidingen. Zoals in de bodemdagvaarding is besproken, kan dat 'intern salderen' op grond van té ruime oude vergunningen namelijk juist tot méér stikstofdepositie leiden. Met het afschaffen van dit wetsvoorstel zijn zowel het aangescherpte stikstofdoel als voornoemde vergunningsplicht inmiddels van de baan.
82. Naast de zojuist besproken ontwikkelingen wees onderzoek dat het RIVM in oktober 2023 in opdracht van de Minister voor Natuur en Stikstof publiceerde uit, dat de Staat zelfs zijn ernstig tekortschietende wettelijke stikstofdoel voor 2025 niet gaat halen. In plaats van de vereiste 40% van de beschermde natuur die niet langer mag blootstaan aan een overmaat van stikstof, wordt in 2025 volgens de huidige ramingen slechts 29%⁹⁴ gehaald. Dit blijkt uit de reeds genoemde 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023' van het RIVM van oktober 2023 (**productie 1**).⁹⁵ Dit bevestigt eens te meer hoezeer de stikstofaanpak van de afgelopen jaren tekort schoot. Dat het behalen van de wettelijke stikstofdoelen ook vóór de herziening van de KDW'en onzeker was, blijkt overigens ook uit eerdere rapportages van het RIVM. Zo ging het RIVM in 2022 nog uit van het "mogelijk" halen van het stikstofdoel van 40% in 2025, maar concludeerde ook toen al dat het halen van dat percentage "onzeker" was (BDv, r.nr.205). In het meest recente RIVM-rapport wordt verder bevestigd wat Greenpeace al in de bodemdagvaarding stelde. Namelijk dat de gemiddelde achtergronddepositie in Nederland nog steeds circa 1.500 mol/ha/jaar bedraagt.⁹⁶ Dit terwijl een KDW-conforme

⁹¹ Het 'Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen' was erop gericht om het wettelijke doel voor 2035 te vervroegen naar 2030, wat er op neer kwam dat in 2030 74% i.p.v. 50% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW'en moest worden gebracht. Het was tot en met 23 maart 2023 voor internetconsultatie gepubliceerd. Beschikbaar via: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingomgevingswaardestikstof2030envergunningplicht/b1> (**niet ingebracht**) [geraadpleegd: 14-03-2024]: "Dit wetsvoorstel versnelt de wettelijke stikstofdoelstelling (omgevingswaarde) van 2035 naar 2030. Ook introduceert het wetsvoorstel een natuurvergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen (o.a. intern salderen)."

⁹² Kamerstukken II, 2021-2022, 35788, nr. 77, Bijlage "Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst" (**productie 43**), p. 15: "We versnellen de doelstellingen in de wet stikstofreductie en natuurverbetering van 2035 naar 2030, waarmee dit in lijn komt met het advies van het adviescollege Stikstofproblematiek (commissie-Remkes), waarbij alle sectoren hun evenredige stikstofbijdrage leveren. Ook in Europees verband zet het kabinet zich in voor stikstofreductie."

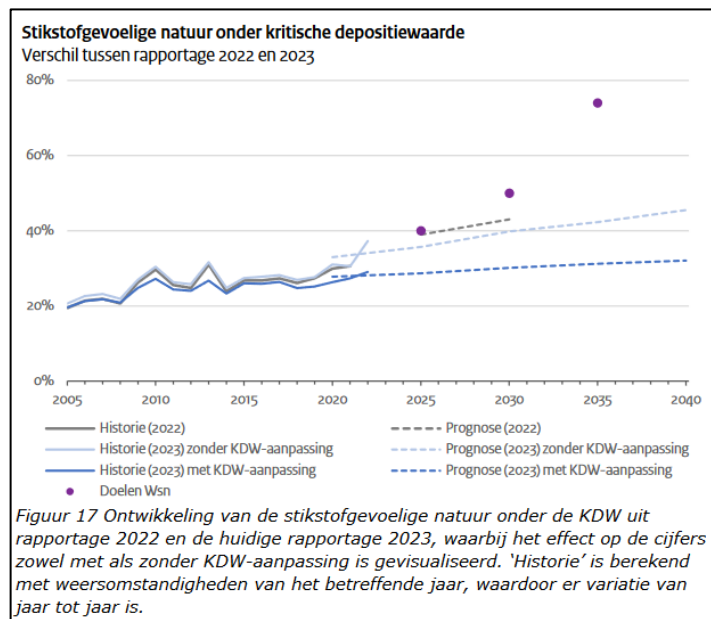
⁹³ Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, 23 januari 2024, Kamerstukken II, 2023–2024, 36410 XIV, nr. 19 bijvoorbeeld p. 29 (**niet ingebracht**).

⁹⁴ Zie ook Kamerstukken II, 2022-2023, 33576, nr. 358, p. 1.

⁹⁵ RIVM, 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023' van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering', RIVM-rapport 2023-0239, oktober 2023 pp. 11-12 en p. 63 (**productie 1**).

⁹⁶ Idem, pp. 11-12: "Op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden is de stikstofdepositie nu gemiddeld ongeveer 1.445 mol stikstof per hectare per jaar."

achtergronddepositie van de Rode Lijst, zoals hiervoor ook vermeld, tussen 714 en 1.071 mol/ha/jaar bedraagt.



Bron: "Analyse ontwikkeling stikstofemissie en – depositie", RIVM, februari 2024 (productie 30), p. 57

83. Concrete maatregelen die de Staat in 2023 doorvoerde voor stikstofreductie zijn het (eindelijk) openstellen van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (hierna: Lbv) die al uit 2020 stamt⁹⁷ en de Piekbelastersaanpak⁹⁸ (waaronder de zogeheten 'Lvb-plus'⁹⁹), gericht op stikstofreductie door uitkoop van agrariërs met de hoogste bijdrage aan de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur¹⁰⁰. Volledigheidshalve merkt Greenpeace nog op dat het RIVM de Piekbelastersaanpak —zijnde de enige concrete maatregel die de Staat in 2023 doorvoerde— nog niet in de 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023' heeft verwerkt. Naar verwachting zal de Piekbelastersaanpak echter geen wezenlijk verschil maken. In ieder geval niet voor eind 2025 en aldus voor de natuur op de Rode Lijst. Dat laat zich als volgt verklaren:

- De Piekbelastersaanpak is vooralsnog vrijwillig, hoewel de minister eerder daarover stelde dat er 'op enig moment' zicht op een 'dwingend instrumentarium' zou komen. Op enig moment, want voor een toekomstig dwingend karakter ervan heeft de Staat vooralsnog niets geregeld. Voor betrokkenen blijft de Piekbelastersaanpak aldus onduidelijk.
- Er wordt breed onderschreven dat de Piekbelastersaanpak sowieso maar tot een zeer beperkte stikstofdaling zal leiden.¹⁰¹ De verlengde openstelling van de Piekbelastersaanpak tot eind 2024 waar de Tweede Kamer op 15 februari 2024 mee

⁹⁷ Staatscourant 2023, 14992, gepubliceerd 5 juni 2023

⁹⁸ Staatscourant 2023, 32263, gepubliceerd 27 november 2023 (niet ingebracht).

⁹⁹ Staatscourant 2023, 15029, gepubliceerd 12 juni 2023 (niet ingebracht).

¹⁰⁰ Piekbelasters kunnen tevens kiezen om hun uitstoot terug te dringen door middel van innovatie, extensivering, omslag of verplaatsing. Niet die opties staan op dit moment (al) open, waardoor is besloten om de openstelling van de opkoopregeling voor piekbelasters tot het eind van 2024 te verlengen, zodat agrariërs de mogelijkheid hebben om alle opties te overwegen. Hoewel de afweging begrijpelijk is, zorgt dit voor verdere vertraging in de potentiële stikstofreductie van deze regelingen.

¹⁰¹ NOS 5 oktober 2023, 'Uitkopen piekbelasters leidt tot zeer bescheiden resultaat' (productie 44).

instemde¹⁰² zal ook niet tot voldoende stikstofreductie leiden voor de Rode Lijst. Dat wordt bevestigd door recente berekeningen die in opdracht van Greenpeace werden uitgevoerd (zie *'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse (update)*, Gispont, februari 2024 (**productie 26**): het gaat om een daling die op zijn best zeer gering is.¹⁰³

- Tot slot blijft tot 1,5 jaar na de sluitingsdatum van de regeling, dat is inmiddels tot in 2026, onzeker of voldoende agrariërs zich uiteindelijk definitief en daadwerkelijk zullen laten uitkopen. Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: **PBL**) (zie verder, hieronder) en de eerdere saneringsregeling voor varkensboeren tonen aan dat het effect van een vrijwillige uitkoopregeling beperkt is en dat de Staat zich dus inzake de Piekbelastersaanpak niet rijk kan rekenen (BDv, r.nr. 174).
- Een jaar nadat de aanpak Piekbelasters werd aangekondigd, waarin ook een aanpak van industriële piekbelasters werd aangekondigd, zijn er nog steeds geen concrete stappen gezet voor een op die sector gerichte Piekbelastersaanpak.

84. Naast de¹⁰⁴ waarschuwingen van ecologen over de dreiging voor de natuur van de Rode Lijst en de ontwikkelingen die het RIVM in oktober 2023 signaleerde, trokken eind november 2023 circa 200 boswachters van Natuurmonumenten voor een betoging naar Den Haag om de politiek erop te wijzen dat het niet goed gaat met de natuur en dat de biodiversiteit achteruit holt.¹⁰⁵ Dat boswachters massaal aan de bel trekken toont aan dat de achteruitgang van de natuur als gevolg van stikstof steeds zichtbaarder wordt in de natuurgebieden.

85. Dat het Programma SN (besproken in BDv, §3.10.1) onvoldoende resultaat zal opleveren, blijkt ook uit de ontwikkelingen sinds aanvang van dit jaar. Zoals in de bodemdagvaarding staat omschreven, bevat het Programma SN voor de provincies een uitvoeringsplicht ten aanzien van het opstellen van de provinciale gebiedsprogramma's. In het kader daarvan dienen de provincies ieder voor zich gebiedsgerichte programma's op te stellen, die niet alleen gericht moeten zijn op het behalen van het stikstofdoel voor 2030, maar ook op het behalen van door de Staat gestelde waterkwaliteits- en natuurhersteldoelen. Ten eerste is het wettelijk stikstofdoel (te weten: 50% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW vóór 2030, zonder prioritering al naar gelang de feitelijke *urgentie* van stikstofreductie) naar stellige overtuiging van Greenpeace ontoereikend (zie Bobbink 2021, zie ook Bdv, §3.9.2) en dus ook de doelen waar provincies aan moeten bijdragen. Voorts was begin 2023 al duidelijk dat de wettelijke doelen niet eens zouden worden gehaald. Toen lieten de provincies namelijk al weten dat hun verwachting was dat zij met de gebiedsgerichte programma's het stikstofdoel voor 2030 niet zouden behalen. Het NRC kopte op 23 januari 2023 reeds (**productie 47**):

“Te weinig tijd, te weinig geld: dat zeggen provincies over de stikstofeisen van ‘Den Haag’, Provincies moeten voor 1 juli met plannen komen hoe voor 2030 de

¹⁰² Gewijzigde Regeling LBV+ is aangekondigd bij Kamerbrief van de minister voor Natuur en Stikstof van 23 januari 2024, Kamerstukken II 2023–2024, 30 252, nr. 149, p. 3 (**niet ingebracht**).

¹⁰³ Zie Gispont, *'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse (update)* (**productie 26**).

¹⁰⁴ Uit beantwoording van Kamervragen blijkt dat de aanpak is blijven steken op gesprekken met piekbelasters uit de industrie, zie Aanhangsel Handelingen II, 2023–2024, nr. 932

¹⁰⁵ J. Brandsma, 'Boswachters naar Den Haag voor protest. 'We kunnen niet zonder schone lucht en schoon water', *Trouw*, 24 november 2023 (**productie 45**); zie ook S. Prinsen, 'Natuur verdroogt, verarmt, verzuurt en verdwijnt', website Natuurmonumenten (**productie 46**).

stikstofuitstoot drastisch te verlagen. Maar de helft van de provincies denkt die ecologische deadline niet te halen, en ook het geld is een strijdpunt.”¹⁰⁶

86. De provincies hadden de opdracht hun gebiedsgerichte plannen voor 1 juli 2023 bij de minister in te dienen. Maar deze waren niet af op die datum, een verbeterslag is nodig¹⁰⁷. Tot nog toe is in veel aangeleverde provinciale gebiedsprogramma's niet duidelijk of en hoe wettelijke doelen gehaald zullen worden, waaronder de stikstofdoelen uit het Programma Stikstof en Natuurverbetering. Met de opdracht van de minister tot een 'verbeterslag' gaat bovendien veel tijd verloren: de Staat heeft de provincies tot en met 30 september 2024 gegeven om die slag te slaan.¹⁰⁸ Dat is dan meer dan 14 maanden na het uitbrengen van de bodemdagvaarding van Greenpeace, en meer dan 2,5 jaar na het rapport van Bobbink et al. 2022, waarin de Rode Lijst en de deadline van 2025 waren opgenomen. Daarnaast krijgen de provincies tot en met 1 april 2024 de tijd om alvast 'maatregelenpakketten' uit hun provinciale gebiedsplannen in te dienen, waaraan na een beoordeling van de minister in 2024 alvast, vooruitlopend op de provinciale gebiedsplannen, geld kan worden toegekend¹⁰⁹. Die 'maatregelenpakketten' hebben echter niet alleen betrekking op stikstofreductie per 2030, maar ook op waterkwaliteit en klimaat. Onduidelijk is in hoeverre die maatregelenpakketten betrekking zullen hebben op stikstofreductie. Eveneens onduidelijk is in hoeverre die maatregelenpakketten betrekking zullen hebben op stikstofreductie. Aldus is zelfs nog onzeker dat de helft (50%) van de stikstofgevoelige natuur uiterlijk in 2030 onder de KDW' en wordt gebracht conform het huidige wettelijke doel. Laat staan dat hiermee zicht komt op het al dan niet behalen van de ecologische deadline van 2025 voor de Rode Lijst.
87. Het zij verder opgemerkt dat het bij de gebiedsprogramma's steeds gaat om plannen ter uitvoering van het Programma SN en ze zijn slechts gericht op het halen van het tekort schietende landelijke stikstofreductiedoel van 50% van de stikstofgevoelige natuur in 2030.
88. De ontoereikendheid van het stikstofbeleid blijkt voorts uit de onder het Programma SN opgestelde Natuurdoelanalyses (hierna: **NDA's**) in opdracht van de provincies. De NDA's moeten per Natura 2000-gebied de staat van de stikstofgevoelige natuur en mogelijkheden om verslechtering te voorkomen in kaart brengen (zie voor een bespreking daarvan, BDv §3.10.3). In de bodemdagvaarding is besproken dat de NDA's die begin 2023 al waren gepubliceerd, volgens zowel minister president Rutte als de minister voor Natuur en Stikstof lieten zien dat er toen al *“geen tijd te verliezen”* was, we ons niet konden *“permitteren om uit te blijven stellen”* en dat *“het niet goed gaat met onze natuur”* (BDv, r.nrs. 163 - 165). Sinds het uitbrengen van de bodemdagvaarding zijn tientallen verdere NDA's beschikbaar gekomen. Ook deze laten opnieuw zonneklaar zien dat voor het overgrote merendeel van het oppervlak van de Rode Lijst de stikstof drastisch naar beneden moet om (verdere) verslechtering te voorkomen. De NDA's bevestigen ook dat de natuurmaatregelen die al jaren getroffen worden (te weten: maaien, begrazen, plaggen, chopperen) en die de achteruitgang van de natuur nooit hebben kunnen keren (zie voor de bespreking daarvan BDv, §3.10.5), de voortgaande verslechtering van de natuur op de Rode Lijst niet kunnen

¹⁰⁶ M. Kuiper en S. Moeliker, 'Te weinig tijd, te weinig geld: dat zeggen provincies over de stikstofeisen van 'Den Haag', *NRC* 23 januari 2023 (**productie 47**).

¹⁰⁷ Op basis van de ingediende provinciale plannen liet de minister de provincies eind oktober 2023 al weten dat een 'verbeterslag' noodzakelijk is. Kamerbrief van de Minister voor Natuur en Stikstof, 'Voortgang provinciale gebiedsprogramma's en eerste maatregelenpakketten in het kader van het NPLG', 24 oktober 2023 (**productie 48**).

¹⁰⁸ Kamerbrief van de Minister voor Natuur en Stikstof, 'Voortgang provinciale gebiedsprogramma's en eerste maatregelenpakketten in het kader van het NPLG', 24 oktober 2023 (**productie 48**), p. 3.

¹⁰⁹ Kamerbrief van de Minister voor Natuur en Stikstof, 'Voortgang provinciale gebiedsprogramma's en eerste maatregelenpakketten in het kader van het NPLG', 24 oktober 2023 (**productie 48**), p. 3.

stoppen. Om deze natuur voor de toekomst te kunnen behouden, moet simpelweg de stikstoflast omlaag.

89. Op 26 januari 2024 publiceerde de Ecologische Autoriteit –belast met de advisering van de minister voor Natuur en Stikstof over de beschermde natuur in Nederland en specifiek over de NDA's– het rapport '*Doen wat moet én kan*' (**productie 24**). De basis voor dat rapport zijn de 70 NDA's waarover de Ecologische Autoriteit tot dan toe heeft geadviseerd én eigen onderzoek door de Ecologische Autoriteit in de gebieden. Op basis van deze bronnen heeft de Ecologische Autoriteit nu vastgesteld dat de beschermde natuur in Nederland inderdaad verslechtert of dreigt te verslechteren, en dat op de Staat daarom de verplichting rust om onverwijld maatregelen te nemen die verslechtering voorkomen, dan wel verslechtering stoppen. De Ecologische Autoriteit bevestigt daarmee ook dat de verslechtering (en dreigende teloorgang) van de natuur verder zal gaan, totdat de stikstoflast is aangepakt.
90. In dat kader concludeert de Ecologische Autoriteit onder andere het volgende:

"Veel van de belangrijkste Nederlandse natuurgebieden, namelijk de Natura 2000-gebieden, zijn verslechterd sinds ze beschermd zijn of verslechtering kan niet uitgesloten worden." (Ecologische Autoriteit, '*Wat moet en kan*', 26 januari 2024, p. 2).

En:

"Uit de getoetste NDA's en adviezen blijkt dat in de meeste gebieden de natuur is verslechterd of (verder) dreigt te verslechteren, of dat dit niet valt uit te sluiten. Dit is in strijd met het verslechteringsverbod uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de vertaling daarvan in de Omgevingswet. Dit inzicht is van belang omdat Nederland bij verslechtering onverwijld maatregelen moet nemen en niet pas nadat verdere verslechtering optreedt. Als dat nodig is voor het voorkomen van verslechtering, kan (lees: moet) het bevoegd gezag zelfs overgaan tot het wijzigen of intrekken van vergunningen. Deze dreiging is reëel, nu de verslechtering in de komende jaren verder dreigt door te zetten door te hoge stikstofbelasting en een slechte hydrologische omstandigheden."

En:

"Uit de veldbezoeken die de Ecologische Autoriteit aan alle gebieden heeft gebracht en de gesprekken met beheerders blijkt dat in vrijwel alle getoetste gebieden (delen van) de natuur achteruit is gegaan ten opzichte van het moment van aanmelding als beschermd gebied. Bedreigde en waardevolle dier- en plantensoorten verdwijnen, terwijl meer algemene (soms uitheemse, minder gewenste) soorten sterk in aantal toenemen. In sommige gevallen zijn alleen nog algemene soorten over, maar zelfs die nemen in aantallen af. In bijvoorbeeld droge bossen, duingebieden, heidegebieden, hoogvenen, vennen en schrale graslanden knelt dit. De huidige systematiek voor het trekken van conclusies over een gebied maakt evenwel geen duidelijk onderscheid tussen 'al opgetreden verslechtering' en 'risico's op verdere verslechtering'.

De problemen zijn ontstaan doordat drukfactoren, zoals te hoge stikstofbelasting en een slechte hydrologische situatie, onvoldoende zijn aangepakt of zelfs verder zijn toegenomen. Zo is de stikstofuitstoot (per hectare) in ons land met afstand nog steeds de hoogste in Europa. Nederland exporteert ongeveer drie keer zoveel stikstof als wat ons land vanuit het buitenland binnenkomt. Ook is de ammoniakuitstoot sinds 2010 toegenomen. En de recente bijstelling van de gevoeligheid voor stikstof van veel habitattypen maakt de situatie nog lastiger [...] Uit de NDA's blijkt dat de belangrijkste

oplossingen voor herstel van stikstofgevoelige natuur draaien om zowel het verminderen van de stikstofbelasting als het verbeteren van de waterhuishouding [...] In vrijwel geen enkel gebied waarvan de NDA is beoordeeld door de Ecologische Autoriteit bestaat er zicht op het halen van alle natuurdoelen op basis van het huidige maatregelenpakket. Ook verbeter- en uitbreidingsdoelen worden vaak niet gehaald. Dit bevestigt het al bestaande beeld dat de natuur en biodiversiteit in Nederland sterk onder druk staan en achteruitgaan.” (Ecologische Autoriteit, ‘Wat moet en kàn’, 26 januari 2024, p. 8).

91. De Ecologische Autoriteit bevestigt hiermee de verslechtering en dreigende verslechtering van beschermde natuur in de meeste Natura 2000-gebieden en verslechtering sinds aanmelding door Nederland van de Natura 2000-gebieden. De Ecologische Autoriteit bevestigt eveneens dat stikstofdepositie daarbij een belangrijke rol speelt:

“In dit advies is ook te lezen dat de eerste NDA’s opnieuw bevestigen dat de natuur in de gebieden gebukt gaat onder een voor die natuur te hoge belasting met stikstof. Een overschrijding van de zogenaamde kritische depositiewaarde (KDW) is hiervoor een belangrijke indicator” (Ecologische Autoriteit, ‘Wat moet en kàn’, 26 januari 2024, p. 10).

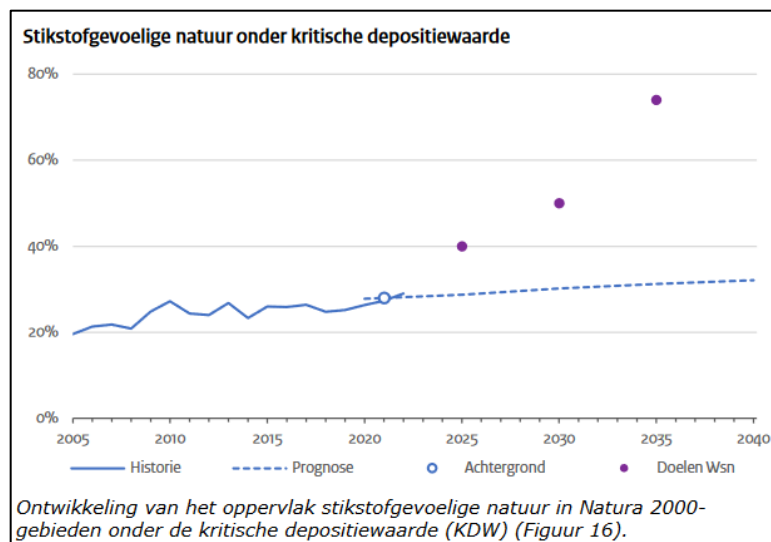
92. De Ecologische Autoriteit heeft dus bevestigd dat sinds de beschermde habitattypen en leefgebieden onder de Habitatrichtlijn zijn gaan vallen, ondanks dat strikte beschermingsregime toch verslechtering is opgetreden en dreigt. De Ecologische Autoriteit weersprekt daarmee wat de Staat stelt, als zou de bestaande aantasting van de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden alleen dateren van voor het van toepassing worden van de Habitatrichtlijn (CvA, r.nr. 11.14). Dat is niet het geval. Ondanks de beschermingsverplichting voor de Staat, is de beschermde natuur achteruitgegaan en verslechtert¹¹⁰ nog steeds waarbij stikstofdepositie de grootste drukfactor is aldus de Minister voor Natuur en Stikstof.
93. Hierboven is al besproken dat er ook andere factoren zijn die de druk op de natuur vergroten: verdroging, hydrologie, en landbouw in de natuurgebieden. Die drie factoren spelen een rol bij de verslechtering van bepaalde habitattypen en leefgebieden die ook gevoelig zijn voor stikstof. Indien die drukfactoren niet worden aangepakt, versterkt dat de negatieve effecten van de stikstoflast op die natuur. Greenpeace stelt voorop dat de Staat zich sowieso niet kan verschuilen achter andere drukfactoren die op dezelfde habitattypen en leefgebieden negatief effect hebben, nu die drukfactoren voortduren, omdat ze onvoldoende en onvoldoende snel worden aangepakt.

¹¹⁰ PBL, ‘Lessen uit 10 jaar Natuurpact’, 2023 (productie 49), zie bijv. p. 24: “In de drogere ecosystemen, die veelal in Hoog-Nederland liggen, zijn de resultaten van herstelmaatregelen veel minder gunstig, mede omdat de natuur hier gevoeliger is voor stikstof en verdroging. In een deel van de gebieden doet zich een beperkt herstel voor of gaat de biodiversiteit na verloop van tijd toch weer achteruit doordat drukfactoren, zoals verdroging, stikstofdepositie of invasieve exoten, aanwezig blijven en systeemherstel niet plaatsvindt. Met name het abiotische herstel waarbij het watersysteem (kwel, grondwaterpeil), de bodemcondities (stikstof, zuurgraad, fosfaat) of de waterkwaliteit worden aangepakt, is vaak onvoldoende effectief, zowel in Hoog- als in Laag-Nederland (zie figuur 7). Mede hierdoor is voor een vijfde van de Natura 2000-habitattypen het perspectief op herstel zeer ongunstig (Bijlsma et al. 2022) [...]”
En *idem*: “In de heidegebieden op de drogere zandgronden zijn de resultaten van de herstelmaatregelen vaak geringer dan in de kust- en duingebieden. Ook zijn deze bovendien vaak tijdelijk van aard. In veel van deze gebieden waren kenmerkende soorten al verdwenen in de periode voorafgaand aan de herstelmaatregelen, als gevolg van drukfactoren zoals stikstofdepositie of verdroging. Hoewel de maatregelen hier wel tot herstel hebben geleid van met name plantensoorten, komen andere soorten, zoals vlinders, vaak niet terug. Ook is gebleken dat de negatieve effecten van deze maatregelen gaan overheersen wanneer herstelmaatregelen herhaaldelijk worden genomen. Bijvoorbeeld dat de zaadbank en essentiële nutriënten verdwijnen door veelvuldig plaggen, dat de bodemfauna verdwijnt of dat drogere terreindelen vernatten.”

94. Wanneer er naast stikstofdepositie ook andere drukfactoren de natuur in gevaar brengen, moeten ze beide worden aangepakt. Zo concludeert de Ecologische Autoriteit ten aanzien van hydrologie bijvoorbeeld:

“Omdat de drukfactoren stikstof en water elkaar kunnen versterken, moeten ze allebei en het liefst in samenhang, aangepakt worden. In die gevallen moeten stikstofreductie en maatregelen in het watersysteem dan ook onderdeel zijn van élk denkbaar doeltreffend maatregelpakket.” (Ecologische Autoriteit, ‘Wat moet en kàn’, 26 januari 2024, p. 11).

95. De bevindingen van de Ecologische Autoriteit ondersteunen kortom de standpunten van Greenpeace in deze zaak.
96. Nog weer recentere bevindingen, ditmaal van het Planbureau voor de Leefomgeving gepubliceerd in februari 2024 (hierna: **PBL-rapport**), bevestigen op hun beurt op basis van een prognose op grond van de huidige maatregelen en het huidige tempo van de stikstofaanpak (nog zonder het extra budget van februari 2024), dat het wettelijke doel voor 2030 (50% van de stikstofgevoelige natuur onder KDW) niet eens wordt gehaald¹¹¹. Dit blijkt uit een grafiek van RIVM waar PBL naar verwijst:



Bron: RIVM, ‘Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023’, oktober 2023, p. 12 (**productie 1**).

97. Het PBL komt verder tot de conclusie dat ook de na mei 2022 genomen aanvullende maatregelen onvoldoende bijdragen om het “doelgat” te dichten (zie **PBL-rapport Ex ante analyse**, p. 60; **productie 27**), en schrijft dat met het geheel aan rijksmaatregelen (inclusief de piekbelastersaanpak) en de provinciale programma’s de gestelde stikstofdoelen nog ruim buiten bereik blijven.¹¹² Met de aanvullende maatregelen die de Staat ook recent nog trof, wordt in 2025 in de meest optimistische berekeningen maar 32% van de stikstofgevoelige natuur onder KDW gebracht, zo volgt uit de meest recente berekeningen van Gispont in opdracht van Greenpeace (**productie 26**), in plaats van de wettelijke 40%, laat staan dat die

¹¹¹ PBL-rapport Ex ante analyse (**productie 27**), februari 2024, p. 60 “Ondanks de trendmatige daling van de gemiddelde overschrijding van de Kritische depositiewaarden zijn de depositiedoelen uit de Wsn nog buiten bereik [...]”

¹¹² Zie PBL, ‘Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma’s en rijksmaatregelen’ van 26 februari 2024, (**productie 27**), p. 61, onder het kopje ‘Aanvullend rijksbeleid na 1 mei 2022: piekbelasters en vervallen derogatie’

aanvullende maatregelen voldoende effect zouden hebben om de natuur van de Rode Lijst veilig te stellen. Uit de RIVM-Monitor stikstofdepositie 2023 (**productie 1**) blijkt overigens dat ook met de KDW'en van vóór de bijstelling van 2023, het landelijke stikstofdoel voor 2025 niet wordt gehaald (op circa 3%-punten na)¹¹³.

98. Omdat in het Programma SN en het overige stikstofbeleid van de Staat geen enkele prioriteit is gegeven aan de Rode Lijst van habitattypen en leefgebieden is de huidige stand van zaken dat bij het wel én bij het niet halen van de wettelijke stikstofdoelen, het vooral de habitats en leefgebieden van de Rode Lijst zullen zijn die in 2030 en 2035 grotendeels niet onder de KDW'en zijn gebracht. Voor die natuur is de opgave immers het grootst, het betreft de habitattypen en leefgebieden met de hoogste gevoeligheid voor stikstof en de laagste KDW'en. Zonder prioritering bij het nemen van passende maatregelen tegen stikstofdepositie is er kortom naar verwachting in 2030 en 2035 niet of nauwelijks iets over van de Rode Lijst van habitattypen en leefgebieden.
99. Tot slot onderstrepen ecologen Tomassen en Bobbink in hun meest recente rapport opnieuw de urgentie om de stikstofdepositie met spoed drastisch aan te pakken. Hun notitie '*Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen, update urgentietabel 2023*' (**productie 25**) werd in opdracht van Greenpeace opgesteld. Daarin zijn onder andere ook de in 2023 naar beneden bijgestelde KDW'en verwerkt. Dit rapport was gehecht aan de brief die Greenpeace op 23 februari 2024 naar de Staat stuurde (**productie 6**), in de aanloop naar dit kort geding. De opgave is hierdoor groter geworden, het gaat ook om meer oppervlak dat onder de Rode Lijst valt.
100. Resumerend blijkt uit de hierboven besproken feiten en omstandigheden niet alleen dat de stikstoflast in Nederlandse natuurgebieden veel te hoog is waardoor de natuur verslechtert en dreigt te verslechteren, maar ook dat de stikstofaanpak van de Staat ruimschoots tekortschiet. In de volgende paragraaf bespreekt Greenpeace welke weerslag dit heeft op de habitattypen en leefgebieden op de Rode Lijst.

3.5 De Rode Lijst: 16 habitattypen en 3 leefgebieden

3.5.1 Stand van zaken tot aan bodemdagvaarding

101. Naar aanleiding van de aankondiging dat wettelijke stikstofdoelen zouden worden vastgesteld die de stikstofdepositie in 2030 zouden reduceren tot onder de KDW voor slechts de helft van het oppervlak van de stikstofgevoelige natuur, heeft Greenpeace ecooloog dr. Roland Bobbink van Onderzoeksinstituut BWARE van de Universiteit van Nijmegen verzocht het rapport Bobbink 2021 op te stellen (zie hiervoor **productie 13**). Dit rapport is uitgebreid aan bod gekomen in de bodemdagvaarding. In de bodemdagvaarding wordt ook chronologisch besproken hoe ecologen in opdracht van Greenpeace én de Staat vervolgens kwamen tot de Rode Lijst urgente habitats en leefgebieden waar Greenpeace zich in dit kort geding (en overigens de bodemprocedure) op beroept.
102. Het gaat om de volgende ontwikkelingen en onderzoeken:

¹¹³ RIVM, 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023', oktober 2023 (**productie 1**), p. 64, Figuur 17 (zie ook CvA, r.nr. 5.18).

- De bevindingen van Bobbink 2021 dat de wettelijke doelstellingen¹¹⁴ ernstig tekort schieten (zie hiervoor **productie 13**). Bobbink spreekt als eerste binnen zijn vakgebied concreet in dit rapport van een 'zwarte lijst' habitats en leefgebieden waarvoor het qua de noodzaak tot drastische stikstofreductie 'nu of nooit' is¹¹⁵ (BDv, §3.9.1-2).
 - Het vervolgonderzoek dat Greenpeace liet uitvoeren door Bobbink et al. uit 2022 (B-WARE), welk onderzoek aantoont dat de urgentie voor stikstofreductie nog hoger is dan in 2021 werd gedacht (zie hiervoor **productie 14**). Concreet wordt in dit rapport geconcludeerd dat de stikstoflast in 15 beschermde habitattypen vóór eind 2025 onder de KDW moet worden gebracht, omdat die natuur anders definitief zal omvallen. De in het rapport genoemde 15 habitattypen staan ook in wat Greenpeace de Rode Lijst noemt. Bobbink et al. noemen naast de 15 habitats op de Rode Lijst, ook 12 habitattypen waarvoor een ecologische deadline geldt van 2030 (hierna: **Oranje Lijst**). Deze Oranje Lijst wordt in dit kort geding verder buiten beschouwing gelaten omdat voor het behoud van die natuur (iets) meer tijd rest. Het maakt wel deel uit van de bodemprocedure (BDv, §3.9.3).
 - De Quickscan die in opdracht van de Staat door de Taakgroep in 2022 werd uitgevoerd voor LNV (zie hiervoor **productie 15**), die de bevindingen van Bobbink et al. bevestigde. De Taakgroep breidde de Rode en Oranje lijsten van Bobbink et al. uit en zette 91 Natura-2000-gebieden op een 'aandachtlijst' omdat het realiseren van een gunstige staat van instandhouding door de stikstoflast aldaar buiten bereik dreigt te raken. De Rode Lijst van Bobbink et al. wordt uitgebreid van 15 zeer urgente habitats naar 17 zeer urgente habitats en 3 leefgebieden (BDv, §3.9.4).
 - In navolging van de Quickscan, liet de Staat Tomassen et al (B-WARE) in 2022 vervolgonderzoek uitvoeren naar de urgentielijsten (zie hiervoor **productie 16**). In het rapport dat de ecologen hierover opstelden, bevestigen ze de in de Quickscan aangenomen urgentie. Ook breidden zij onder meer de Rode Lijst uit naar 16 habitats en 3 leefgebieden (BDv, §3.9.4, met in r.nr. 126 de Rode- en Oranje lijsten in tabelvorm).
103. Inmiddels is, zoals hierna bij 'ontwikkelingen sinds de bodemdagvaarding' zal worden besproken, de Rode Lijst recent aangepast naar aanleiding van de door de WUR in opdracht van de Staat herziene KDW'en voor Nederlandse habitattypen en leefgebieden. De Rode Lijst van habitattypen en leefgebieden omvat door die herziene KDW'en en daarmee samenhangende aanpassingen nu 16 habitattypen en 3 leefgebieden zo is recent vastgesteld (zie hierna: § 3.5.2).
104. De boodschap van de Rode Lijst is onveranderd gebleven: de voor stikstof meest gevoelige habitattypen en leefgebieden gaan steeds verder achteruit door stikstofdepositie en/of dreigen achteruit te gaan en de ecologische deadline om deze natuur te behouden, komt steeds dichterbij. Relevant voor de Rode Lijst is verder dat de wettelijke stikstofdoelen te gering en te weinig zijn. Zoals ze zijn geformuleerd, leiden ze er namelijk toe dat in 2030 pas de helft van de voor stikstofgevoelige natuur onder de KDW is gebracht, terwijl dus de andere helft anno 2030 nog steeds jarenlang bloot blijft staan aan een overmaat aan stikstofdepositie. Althans, dat zou de stand van zaken zijn als de wettelijke stikstofdoelen

¹¹⁴ In artikel 2.15a Omgevingswet zijn de volgende landelijke stikstofdoelen opgenomen als resultaatsverplichting: (a) in 2025 ten minste 40% onder de KDW; (b) in 2030 ten minste 50% onder de KDW; en (c) in 2035 ten minste 74% onder de KDW.

¹¹⁵ Bobbink 2021(**productie 13**), p. 71

voor 2030 feitelijk zouden worden gehaald. Alle recente onderzoeken bevestigen nu dat de Staat zelfs die (ecologisch gezien tekortschietende) wettelijke doelen niet gaat halen. Dat laatste vindt overigens bevestiging in de Conclusie van Antwoord van de Staat (CvA, r.nr. 11.44).

105. Belangrijker nog is dat de wettelijke stikstofdoelen in de hand werken dat juist de meest urgente natuur het laatst aan de beurt is. Immers, de natuur op de Rode Lijst is de voor stikstofdepositie meest gevoelige natuur waarvoor daarom de laagste KDW'en gelden. De belangrijke verschillen tussen natuurgebieden onderling, en daarmee ook in de mate waarin de stikstof in die verschillende gebieden moet worden teruggebracht wordt in de wettelijke stikstofdoelen miskend. Zij schrijven namelijk alleen voor dat een percentage van het totale oppervlak van de stikstofgevoelige natuur in de jaren 2025, 2030 respectievelijk 2035 onder de KDW moet worden gebracht. Bij die wettelijke doelstellingen zijn door de Staat geen ecologische prioriteiten gesteld, en er wordt ook geen rekenschap gegeven van de urgentie van de meest kwetsbare habitats en leefgebieden. In de praktijk leidt dit zonder dergelijk beleid dan ook noodzakelijkerwijs tot uitstel van wat nodig is voor de habitattypen en leefgebieden op de Rode Lijst. Die natuur vergt immers de meeste stikstofreductie, omdat het gaat om natuur met de laagste KDW'en (BDv, §3.10, m.n. r.nrs. 138-141).

3.5.2 Relevante ontwikkelingen sinds de bodemdagvaarding

106. Ten aanzien van hierboven reeds besproken aspecten van het stikstofbeleid, valt specifiek met betrekking tot Rode Lijst thans het volgende te zeggen:
 - Het Programma SN (productie 9) heeft nog steeds alleen betrekking op de bescherming van de helft van de beschermde habitats in 2030, terwijl daarin geen rekenschap wordt gegeven van de Rode Lijst en de urgentie van stikstofreductie vóór eind 2025. De wettelijke stikstofdoelen missen prioritering naar urgentie (zie hiervoor, r.nrs. 87-88). Ook het Programma SN, waarin de maatregelen moeten staan om de wettelijke stikstofdoelen te bereiken¹¹⁶, bevat geen enkele prioritering voor de Rode Lijst. De Staat lijkt er juist op aan te sturen dat de Rode Lijst en de ecologische deadline van 2025 géén onderdeel worden van de stikstofaanpak. Dit bleek ook al uit het concept Nationaal Programma Landelijk Gebied, dat invulling moest geven aan de stikstofaanpak.¹¹⁷ Het conceptprogramma werd op 15 december 2023 ter inzage gelegd. Nergens wordt in dat programma ingegaan op de Rode Lijst en de te nemen maatregelen om de ecologische deadline van 2025 te halen. Opvallend daarbij is dat de terinzagelegging dus dateert van ruim na de Quicksan van mei 2022, ruim na het in opdracht van de Staat opgestelde rapport Tomassen et al van eind 2022 en overigens ook ruim na het uitbrengen van de bodemdagvaarding.
 - In de Piekbelastersaanpak wordt geen rekening gehouden met de Rode Lijst. Het gaat bovendien om een vrijwillige uitkoopregeling waaruit agrariërs zich nog ieder moment

¹¹⁶ Zie artikel 4.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving: '1. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering bevat voor de periode waarvoor het geldt voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden een beschrijving van:
d. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:

1°. vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats; en
2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats'.

¹¹⁷ Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: **ontwerp-NPLG**) ter inzage gelegd vanaf 15 december 2023, zie Kamerstukken II, 2023–2024, 34 682, nr. 183 (**niet ingebracht**).

tot de definitieve uitkoop kunnen terugtrekken.¹¹⁸ De verlenging van de Piekbelastersaanpak in februari van dit jaar¹¹⁹ en het extra budget dat daarvoor is vrijgemaakt, maakt het voorgaande niet anders. Daarbij zij opgeteld dat uit de meest recente berekeningen van Gispoint blijkt dat de stikstofdepositie als gevolg van de Piekbelastersaanpak in het *gunstigste* geval slechts zeer beperkt zal dalen¹²⁰. Op de honderden molen per jaar waarmee de KDW'en van de Rode Lijst in de meeste gebieden worden overschreden, is ook dit een druppel op de gloeiende plaat en ook zwaar onvoldoende om de natuur op de Rode Lijst tijdig te beschermen tegen stikstof (zie hierboven, r.nr. 68).

- Of de Provinciale Gebiedsprogramma's bij de minister voor weer een beoordeling zullen worden ingeleverd en of daarin daadwerkelijk voldoende en effectieve maatregelen worden opgenomen om de landelijke stikstofdoelen te halen, is onzeker. Onzeker is ook of hiervoor door het Rijk voldoende middelen ter beschikking zullen worden gesteld. Zoals hierboven werd besproken, is inmiddels duidelijk dat de tot op heden ingeleverde plannen benedenmaats waren, en heeft de minister de provincies nu weer tot eind september 2024 gegeven om een 'verbeterslag' op de plannen uit te voeren (zie ook hierboven, r.nrs. 70-71). Welk resultaat dat zal opleveren is onzeker¹²¹, maar vast staat dat rekenschap van de Rode Lijst en bijbehorende urgentie vooralsnog geen onderdeel uitmaakt van enig provinciaal plan.
- De NDA's die tot nu toe beschikbaar zijn gekomen en waar de Ecologische Autoriteit over moet adviseren laten zien dat de urgentie van de Rode Lijst voor de habitattypen en leefgebieden in het overgrote merendeel van de Natura 2000-gebieden wordt bevestigd, dat de situatie ernstig is en de stikstoflast met spoed naar beneden moet (zie ook hierboven, r.nr. 72). (**productie 24**). Nog niet alle NDA's zijn kritisch beschouwd door de Ecologische Autoriteit.

107. Het bovenstaande bevestigt dat het huidige stikstofbeleid van de Staat voor de natuur op de Rode Lijst en de ecologische deadline van 2025, vrijwel niets doet.
108. Dat laatste was ook al zo voordat de KDW'en eind 2023 werden verlaagd. Daarover het volgende. Ten tijde van het uitbrengen van de bodemdagvaarding stond al vast dat de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden nog gevoeliger zijn voor stikstof dan voorheen werd aangenomen. Dat dit tot verlaging van de KDW'en zou leiden was dan ook onvermijdelijk (zie ook §3.4.1 hierboven), en was ook bij ecologen als Bobbink en Tomassen van onderzoeksinstituut B-WARE bekend. Bobbink en Tomassen hebben in opdracht van Greenpeace de Rode en Oranje Lijsten geüpdatet aan de hand van de eind 2023 bijgestelde

¹¹⁸ PBL, presentatie van het rapport 'Beëindigen van veehouderijen Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen', Samenvatting op de website van PBL, 3 oktober 2022 (**productie 50**): "De analyse van eerdere vrijwillige beëindigingsregelingen laat zien dat de budgetten daarvoor nooit volledig werden besteed. Deze vrijwillige regelingen realiseerden een vermindering van het aantal varkens met 2 tot 7 procent per jaar en bij melkvee rond de 1,5 procent per jaar." Zie ook het rapport zelf, PBL, 'Beëindigen van veehouderijen' (3 oktober 2022) (**niet ingebracht**) Bron: <https://www.pbl.nl/publicaties/be%C3%ABindigen-van-veehouderijen> [geraadpleegd: 12-03-2024]. Het tellen van het aantal vrijwillige inschrijvingen geeft geen goede indicatie van het aantal bedrijven dat daadwerkelijk sluit. De ervaring met eerdere regelingen leert dat na sluiting van de regeling en voor het daadwerkelijke stopmoment nog veel bedrijven afhaken (zie ook Bdv, r.nr. 174).

¹¹⁹ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 L, nr. 10

¹²⁰ Zie Gispoint, 'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse (update)' (**productie 26**).

¹²¹ De provincie Zuid-Holland stelt overigens nu al die deadline niet te gaan halen, zie <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2023/12/06/zuid-holland-rijk-vraagt-te-veel-pplg-deadline-is-onhaalbaar>

KDW'en. Hun bevindingen zijn opgenomen in de Notitie Bobbink en Tomassen 2024 (zie hiervoor **productie 25**).

109. Bobbink en Tomassen bevestigen in hun recente notitie opnieuw dat bij een voortdurende overschrijding door stikstofdepositie van de KDW'en van de habitattypen en leefgebieden, niet kan worden uitgesloten dat ze in strijd met het verslechteringsverbod verder achteruitgaan. Dergelijke achteruitgang behelst een wezenlijk risico van teloorgang van deze natuur, en daarmee ook in bredere zin schade aan het Nederlandse ecosysteem. De ecologen benadrukken ook de noodzaak tot het onder de KDW brengen van de beschermde habitats en leefgebieden.¹²² Met de herziene KDW'en heeft de Rode Lijst volgens Bobbink en Tomassen nog steeds betrekking op 16 habitattypen en 3 leefgebieden. Dat gezegd, is door de herziening van de KDW'en wel het totale oppervlak van beschermde natuur waarvoor de urgentie hoog was, verder toegenomen. Anders gezegd de urgentie van de Rode Lijst gold voor de herziening van de KDW'en al, geldt sinds de recente aanpassing van de KDW'en onverkort en geldt nu voor meer areaal natuur dan daarvóór. Bobbink en Tomassen bevestigen verder ook de urgentie om de Rode Lijst van habitats en leefgebieden voor eind 2025 onder KDW te brengen:

"In vergelijking met de periode 1995-2005 (Figuur 2) is de stikstofdepositie in de afgelopen 15 jaar vrijwel niet gedaald, zeker niet voor gereduceerd stikstof (ammoniak; Figuur 3). Circa driekwart van het oppervlak van stikstofgevoelige habitats wordt blootgesteld aan een stikstofdepositieniveau hoger dan de KDW. Dit betekent dat daar in de afgelopen 15 jaar de cumulatieve effecten van stikstof niet zijn gestopt en de achteruitgang is voortgeschreden. Deze achteruitgang gebeurt sluipend en dient dus, vooral voor de rode en oranje habitattypen, op korte termijn gestopt te worden om verdere verslechtering te voorkomen. De rode en oranje habitattypen betreffen met name waardevolle habitat(sub)typen in het heide-, hoogveen- en stuifzandlandschap van de Nederlandse zandgebieden (Tabel 1)."¹²³

[Met de "rode en oranje habitattypen" wordt hetzelfde bedoeld als met de Rode- en Oranje Lijst habitats en leefgebieden, advocaten]

110. Dit meest recente onderzoek toont kortom opnieuw aan hoe slecht het momenteel gaat met de Rode Lijst van urgente habitattypen en leefgebieden, doordat cumulatieve effecten van stikstof niet zijn gestopt en de achteruitgang voortschrijdt. Ook wordt opnieuw vastgesteld dat de stikstofaanpak van de Staat zwaar tekortschiet. De ecologen benadrukken ook dat herstelmaatregelen voor deze bedreigde en aangetaste habitats ontoereikend zijn:

"Voor deze urgente habitats is de verlaging van de stikstofdepositie met het beoogde regeringsbeleid te gering en te langzaam (Figuur 3) om het risico op achteruitgang voldoende in te perken. 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 (Bobbink et al., 2022a; Tomassen et al., 2022). Daarom is bescherming van de meest gevoelige natuur via snelle reductie van de atmosferische stikstofdepositie cruciaal om de voortgaande verslechtering, of zelfs het verdwijnen van habitats, te stoppen en om de degradatie in de toekomst nog te kunnen terugdraaien via herstelbeheer."¹²⁴

¹²² Notitie Bobbink en Tomassen (2024) (**productie 25**), p. 1 (§1.2 : Urgentie voor stikstofreductie)

¹²³ Notitie Bobbink en Tomassen 2024 (**productie 25**), p. 3.

¹²⁴ Notitie Bobbink en Tomassen 2024 (**productie 25**), p. 3.

111. Kortom, Bobbink en Tomassen bevestigen dat het door de Staat kunnen voldoen aan de instandhoudingsverplichting onder de Habitatrictlijn buiten bereik komt te liggen, en dat het voor de Staat onmogelijk om aan zijn resultaatsverplichting om (dreigende) verslechtering te voorkomen, te voldoen.
112. PBL heeft in februari 2024 (zie hiervoor **productie 27**)¹²⁵ voorts bevestigd dat met de huidige stikstofmaatregelen, de stikstofdepositie in 2025 en 2030 het minst zal dalen juist op die habitattypen en leefgebieden waar stikstofreductie het meest urgent is, te weten die van de Rode Lijst:

“Dit betekent dat de huidige plannen (inclusief autonome ontwikkelingen) niet resulteren in een snellere daling van de stikstofdepositie op habitats waarvoor dit uit ecologisch of beleidsmatig oogpunt belangrijk kan zijn. Dit roept de vraag op of er met nieuwe bronmaatregelen niet meer rekening gehouden kan worden met beleidsmatige en/of ecologische prioriteringen.”¹²⁶

[...]

Habitats waarvoor herstel tot nu toe (vrijwel) niet mogelijk is gebleken de minste verbetering van stikstofoverbelasting in 2025 en 2030 (...) Voor de habitats met een slechte herstelbaarheid blijft nagenoeg het gehele areaal overschreden in 2030”.

En:

“Hoewel de geplande stikstofmaatregelen dus leiden tot een verbetering van de stikstofconditie, resulteren de huidige niet in een snellere daling van de stikstofdepositie op habitats waarvoor dit uit ecologisch of beleidsmatig oogpunt urgent kan zijn.”¹²⁷

113. Uit alles blijkt kortom dat de geldende wettelijke stikstofdoelen en het stikstofbeleid van de Staat te kort schieten en zelfs een omgekeerde effect hebben: de bescherming van de meest urgente habitattypen en leefgebieden van de rode lijst met de laagste KDW'en kan zolang mogelijk worden doorgeschoven, naar 2035 en zelfs daarna. Uitstel zal zo tot definitief afstel kunnen leiden omdat er tegen die tijd weinig of niets over zal zijn van de natuur op de Rode Lijst.
114. Met het voorgaande wordt ook de door de Staat ingenomen stelling in zijn brief aan Greenpeace van 5 maart 2024 (**productie 7**) weerlegd, namelijk dat o.a. ter zake van de Rode Lijst *“maatregelen zijn en worden genomen en verregaande beleidsplannen zijn en worden ontwikkeld”*. Van een aanpak stikstof gericht op het redden van de Rode Lijst is naar beste weten van Greenpeace nog steeds geen sprake. Plannen daarvoor bijvoorbeeld in de vorm van een aanpassing van het Programma SN zijn voor zover Greenpeace bekend, niet in ontwikkeling en niet gepubliceerd. Overigens stelt de Staat in die brief in de door Greenpeace aangedragen rapporten ‘geen noodzaak’ te zien om ‘aanvullende beleidsplannen of maatregelenpakketten te ontwikkelen’.
115. Hoewel het bereiken van de landelijke stikstofreductiedoelen voor een te geringe daling van de stikstofdepositie zorgt om de Rode Lijst te redden, is elke daling en dus ook het voldoen aan die landelijke doelen een stap richting het stoppen van de overbelasting en dus van de

¹²⁵ PBL, ‘Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering’, februari 2024 (**productie 28**).

¹²⁶ PBL, ‘Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering’, februari 2024 (**productie 28**) pp. 34-35

¹²⁷ PBL, ‘Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering’, februari 2024 (**productie 28**), p. 57.

verslechtering in de zin van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn¹²⁸. De Staat voldoet echter niet eens aan die landelijke stikstofdoelen en zal daaraan bij het huidige en voorziene beleid ook niet gaan voldoen zo stelt PBL in het voornoemde rapport:

“Voorgenomen beleid vermindert depositie, maar halen van KDW-doelen blijft onzeker

Volgens het RIVM (2023) zijn de omgevingswaarden (de afgesproken stikstofdoelen in de Wsn) nog buiten bereik zijn. Daarbij is de stand van het beleid tot 1 mei 2022 meegenomen en zijn de resultaten afgezet tegen de herziene KDW's (figuur 3.2). Reinds et al. (2024) laten zien dat met de stikstofmaatregelen die tot mei 2023 zijn ingevoerd, dit beeld niet verandert.”¹²⁹

116. De aanpak stikstof van de Staat schiet ernstig te kort niet alleen omdat de landelijke stikstofreductiedoelen veel te laag zijn, maar ook omdat zelfs die niet gehaald worden, waaronder het wettelijke doel van 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW'en in 2025¹³⁰.

4 JURIDISCH KADER

117. Het juridisch kader is uiteengezet in de bodemdagvaarding. Daarin is achtereenvolgens het relevante Europees- en nationaal recht besproken (BDv, §4.1), de resultaatsverplichting die op grond van die wetgeving op de Staat rust ten aanzien van natuurbescherming en natuurbehoud (BDv, §4.2), en tot slot de grenzen aan de beleidsvrijheid van de Staat op grond van de toepasselijke wet- en regelgeving (BDv, §4.3).
118. Het wettelijk kader wordt door de Staat in de bodemprocedure niet betwist. De Staat geeft aan bepaalde aspecten daarvan een andere, onjuiste invulling. Zo zouden volgens de Staat alleen de provincies en niet de Staat verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan het verslechtingsverbod, al onderschrijft de Staat tegelijkertijd dat de verantwoordelijkheid voor vaststellen van de stikstofdoelen en het Programma Stikstof en Natuurverbetering met maatregelen om die doelen te halen, bij het Rijk ligt.
119. Het verslechtingsverbod in artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn en de daarbij behorende resultaatsverplichting voor de Staat is in artikel 2.15a Ow geïmplementeerd. Daarin zijn landelijke stikstofdoelen opgenomen met daaraan gekoppeld –in lid 2– dat het om een resultaatsverplichting gaat.

¹²⁸ Zie ook Bobbink 2021, p. 63: “Het moge duidelijk zijn dat elke vermindering van de stikstofdepositie gunstig is voor de mate van overschrijding van de KDW over het oppervlak van een habitatype, en daarmee voor het vertragen van de achteruitgang van habitats.” En: Van den Burg et al. 2021, p.12: “Omdat stikstof in ecosystemen kan accumuleren en de bijkomende effecten ervan op verzuring ook sterker worden naarmate de blootstelling aan verzurende depositie langer aanhoudt (Bobbink & Lamers 1999, Bergsma et al. 2018), moet, zolang de KDW (sterk) overschreden wordt, de toegestane jaarlijkse depositie eigenlijk telkens naar beneden bijgesteld worden.”

¹²⁹ PBL, ‘Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering’, februari 2024 (**productie 28**), p. 27.

¹³⁰ Zie ook het rapport ‘Socialeconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering’, PBL, februari 2024 (**niet ingebracht**) p. 5: “Omdat volledige afronding en uitvoering van het Programma SN lang niet voldoende is om de wettelijke doelen voor stikstofreductie te realiseren, zijn er na afronding van het huidige maatregelenpakket nog meer economische effecten te verwachten.” Bron: <https://edepot.wur.nl/650974> [geraadpleegd: 13-03-2024]

120. Artikel 3.9 lid 4 Ow bevat de verplichting van de minister voor Natuur en Stikstof om een programma met maatregelen¹³¹ op te stellen waarmee –kort gesteld– die landelijke stikstofdoelen worden gehaald. In dat kader heeft de minister voor Natuur en Stikstof op 16 december 2022 het hierboven in hoofdstuk 3 al besproken Programma SN opgesteld¹³² met daarin maatregelen voor stikstofreductie en uitvoeringsverplichtingen voor provincies. Artikel 3.11 Ow bepaalt voorts dat de minister het Programma SN wijzigt als uit monitoring blijkt dat met het programma de landelijke stikstofdoelen niet of niet tijdig worden gehaald. Greenpeace onderschrijft dan ook, anders dan de Staat lijkt te veronderstellen (CvA, r.nr. 11.5), dat het verslechteringsverbod uit de Habitatrichtlijn en de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de Staat met betrekking tot de aanpak van stikstof is geïmplementeerd in de in artikelen 2.15a, 3.9 lid 4 en 3.11 Ow inzake de landelijke doelstellingen, de resultaatsverplichting om dit te halen en de verplichting tot het vaststellen van een programma. Echter de implementatie schiet naar standpunt van Greenpeace ernstig te kort. Dit omdat de landelijke stikstofreductiedoelstellingen in artikel 2.15a Ow ernstig tekort schieten, en de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Nederland niet tegengaan maar ervoor zorgen dat de aanpak te weinig en te laat is.
121. Handelen in strijd met de resultaatsverplichting van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn om passende maatregelen te nemen om (dreigende) verslechtering voorkomen is onrechtmatig in de zin van artikel 6:162 BW¹³³ en minst genomen werken deze normen door in de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. De normen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn zijn voor de Europese Unie essentiële normen voor natuurbescherming en natuurbehoud, en alleen al daarom instructief voor de invulling van de zorgplicht van de Staat waar het gaat om de bescherming en het behoud van onze natuur.

5 TOEPASSING: ONRECHTMATIGHEID

122. Het niet nemen van adequate en tijdige maatregelen om verslechtering van de natuur tegen te gaan en om ervoor te zorgen dat de natuur nog in een goede staat van instandhouding kan worden gebracht is onrechtmatig (artikel 6:162 BW). Het is namelijk in strijd met de Nederlandse verplichtingen op grond van de Europese Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn die (deels) in de Nederlandse Omgevingswet zijn geïmplementeerd. Handelen in strijd met deze regels is ook in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid.
123. De feiten tonen aan dat de Staat in strijd met zijn verplichtingen en ten koste van de natuur volstrekt onvoldoende doet om de stikstoflast terug te dringen tot een niveau dat geen schade veroorzaakt. Voor zover concreet relevant in dit kort geding, is de Staat nalatig gebleven om de stikstoflast op de natuur op de Rode Lijst te reduceren tot onder de KDW'en, dan wel de stikstofdepositie uit lokale stikstofbronnen met gerichte maatregelen te beperken of te beëindigen zodat die natuur gewaarborgd blijft. Daarmee is het inmiddels wezenlijke risico ontstaan dat de habitattypen en leefgebieden op de Rode Lijst verder

¹³¹ Zie artikel 4.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving: '1. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering bevat voor de periode waarvoor het geldt voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden een beschrijving van:
d. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:

1°. vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats; en

2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats'.

¹³² Stcr 2022, 32447.

¹³³ Zie gerechtshof Den Haag 3 juni 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1736 (*Vogelbescherming / Staat* (Hedwigepolder), M&R 2014/138, met noot Warendorf

teloorgaan en bij uitblijven van gerichte maatregelen eind 2025 definitief verder worden aangetast hetgeen ook in bredere zin voor de natuur in Nederland gevolgen zal hebben.

124. De Staat heeft de Rode Lijst en de naderende ecologische deadline van 2025 nog steeds geen onderdeel, (laat staan een speerpunt) gemaakt van zijn stikstofaanpak. Dit terwijl dat gelet op de tijd die voor de natuur op de Rode Lijst rest noodzakelijk is om (dreigende) verslechtering te voorkomen. Het gevolg van het voortduren van deze stand van zaken is dat de voor Nederland zo kenmerkende natuur wordt aangetast en verloren zal gaan, met gevolgen voor ons cultuurlandschap en het ecosysteem hier te lande.
125. Hoewel de Staat met de landelijke stikstofreductiedoelen, de resultaatsverplichting en het programma met maatregelen in de Omgevingswet heeft beoogd het verslechteringsverbod van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn te implementeren wat betreft het voorkomen van schade aan de beschermde natuur door stikstofdepositie, schieten die doelen evident te kort, omdat deze de lat voor het tempo en de omvang van de stikstofreductie ernstig te laag leggen, waardoor de natuur nog steeds achteruitgaat en verdere aantasting van de natuur ook de komende jaren voortduurt, waardoor onomkeerbare schade dreigt, voor zover die zich niet al deels heeft voltrokken. De landelijke stikstofdoelen schieten daarom ook als implementatie van de verplichtingen van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn ernstig tekort. Ook de landsadvocaat onderschrijft overigens dat aan de Habitatrichtlijn moet worden getoetst zo blijkt uit zijn aan het LNV bij brief over de aanpak van stikstof gerichte advies bij brief van 26 augustus 2021:

“Terecht is als uitgangspunt genomen dat alleen aan de verplichtingen, die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn kan worden voldaan, als kan worden aangetoond dat met de getroffen maatregelen met zekerheid de uit die richtlijn voortvloeiende resultaatsverplichtingen worden gerealiseerd.”¹³⁴

126. Dat de met de tot nog toe door de Staat “getroffen maatregelen met zekerheid” verslechtering van de habitattypen en leefgebieden van de Rode Lijst en dus de uit de Habitatrichtlijn “voortvloeiende resultaatsverplichtingen worden gerealiseerd” is niet gebleken. In tegendeel, de tot nu toe getroffen maatregelen schieten ernstig tekort, zo is ook recent weer bevestigd in de publicaties van het RIVM en PBL (zie **producties 30 en 27**). Greenpeace ageert al sinds 2021 tegen de wettelijke doelstellingen omdat uit ecologisch onderzoek nadrukkelijk blijkt dat ze niet volstaan om verslechtering en dreigende verslechtering van de stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden te voorkomen (BDv, r.nrs. 21, 45, en m.n. §3.9.2).
127. Waar dit kort geding, en ook de bodemprocedure, in de kern om gaat is in wat voor land we in de nabije toekomst willen leven, en met name met welke natuur en mate van essentiële biodiversiteit. De wettelijke plichten waar Greenpeace in deze zaak over spreekt, verplichtingen die minst genomen ook de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm invullen, zijn er ook niet voor niets. Ze zijn nadrukkelijk gericht op natuurbehoud en natuurbescherming, met inachtneming van het belang van biodiversiteit voor de Europese ecosystemen (en dus ook die van Nederland). Desondanks schiet de stikstofaanpak van de Staat –waaronder ook de wettelijke stikstofdoelen die uitstel voor de meest kwetsbare habitattypen en leefgebieden in hand werken— ernstig tekort en is daarmee direct oorzaak van het teloorgaan van de voor Nederland karakteristieke natuur. Dat is onrechtmatig jegens

¹³⁴ Brief d.d. 26 augustus 2021 van de landsadvocaat aan het ministerie van LNV, inzake ‘conceptnotitie vervolgstappen aanpak stikstof’ (**productie 39**), p. 1, openbaar geworden naar aanleiding van een Wob-verzoek.

Greenpeace, die in dit kort geding (en overigens in de bodemprocedure) immers het algemeen belang behartigt dat gediend is bij adequate natuurbescherming en natuurbehoud in Nederland.

5.1 De Staat handelt in strijd met de Habitatrichtlijn

128. Het uitblijven van de noodzakelijke stikstofaanpak heeft tot schade geleid aan de beschermde natuur, met name aan de meest kwetsbare habitattypen en leefgebieden op de Rode Lijst, en dreigt bij de huidige gang van zaken verdere en onomkeerbare schade te berokkenen. De Staat handelt hiermee in strijd met artikel 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn.
129. Dat de Staat zijn verplichtingen op grond van de geldende wet- en regelgeving niet nakomt, wordt inmiddels ook bevestigd door de Ecologische Autoriteit, het door de Staat zelf ingestelde adviesorgaan inzake de beschermde natuur. Ten aanzien van de verplichtingen die de Staat op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen heeft, concludeerde de Ecologische Autoriteit begin dit jaar terecht het volgende:

“Uit de getoetste NDA’s en adviezen blijkt dat in de meeste gebieden de natuur is verslechterd of (verder) dreigt te verslechteren, of dat dit niet valt uit te sluiten. Dit is in strijd met het verslechteringsverbod uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de vertaling daarvan in de Omgevingswet. Dit inzicht is van belang omdat Nederland bij verslechtering onverwijld maatregelen moet nemen en niet pas nadat verdere verslechtering optreedt.”¹³⁵

130. Ter juridische onderbouwing van voornoemde conclusie verwijst¹³⁶ de Ecologische Autoriteit –evenzeer terecht– naar de richtsnoeren van de Europese Commissie over het beheer van Natura 2000-gebieden¹³⁷ en naar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie:

“Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat verdere verslechtering optreedt. Zie paragraaf 3 van de Interpretation guide Natura 2000-beheer en dit arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie: C-418/04.”¹³⁸

131. Dit onrechtmatige doen en nalaten kan aan de Staat worden toegerekend. De Staat is namelijk zowel verantwoordelijk voor de stikstofaanpak als voor het voldoen aan zijn verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. De speelruimte die de Staat in beginsel in deze kwestie heeft, is door zijn eigen toedoen drastisch beperkt, omdat hij adequate en noodzakelijke maatregelen voor stikstofreductie steeds weer vooruit schuift, dan wel omdat hij in veel te traag tempo maatregelen neemt. Het gevolg hiervan is ten eerste de al ingetreden aantasting van beschermde natuur in Nederland en de (dreigende) verdere aantasting van de Rode Lijst, ook als onderdeel van het bredere Nederlandse ecosysteem en cultuurlandschap. Het tweede gevolg is de beperking van mogelijkheden om beschermde habitats en leefgebieden van de Natura 2000-gebieden nog in een gunstige staat van instandhouding te kunnen

¹³⁵ Ecologische Autoriteit, ‘Doen wat moet én kan’ (januari 2024) (**productie 24**), p. 8.

¹³⁶ Ecologische Autoriteit, ‘Doen wat moet én kan’ (januari 2024) (**productie 24**) p. 21, verwijzing in voetnoot 50.

¹³⁷ Europese Commissie, ‘Beheer van Natura 2000-gebieden De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), 2019, p. 25 en verder (**niet ingebracht**). Beschikbaar via <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/11e4ee91-2a8a-11e9-8d04-01aa75ed71a1> [geraadpleegd: 13-03-2024]

¹³⁸ HvJ EU 13 december 2007, *Commissie v. Ierland*, C-418/04.

brengen, dan wel het verlies van mogelijkheden daartoe.¹³⁹ Greenpeace merkt nadrukkelijk op dat dit vooruitschuiven van de noodzakelijke maatregelen en beleid in het zicht van de ecologische deadline van 2025 niet is gestopt, maar gewoon doorgaat.

132. De Staat is meermalen nadrukkelijk gewezen op de bestaande risico's voor de habitats en leefgebieden van de Rode Lijst, en ook op de ecologische deadlines. De Staat laat echter na dit te vertalen in beleid en in concrete maatregelen op zo kort mogelijke termijn. In zijn communicatie richting Greenpeace en de samenleving geeft de Staat geen verklaring voor het feit dat zijn Programma SN en het stikstofbeleid, waaronder zijn wettelijke stikstofdoelen, niet zijn aangepast naar aanleiding van de grote urgentie die uit de studies van Bobbink 2021, Bobbink et al. 2022 en de Quicksan van mei 2022 volgt. Evenmin waren de bevindingen van Tomassen et al. meer dan een jaar geleden (december 2022) voor de Staat aanleiding voor de snelle actie die geboden is, gericht op het vereiste natuurbehoud.
133. Het uitblijven van actie door de Staat om de verslechtering te stoppen c.q. het kunnen realiseren van een gunstige staat van instandhouding veilig te stellen, is nalatig en daarmee onrechtmatig. Het onrechtmatig doen en nalaten van de Staat resulteert in teloorgang en verlies van kwetsbare natuur en navenante schade aan het Nederlandse ecosysteem en ons cultuurlandschap. Zonder effectieve en tijdige actie, verdwijnt deze natuur definitief uit Nederland.
134. Het kennelijke standpunt van de Staat is enerzijds dat eerst op van alles zou moeten worden gewacht: de nog niet afgeronde en beoordeelde Natuurdoelanalyses, de door provincies aan te leveren gebiedsplannen, de 'pauze' die het kabinet heeft ingelast ten aanzien van het 2030-doel uit het Coalitieakkoord. Anderzijds stelt de Staat dat het aan de provincies zou zijn om de meest urgente habitattypen en leefgebieden veilig te stellen. Deze opstelling volstaat echter niet, en/of is onjuist terwijl mede in het licht van de landelijke stikstofdoelen en de regie die bij de Staat ligt, ook niet valt in te zien waarom de stikstofaanpak primair niet de verantwoordelijkheid zou zijn van de Staat, maar die van de provincies.
135. De tijd voor weer uitstel en voor het afwachten van nadere informatie over de staat waarin de beschermde natuur verkeert en/of provinciale plannen, is door de Staat ruimschoots opgesoupeerd. Het had overigens al veel langer op de weg van de Staat gelegen om de staat van de natuur in kaart te brengen. Achter de eigen nalatigheid kan de Staat zich niet verschuilen. Om de ecologische deadline van 2025 veilig te stellen, dienen onmiddellijk passende maatregelen te worden getroffen en een adequate stikstofaanpak te worden vastgesteld, waarin de Rode Lijst van habitattypen en leefgebieden is meegenomen. De Staat weet dat er nauwelijks tijd rest¹⁴⁰.

¹³⁹ Zie hiervoor, r.nrs. 72 e.v. en daar opgenomen bevindingen van de Ecologische Autoriteit. Zie ook Ecologische Autoriteit, '*Doen wat moet en kan*', 26 januari 2024 (**productie 24**), p. 8: "Uit de getoetste NDA's en adviezen blijkt dat in de meeste gebieden de natuur is verslechterd of (verder) dreigt te verslechteren, of dat dit niet valt uit te sluiten. Dit is in strijd met het verslechteringsverbod uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de vertaling daarvan in de Omgevingswet. Dit inzicht is van belang omdat Nederland bij verslechtering onverwijld maatregelen moet nemen en niet pas nadat verdere verslechtering optreedt. Als dat nodig is voor het voorkomen van verslechtering, kan (lees: moet) het bevoegd gezag zelfs overgaan tot het wijzigen of intrekken van vergunningen. Deze dreiging is reëel, nu de verslechtering in de komende jaren verder dreigt door te zetten door te hoge stikstofbelasting en een slechte hydrologische omstandigheden."

¹⁴⁰ Zie de Quicksan natuurdoelanalyses opgesteld door de TEO, van mei 2022 (**productie 15**) en het in opdracht van de TEO gepubliceerde rapport Tomassen et al. van december 2022 (**productie 16**). In beide rapporten wordt dezelfde uiterlijke termijn van eind 2025 gehanteerd voor de voor stikstof meest gevoelige habitattypen en leefgebieden.

136. Uit al het voorgaande volgt dat de Staat in strijd handelt met de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn en in zijn beleid onvoldoende bescherming biedt aan de natuur van de Natura 2000-gebieden die gevoelig is voor stikstof.

5.2 De Staat handelt in strijd met de Omgevingswet

137. Naast het bovenstaande, handelt de Staat ook in strijd met de resultaatsverplichting die hij zelf neerlegde in de Omgevingswet. De Staat zal namelijk zelfs niet aan de door hemzelf bij wet vastgestelde (volgens Greenpeace tekortschietende) landelijke stikstofdoelen kunnen voldoen. Voor 2025 is dat 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW'en.
138. Reeds voor het uitbrengen van de bodemdagvaarding bestond al geen zekerheid dat de Staat dat stikstofdoel voor 2025 zou halen. De Staat erkent ook zelf al langer dat zijn stikstofaanpak tekortschiet. Volgens de minister is tussen 2019-2022 een gemiddelde van slechts circa 5-7 mol/ha/jaar aan stikstofreductie gerealiseerd. Zoals hiervoor reeds is benoemd, ligt het noodzakelijke niveau van stikstofreductie landelijk evenwel op een veelvoud daarvan: gemiddeld honderden mol/ha/jaar.
139. Volgens de laatste prognoses van het RIVM¹⁴¹ bedraagt het areaal van de beschermde stikstofgevoelige natuur waarvoor de KDW'en zijn gehaald, 29% in plaats van de wettelijk voorgeschreven 40%. De extra maatregelen die de Staat recent trof om meer piekbelasters uit te kopen leiden in het –niet zo waarschijnlijke– beste geval tot het halen van de KDW'en voor slechts 32% van het areaal van de stikstofgevoelige beschermde natuur¹⁴². PBL constateert ondertussen dat geen van de landelijke stikstofreductiedoelen worden gehaald met het vastgestelde en voorgenomen beleid:

“We verwachten dat de stikstofdepositie in 2030 op ongeveer 31 procent van de stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde zal liggen; in 2021 was dat circa 28. Dit aandeel is gebaseerd op de totale ontwikkeling van vastgesteld en voorgenomen beleid in binnen- en buitenland, inclusief bronmaatregelen uit het Programma SN en het aanpalende beleid. Zonder de stikstofmaatregelen die zijn meegenomen in de berekeningen zou dat aandeel 30 procent zijn in 2030. Dit betekent dat de doelstellingen voor 2025 (40 procent onder de kritische depositiewaarde) en voor 2030 (50 procent) met het huidige pakket aan stikstofbronmaatregelen buiten bereik liggen.”¹⁴³

140. Kortom, dit is waar de stikstofaanpak staat: geen vertaling van de Rode Lijst naar passende stikstofdoelen en daarop afgestemde stikstofmaatregelen, maar aan de kant van de Staat zelfs het niet realiseren van het eigen stikstofdoel voor 2025.

¹⁴¹ Zie hiervoor r.nrs 96 e.v. en de ‘Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023’ van het RIVM van oktober 2023 (**productie 1**), zie o.a. p. 11: “De verwachting is dat het oppervlak stikstofgevoelige natuur onder de KDW toeneemt tot 29 procent in 2025 en 30 procent in 2030.”

¹⁴² Zie ‘Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse (update)’, Gispont, februari 2024 (**productie 26**), p. 7: “Als het maatregelenpakket van Scenario 3 voor eind 2025 wordt gerealiseerd resteert op 68% van het totale oppervlak aan stikstofgevoelige natuur een overschrijding van de kritische depositiewaarde in 2025, op 85% van de door Bobbink en Tomassen als urgent aangemerkte habitats een overschrijding van de kritische depositiewaarde in 2025 en op 96% van de zeer urgente (rode) habitats en leefgebieden.”

¹⁴³ PBL ‘Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030’, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, p. 7 (**productie 29**).

5.3 De Staat handelt in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm

141. De Europese en nationaalrechtelijke normen waar Greenpeace zich in deze zaak op beroept, werken in ieder geval in de Nederlandse rechtsorde door via de zorgvuldigheidsnorm. Voor zover er geen rechtstreeks beroep op gedaan zou kunnen worden –hetgeen Greenpeace betwist– is dat kader alsnog instructief voor de invulling van die zorgvuldigheidsnorm. Van belang daarbij is dat het normen betreft die in ieder geval ook volgens de Europese lidstaten essentieel zijn voor natuurbehoud binnen de Europese Unie, en dus ook voor hetgeen van Nederland verwacht mag worden ten aanzien van bescherming van de kwetsbare natuur in Nederland.

6 BEKENDE VERWEREN VAN DE STAAT

142. In het voorgaande zijn de verschillende bekende verweren van de Staat besproken en weerlegd die relevant zijn voor de Rode Lijst. Voor zover nog niet aan bod gekomen, zal Greenpeace in het hiernavolgende de resterende (bekende) verweren bespreken en weerleggen.

6.1 Verweer t.a.v. artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn

143. De Staat beroept zich erop dat uit artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn niet zou volgen dat aan de ecologische deadline van 2025 zou moeten worden voldaan. Er zou daarom geen sprake zijn van onrechtmatig handelen van de Staat in het licht van die bepaling.
144. Greenpeace heeft gewezen op de bevindingen van ecologen inzake de Rode Lijst, de rapporten Bobbink 2021, Bobbink et al. 2022, de Quickscan van de Taakgroep en Tomassen et al. 2022, die er geen twijfel over laten bestaan dat de Rode Lijst van habitattypen en leefgebieden de te hoge stikstoflast na 2025 niet meer aankan, en dat er geen enkele garantie is dat de verslechtering die vanaf dan dreigt en optreedt door de te hoge stikstofdepositie kan worden hersteld met de beschikbare natuurmaatregelen.
145. De nalatigheid van de Staat om de stikstofdepositie op de Rode Lijst voor afloop van de ecologische deadline van 2025 onder de KDW'en te brengen, is in strijd met de instandhoudingsverplichting in artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn, omdat de overschrijding van de KDW'en na 2025 het halen van een gunstige staat van instandhouding voor de habitattypen en leefgebieden blijvend onmogelijk zal maken. De Staat handelt derhalve niet alleen in strijd met het verslechteringsverbod van artikel 6 lid 2, maar ook in strijd met de instandhoudingsverplichting van artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn.

6.2 Verweer t.a.v. artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn

146. Volgens de Staat zou uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn niet volgen dat er met betrekking tot de Rode Lijst van habitattypen en leefgebieden een resultaatsverplichting geldt om die vóór 2025 onder de KDW'en te brengen. Volgens de Staat is het namelijk niet “*per se*” zo dat stikstofgevoelige natuur onder de KDW'en moet worden gebracht om (dreigende) verslechtering te voorkomen.

147. Deze stelling van de Staat is onjuist en overigens ook niet ecologische of anderszins onderbouwd. De door ecologen opgestelde definitie van de KDW'en die hiervoor (§3.2) werd opgenomen, luidt als volgt:

“De grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie”

148. In het licht van de verplichting voor de Staat om onder artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn niet alleen verslechtering, maar ook dreigende verslechtering te voorkomen, leidt het overschrijden van de KDW'en tot schending van die verplichting. Temeer daar uit de overgelegde rapporten, onder andere Bobbink et al. 2022 en Tomassen et al. 2022 blijkt dat bij voortdurende te hoge stikstofdepositie na verloop van de ecologische deadline van 2025 de opgelopen schade niet meer, of slecht herstelbaar is, waardoor de door stikstofdepositie veroorzaakte schade niet meer kan worden 'ingelopen' en onomkeerbaar is. De 70 door de Ecologische Autoriteit beoordeelde NDA's bevestigen overigens dat het voor de habitattypen en de leefgebieden van de Rode Lijst in het overgrote merendeel van de Natura 2000-gebieden slecht gaat als gevolg van te veel stikstofdepositie.
149. Volgens de Staat is het “goed mogelijk” (CvA, r.nr. 11.12) dat bijvoorbeeld vernatting van de natuur een adequate maatregel is. Een en ander zou volgens de Staat afhangen van het betreffende habitatype of leefgebied. Ook dit verweer moet worden verworpen. De Staat beroept zich daarmee ten eerste op zijn eigen falen inzake het aanpakken van andere problematiek waaraan een deel van de beschermde habitats en leefgebieden ook blootstaat. Ook die problematiek dient te worden geadresseerd. De Staat ontkent met deze stellingen bovendien dat bijvoorbeeld verdroging andere effecten heeft op de natuur dan stikstofdepositie. Het is dus niet omdat vernat wordt, dat daarmee ook de effecten van stikstofdepositie teniet worden gedaan. Daar is ook in het geheel geen bewijs van overgelegd door de Staat. Dat de stellingen van de Staat onjuist zijn, volgt ook uit het feit dat effecten van andere problematiek, zoals verdroging, de effecten van stikstofdepositie versterken en visa versa (zie hiervoor r.nr 74 en de daar opgenomen publicatie van Van Dobben).
150. De Staat betwist in zijn Conclusie van Antwoord in de bodemprocedure verder niet dat er niet meer tegen de stikstofdepositie valt op te beheren en dat dus de 'overlevingsmaatregelen' en/of 'natuurmaatregelen' die de Staat in stelling bracht naar aanleiding van de Tweede sommatiebrief van Greenpeace¹⁴⁴ onvoldoende soelaas brengen om verslechtering tegen te gaan. De Staat heeft overigens in de Conclusie van Antwoord erkend dat voor twee derde van het oppervlak van de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden op grond van de NDA's de conclusie is dat verslechtering niet kan worden uitgesloten (CvA, r.nr. 7.19). Dat ook andere problematiek kan spelen ten aanzien van specifieke habitats en dat ook die andere problematiek dient te worden aangepakt, maar het voorgaande niet anders.
151. De beschikbare natuurmaatregelen dan wel overlevingsmaatregelen hebben in het verleden juist ten aanzien van deze kwetsbare habitattypen en leefgebieden al opgetreden verslechtering niet kunnen voorkomen. Het in opdracht van de Taakgroep van de Staat uitgevoerde onderzoek van Tomassen et al. 2022 (**productie 16**) bevestigt de urgentie van

¹⁴⁴ Tweede Sommatiebrief van Greenpeace aan de ministers voor Natuur en Stikstof en LNV d.d. 16 februari 2023 (ingebracht als productie 7 in de bodemprocedure) (**niet ingebracht**).

stikstofreductie en heeft de urgente lijst zelfs uitgebreid. De sinds jaar en dag ingezetten natuurmaatregelen hebben dat niet kunnen verhelpen (Bdv, r.nrs 280-284). Aldus rust de bewijslast dat natuurmaatregelen wel voldoende en tijdig en zonder schadelijke gevolgen kunnen worden toegepast, met tijdig en zeker effect, en stikstofreductie tot onder de KDW voor eind 2025 niet noodzakelijk zou zijn om verslechtering te voorkomen, op de Staat. De Staat levert hiervoor echter in het geheel geen onderbouwing.

152. Ook zou de Staat aan zijn verplichtingen hebben voldaan doordat vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw de stikstofdepositie is afgenomen. De Staat zou verder steeds de passende en instandhoudingsmaatregelen hebben genomen op basis van de – destijds – best beschikbare wetenschappelijke kennis (CvA, r.nr. 11.13). Ook dit verweer is onjuist en moet worden verworpen. De schadelijke effecten voor de natuur van wat toen ‘zure regen’ werd genoemd, waren toen al bekend, zonder dat dit tot drastische terugdringing van de stikstofdepositie heeft geleid. Zo schrijft het PBL in 2010 al het volgende over de Nederlandse doelstellingen voor depositie en waarom die niet werden gehaald:

“Na 1990 zijn de doelstellingen voor de depositie in beleidsnota’s herhaaldelijk geëvalueerd. Dit heeft geleid tot een versoepeling van de doelstellingen, vooral omdat eerdere doelstellingen niet haalbaar bleken. De huidige depositiedoelstellingen dateren van 2002 en bedragen 2.300 mol per hectare voor zuur en 1.650 mol per hectare voor stikstof. Dit zijn gemiddelde waarden voor Nederland. Bij deze niveaus is 20 procent van het areaal aan Nederlandse natuur volledig beschermd. De huidige doelstellingen voor verzurende en vermestende depositie voor 2010 zullen echter niet worden gehaald.”¹⁴⁵

153. Ook toen al –meer dan dertig jaar geleden— werd “onhaalbaarheid” van de stikstofreductiedoelen door de Staat opgevoerd, ten koste van de natuur. Deze bevindingen van het PBL weerspreken meteen ook dat de Staat steeds heeft gehandeld op grond van de “–destijds– best beschikbare kennis”. Die kennis leidde immers ook in die jaren tot veel strengere normen voor stikstofdepositie dan werden nageleefd. Bovendien geldt vanaf 2008 en zeker vanaf 2012 dat de Staat door de vaststelling van Nederlandse KDW’en –die steeds worden gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis— wist dat de stikstofdepositie onder de KDW’en diende te blijven. De Staat is zich er sinds 2008 ook van bewust geweest dat de stikstofdepositie onder KDW diende te worden gehouden of gebracht om risico op verslechtering en dus aantasting van de beschermde natuur te voorkomen. De conclusie is dus simpelweg dat de Staat sinds de jaren ’90 steeds voorrang heeft gegeven aan andere belangen dan het belang van de bescherming van de natuur tegen stikstof.
154. Voor zover de Staat beoogt te betogen dat de natuur sinds de aanmelding / aanwijzing van de Nederlandse Natura 2000-gebieden niet zou zijn verslechterd en op dit moment niet verslechtert dan wel dreigt te verslechteren (zie o.a. CvA, r.nr. 11.13), is ook die stelling onhoudbaar in het licht van de recente conclusies van wetenschap én bewindspersonen over de huidige staat van de stikstofgevoelige natuur en over de nog steeds optredende verdere verslechtering. Hier volstaat het alleen kort te verwijzen naar de hiervoor besproken rapporten Bobbink et. al 2022 (**productie 14**), de Quicksan (**productie 15**), Thomassen et al. 2022 (**productie 16**) en Bobbink en Tomassen 2024 (**productie 25**). Al in het voorjaar 2023 toen de eerste NDA's waren gepubliceerd lieten deze volgens minister-president Rutte en de minister voor Natuur en Stikstof zien dat er toen al “geen tijd te verliezen” was, we ons niet konden “*permitteren om uit te blijven stellen*” en dat “*het niet goed gaat met onze natuur*”

¹⁴⁵ PBL, ‘Zure regen Een analyse van dertig jaar verzuringsproblematiek in Nederland (2010), p. 17 (**productie 31**).

(zie hiervoor, r.nr. 88 en BDv, r.nrs. 163-165). De eerste 70 door de Ecologische Autoriteit beoordeelde NDA's bevestigen dat sprake is van verslechtering door stikstofdepositie, dan wel dat verslechtering door stikstofdepositie niet kan worden uitgesloten voor de habitattypen van de Rode Lijst in het overgrote merendeel van de Natura 2000-gebieden en de Ecologische Autoriteit heeft dit recent bevestigd in haar rapport van januari 2024 (**productie 24**) (zie hiervoor §3.4.2).

155. In de Conclusie van Antwoord erkent de Staat dat uit *“de natuurdoelanalyses volgt, kort samengevat, dat voor ruim twee derde van de habitattypen verslechtering niet is uitgesloten”* (CvA, r.nr. 7.19). De stelling van de Staat dat Greenpeace zou vorderen dat de Staat passende maatregelen treft om –kort gesteld– in het verleden opgetreden schade, bijvoorbeeld door cumulatie van zuur in de bodem te herstellen en dat Greenpeace zich daarvoor op artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn beroept (CvA, r.nr. 11.14), berust op een onjuiste voorstelling van zaken door de Staat. Greenpeace beroept zich er namelijk op dat de stikstofgevoelige natuur van de Rode Lijst die nog over is, onder de KDW'en wordt gebracht om voortschrijdende verslechtering en dreigende verslechtering zoveel mogelijk te voorkomen, met inachtneming van de ecologische deadline van 2025. Greenpeace vordert dan ook niet om de over jaren ontstane schade aan de habitattypen en leefgebieden te herstellen. Greenpeace vordert juist de achteruitgang van de natuur van de Rode Lijst te stoppen door de stikstofdepositie drastisch naar beneden te brengen, om te redden wat ons nog rest, voordat het te laat is. Dat de stikstof drastisch naar beneden moet, heeft de landsadvocaat overigens in advies aan de Staat onderschreven:

“Dat de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden aanzienlijk moet worden gereduceerd, staat niet meer ter discussie.”¹⁴⁶

156. De Staat voert ook nog op dat vanuit Europa (nog) geen inbreukprocedure tegen Nederland is gestart (CvA, r.nr. 11.15). Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de Staat zijn verplichtingen uit de Habitatrictlijn, ondanks de overmaat aan stikstofdepositie en de aantasting van de stikstofgevoelige natuur, na zou komen. In tegendeel, de door de Staat aangehaalde brief van de Europese Commissie van 28 maart 2023 (**productie 51**, in de bodemprocedure door de Staat ingebracht als productie 42) gaat niet over het al dan niet starten van een inbreukprocedure. De Commissie meldt op de hoogte te zijn van de bestaande ‘overmaat’ aan stikstofdepositie en van het belang om de stikstofgevoelige natuur onder de KDW'en te brengen, zodat de verslechtering ‘een halt’ kan worden toegeroepen.
157. In tegendeel, dat de Commissie niet uitsluit een inbreukprocedure tegen Nederland te beginnen, volgt uit een zeer recente brief van de Commissie van 16 februari 2024 naar aanleiding van een verzoek van milieuorganisatie MOB om een inbreukprocedure tegen Nederland te starten over de veel te hoge stikstofdepositie en de gevolgen daarvan voor de natuur. Daarin meldt de Commissie o.a.:

“The Dutch courts have been asked, among others by MOB, to ensure the correct application of EU nature legislation as regards the impact of nitrogen deposition on protected sites which are sensitive to nitrogen deposition. Relevant cases are still pending, including one started by Greenpeace in summer 2023. National courts are

¹⁴⁶ Advies Hoofdlijnenbrief, van de landsadvocaat aan het ministerie van LNV d.d. 12 mei 2022 (**productie 8**).

indeed responsible for the correct application of EU law at national level and the competent Dutch courts are fulfilling their role in the above context.”¹⁴⁷

158. De Commissie is zich bewust van de lopende procedures over de te hoge stikstoflast en de gevolgen daarvan voor de beschermde natuur. De Commissie sluit vervolgens in de brief, anders dan de Staat stelt, toekomstige inbreukprocedures tegen Nederland juist niet uit:

“In this regard, we will also continue to provide guidance and technical support to the Dutch authorities to ensure full compliance with EU law, without prejudice to any enforcement action that the Commission may consider in the future.”¹⁴⁸

159. De Commissie heeft, anders dan de Staat lijkt te veronderstellen, dus in het geheel niet de intentie om af te zien van een inbreukprocedure tegen Nederland, maar volgt Nederland en ook de lopende rechtszaken over stikstof, waaronder de van Greenpeace juist op de voet.

6.3 Zorgplicht wel geschonden

160. De Staat betoogt in de bodemprocedure dat Greenpeace het beroep op schending van de in artikel 6:162 BW opgenomen zorgplicht niet zou hebben onderbouwd (CvA, r.nrs. 11.35 e.v.). Dat is onjuist.
161. Greenpeace heeft in de bodemprocedure en in dit kort geding stukken ingebracht die de (dreigende) verslechtering van de beschermde habitattypen en leefgebieden van de Rode Lijst aantonen, alsook van het feit dat de Staat hier bijvoorbeeld al jaren van op de hoogte is en dat ook de ontwikkelingen in het stikstofdossier (waaronder de meest recente herziening van de KDW'en) voor de Staat te voorzien waren. Verslechtering, teloorgang en verlies van deze kenmerkende natuur is evident in strijd met deze zorgplicht. De Staat heeft geen enkel tegenbewijs geleverd die de rapporten waar Greenpeace zich op beroept, en de daarop gebaseerde urgentie voor de Rode Lijst, ontkrachten of weerleggen.¹⁴⁹

6.4 Voorzienbaarheid herziening van de KDW'en en andere ontwikkelingen

162. Het betoog van de Staat dat hij de verlaging van de KDW'en eind 2023 niet had kunnen voorzien, en dat hem aldus geen verwijt kan worden gemaakt over het niet (eens) behalen van zijn wettelijke stikstofdoelen, is eerder in deze dagvaarding al genoegzaam weerlegd.
163. Daarnaast, en zonder daarvoor enig bewijs te leveren, stelt de Staat dat zonder de aanpassing van de KDW'en eind 2023 de doelstelling van 40% van de stikstofgevoelige natuur onder KDW in 2025 'wel gehaald zou zijn geweest' (CvA, r.nr. 5.20), onder verwijzing naar een RIVM-rapport. De Staat erkent hiermee dat los van de herziening van de KDW'en (die voor de Staat goed was te voorzien) het wettelijke stikstofdoel voor 2025 ook niet zou zijn gehaald. De modellering in Figuur 17 van dat RIVM-rapport RIVM, 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023', (**productie 1**) laat zien dat de doelstelling van 2025 niet gehaald wordt, ook niet als de herziening van de KDW'en zou worden weggedacht. Wat hier ook van zij, de Staat beroept zich op het eigen falen inzake het verzamelen en bijhouden van de best

¹⁴⁷ Brief van de Europese Commissie van 16 februari 2024, Ares(2024)1180355 (**productie 52**) p. 1.

¹⁴⁸ Brief van de Europese Commissie van 16 februari 2024, Ares(2024)1180355 (**productie 52**) pp. 1-2.

¹⁴⁹ Dit in tegenstelling tot CvA, r.nrs. 11.35 e.v.

beschikbare wetenschappelijke kennis inzake de herziening van KDW'en in 2022, terwijl de Staat gehouden was zich steeds te vergewissen van nieuwe studies en bevindingen die de gehanteerde KDW'en mogelijk aantasten. Hoe dan ook voldoet de stikstofreductie niet aan het wettelijke doel voor 2025, zodat de onrechtmatigheid van het handelen van de Staat in die zin vaststaat.

164. Voorts beroept de Staat zich nog op “enkele andere tegenvallers”, zoals “de verbetering van de luchtkwaliteit en om meteorologische omstandigheden” die tot meer stikstofdepositie hebben geleid en dat hem ook hier geen verwijt kan worden gemaakt (CvA, 11.42). Ook deze standpunten snijden echter geen hout. Het feit dat dat verbeterde luchtkwaliteit kan leiden tot meer stikstofdepositie is de Staat immers al jaren bekend, zo blijkt uit de RIVM-Monitor stikstofdepositie 2023 (**productie 1**).¹⁵⁰ De “meteorologische omstandigheden” die als “tegenval” worden opgevoerd door de Staat, verantwoordelijk zouden zijn voor circa 10% van de totale jaarlijkse stikstofdepositie (CvA, 11.33).¹⁵¹ Die meteorologische omstandigheden in 2022 waar de Staat op doelt, o.a. een zeer droge zomer, waren echter sinds jaar en dag voor de Staat te voorzien op grond van de klimaatwetenschap,¹⁵² die immers al jaren een stijging van temperaturen en toenemende periodes van hitte in Nederland voorziet. De Staat is bovendien al jaren bekend met de effecten van meer en langere droogte op de stikstofdepositie op grond van de metingen van ammoniakdepositie in Natura 2000-gebieden (zogenaamde MAN-metingen¹⁵³). Grotere en langere droogte en hitte, o.a. door klimaatverandering, zorgt inderdaad voor meer depositie uit dezelfde bronnen maar dat was dus voor de Staat voorzienbaar. Zo publiceerde het RIVM in 2019 depositiecijfers over 2018, een jaar met grote droogte, waarin wordt vastgesteld dat de toename van stikstofdepositie in 2018 het gevolg is van de hitte dat jaar (**productie 56**) (zie ook BDv, r.nr. 193). De “tegenvallers” waar de Staat zich op beroept, waren dus niet onverwacht. Integendeel, de Staat was van het risico op dergelijke stikstof-verhogende factoren, goed op de hoogte en had daarmee rekening kunnen en moeten houden bij het bepalen en inrichten van het stikstofbeleid, op grond van de verplichting om (dreigende) verslechtering te voorkomen. Althans, minimaal met het oog op de –ernstig tekort schietende– wettelijke doelstelling van 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW'en in 2025.

¹⁵⁰ Daarin wordt onder meer beschreven dat het fenomeen bekend is uit onderzoek in 2018 in het Verenigd Koninkrijk. Zie bijv. RIVM, ‘Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023’, oktober 2023 (**productie 1**), p. 57: “5.1.2 Effect van veranderende chemische samenstelling van de lucht De depositie (Figuur 11) en de gemeten concentratie (Figuur 12) van ammoniak zijn vanaf 2010 toegenomen, terwijl de emissies niet stegen. Dit komt omdat de ammoniakconcentratie en -depositie sterk worden beïnvloed door andere stoffen in de atmosfeer, zoals zwavel- en stikstofdioxiden. Ammoniak kan met zwavel- en stikstofdioxide ammoniakzouten (secundair fijnstof) vormen. Er zijn steeds minder zwavel- en stikstofdioxiden in de lucht aanwezig. Daardoor wordt er steeds minder ammoniak omgezet in ammoniakzouten. Zo blijft er meer ammoniak in de lucht, die vervolgens neerslaat (RIVM, 2018). Hierdoor is het dus mogelijk dat de ammoniakconcentraties en de -depositie in de loop van de tijd toenemen, terwijl de ammoniakemissies gelijk blijven. Een fenomeen dat ook in het Verenigd Koninkrijk is waargenomen (Tang et al., 2018). De chemische omzetting van ammoniak is een proces waarmee rekening wordt gehouden in de modellering. In de prognose van de stikstofdepositie wordt dan ook rekening gehouden met eventuele andere chemische samenstelling van de atmosfeer in de toekomst.”

¹⁵¹ ‘Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023’ RIVM-rapport van oktober 2023 (**productie 1**), p. 53.

¹⁵² Zie onder andere de feitenvaststelling door de rechtbank in het *Urgenda*-vonnis van 2015, gebaseerd op internationale klimaatwetenschap en de conclusies die o.a. het PBL en het KNMI daaraan verbinden voor Nederland waar het betreft de stijging van temperaturen en toename van hitte in Nederland, Rechtbank Den Haag, 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*), o.a. r.o. 4.15-4.19.

¹⁵³ Zie voor de definitie van meetresultaten ‘MAN’, de website van het RIVM: “Het MAN begon in 2005 met metingen in 22 natuurgebieden. Na een aantal uitbreidingen meten we in 2023 in 87 natuurgebieden.” (**niet ingebracht**). Beschikbaar via: man.rivm.nl [geraadpleegd: 13-03-2024]

6.5 Geen ‘ingrijpen in het democratisch wetgevingsproces’

165. De Staat stelt zich in de bodemprocedure op het standpunt dat het toewijzen van de vorderingen van Greenpeace neer zou komen op “*ingrijpen in het democratische proces*” (CvA, 11.49 e.v.). Dat standpunt is onjuist, ook ten aanzien van hetgeen Greenpeace in dit kort geding vordert.
166. Greenpeace vordert geen specifieke maatregelen die de Staat moet doorvoeren, en heeft al helemaal niet de aanpassing van wetgeving gevorderd. Wat zij –kort gesteld– wel vordert, is dat de habitats en leefgebieden van de Rode Lijst tegen stikstofdepositie worden beschermd. Dat kan alleen door de stikstoflast die op die natuur rust tijdig en drastisch te reduceren, en dat kan alleen door het nemen van passende maatregelen (zoals ook door de Habitatrichtlijn wordt vereist). Hetgeen Greenpeace vordert grijpt dan ook (juist) niet in op het democratisch wetgevingsproces. Zij verwijst in dit verband naar het vonnis van de rechtbank Den Haag waarin omwonenden onder meer bij het tekort schieten van de wettelijke geurhindernormen vorderden dat de Staat op grond van internationaalrechtelijke normen (in dat geval artikel 8 EVRM) “*passende maatregelen*” moet nemen om hen afdoende te beschermen tegen stankoverlast. De rechtbank overwoog hiertoe onder andere het volgende:

“Ten aanzien van de onder 4.22 genoemde eisers is vast komen te staan dat het wettelijk systeem hen niet afdoende beschermt, of heeft beschermd tegen stankoverlast, terwijl bovendien ten aanzien van hen redelijke en passende maatregelen achterwege zijn gebleven. De Staat heeft ten aanzien van hen zijn uit artikel 8 EVRM voortvloeiende verplichtingen geschonden.”¹⁵⁴

167. Zoals gezegd strekken de vorderingen van Greenpeace daarnaast evenmin tot een wetgevingsbevel. Ingeval de vorderingen van Greenpeace zouden resulteren in een gerechtelijk bevel daartoe, houdt de Staat immers de volledige vrijheid om te bepalen op welke wijze hij aan dat bevel uitvoering geeft. Onder die omstandigheden is van een wetgevingsbevel dan ook geen sprake. Dit was ook de redenering van het Gerechtshof Den Haag in de *Urgenda*-zaak:

“De Staat voert in dit verband ook nog aan dat het beperken van het gezamenlijk volume van Nederlandse emissies zoals door de rechtbank bevolen, alleen kan worden bereikt door wetgeving in formele en materiële zin, dat dit betekent dat het bevel materieel gezien een bevel tot wetgeving is en dat het de rechter niet vrij staat een dergelijk bevel aan de Staat op te leggen. De rechtbank heeft echter met juistheid overwogen dat de vordering van Urgenda niet strekt tot het tot stand brengen van wetgeving (hetzij in formele hetzij in materiele zin) en dat de Staat de volledige vrijheid houdt om te bepalen op welke wijze hij aan het gevorderde bevel uitvoering geeft. Indien al zou moeten worden geoordeeld dat uitvoering van het opgelegde bevel slechts mogelijk is door het tot stand brengen van formele of materiele wetgeving, schrijft het bevel op geen enkele wijze voor welke inhoud deze wetgeving zou moeten hebben. Reeds hierom is van een ‘bevel tot wetgeving’ geen sprake.”¹⁵⁵

168. Ten aanzien van de mogelijkheden die de Staat heeft om aan een bevel in deze zaak te voldoen, voorts nog het volgende. In de opgave van het ministerie van LNV aan informateur Plasterk stelt het ministerie dat bij toewijzing door de rechtbank van de vorderingen van

¹⁵⁴ Rechtbank Den Haag 14 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119 (*Stankoverlast*) r.o. 4.30.

¹⁵⁵ Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*), r.o. 68; bevestigd in Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*) r.o. 8.2.6-7.

Greenpeace in de bodemzaak de Staat gedwongen wordt ‘binnen zeer korte termijn effectieve maatregelen te treffen om de stikstofbelasting aanzienlijk terug te brengen’ en dat daaraan voldaan kan worden, overigens met inzet van ‘dwingend instrumentarium’, in de periode 2024-2028 (zie ook hiervoor r.nr. 77). Greenpeace heeft in de bodemprocedure betoogd dat er vele mogelijkheden zijn voor stikstofreductie, ook op de korte termijn. Daartoe is in de bodemzaak een in opdracht van Greenpeace door CLM opgesteld rapport overgelegd, het rapport ‘*Stikstofmaatregelen in de veehouderij: Overzicht van ‘laaghangend fruit’*’, CLM, 2022 (**productie 19**). Het rapport dient ertoe te onderbouwen dat er in ieder geval tal van mogelijkheden zijn. Dat die mogelijkheden er zijn wordt overigens ook door de Staat erkend. Immers, verschillende ambtelijke notities¹⁵⁶ inventariseren een veelheid aan maatregelen om de stikstofdepositie te doen dalen. Bij wijze van voorbeeld brengt Greenpeace de RIVM-Memo ‘Verkenning Normeren en Beprijzen van stikstofemissies’ uit 2021 in (**productie 53**)¹⁵⁷. Daarin staan voor de landbouw, industrie en verkeer vele opties voor stikstofreductie.¹⁵⁸ Daarnaast heeft ook de minister zelf meermaals duidelijk gemaakt een “*dwingend instrumentarium*” in te kunnen zetten voor zover vrijwilligheid ten aanzien van uitkoop en/of aanpassing van bijvoorbeeld bedrijfsvoering onvoldoende resultaat oplevert (zie hiervoor r.nr. 78). Verder vermeldt ook de Bijlage van het ministerie van LNV bij het Verslag van informateur Plasterk van 12 februari 2024, dat de Staat “*het verplichtend/normerend instrumentarium*” kan inzetten als er snel stikstofreductie moet worden gerealiseerd. Dat kan volgens het ministerie dan “*naast een intensivering van het vrijwillige spoor*” (zie hiervoor, r.nr 77). In de zogeheten Hoofdpijnenbrief van 1 april 2022 beschreef de Minister voor Natuur en Stikstof ook al verschillende opties:

“Mogelijke oplossingen voor (agrarische) ondernemers, passend in hun situatie, zijn innovatie, verplaatsing, extensivering of zelfs vrijwillig stoppen. Wanneer vrijwilligheid te weinig oplevert, worden dwingender maatregelen, als onteigening ingezet.”
(Kamerstukken II, 2021–2022, 33 576, nr. 269 p.1) (**niet ingebracht**)

169. Kortom, de Staat behoudt bij het vaststellen van het in dit kort geding gevorderde plan met passende maatregelen nadrukkelijk beleidsvrijheid. Dat gezegd, is die beleidsvrijheid naar standpunt van Greenpeace door het eigen en ernstige nalaten van de Staat wel drastisch ingeperkt waar het de tijdigheid van de te nemen maatregelen betreft. Ten aanzien van de mate van beleidsvrijheid die de Staat bij die stand van zaken nog rest, wijst Greenpeace op het arrest van het gerechtshof Den Haag in de zaak over de *Hedwigepolder* (zie ook BDv, r.nrs. 260 en 261). Over beleidsvrijheid van de Staat ten aanzien van de resultaatsverplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn overwoog het gerechtshof:

“Het hof is met de rechtbank van oordeel dat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn de Staat weliswaar de resultaatverplichting oplegt om passende maatregelen te treffen zodat verslechtering van de habitats in de Westerschelde wordt voorkomen, maar dat de Staat de bevoegdheid wordt gelaten te bepalen welke maatregelen passend zijn in het licht van de omstandigheden van het geval. Die bevoegdheid betreft naar het

¹⁵⁶ Zie ook de Achtergrondnotitie ‘Bouwblokken voor Natuurherstel’ van het Ministerie van Financiën, pp. 11-12 (**productie 55**). De achtergrondnotitie is ingebracht als bijlage bij de Kamerbrief van de Minister van Financiën d.d. 10 februari 2023, Kamerstukken II, 2022–2023, 35 334, nr. 223. Zie ook het met financiering van LNV opgestelde rapport ‘Naar een ontspannen Nederland’, Erisman en Strootman, juli 2021 (**productie 57**).

¹⁵⁷ Memo van het RIVM aan DG Stikstof d.d. 10 maart 2021, ‘Verwacht effect op stikstofdepositie door fiches normeren en beprijzen’ (**productie 53**).

¹⁵⁸ ABD TopConsult, ‘Normeren en beprijzen van stikstofemissies Sturen op stikstof’ van 14 juni 2023, dat door de minister voor Natuur en Stikstofdepositie op 30 juni aan de Tweede Kamer werd gezonden (Kamerstukken II, 2022–2023, 35 334, nr. 261) pp. 31-56 (Hoofdstuk 4, ‘Landbouw’), pp. 57-62 (Hoofdstuk 5, ‘Industrie’), pp. 63-70 (Hoofdstuk 6, ‘Mobiliteit’) (**productie 22**).

oordeel van het hof niet alleen de inhoud van de te nemen maatregelen, maar in beginsel ook het tijdstip waarop de maatregelen zullen worden getroffen. De grens van de beleidsvrijheid van de Staat komt pas in beeld als in rechte komt van te staan dat verslechtering van de habitats in de Westerschelde dreigt op te treden of is opgetreden ten gevolge van een weigering van de Staat om passende preventieve maatregelen te nemen.”¹⁵⁹

170. Deze grens van de beleidsvrijheid is ook in de onderhavige zaak bereikt. Nog los van de urgentie van stikstofdaling voor de natuur op de rode Rode Lijst (en dus voor 2025) zoals dat uit door Greenpeace gelast onderzoek blijkt, wordt het ook onderschreven door het onderzoek van de Taakgroep van het ministerie in de Quicksan van 2022 en in het in opdracht van het ministerie opgestelde rapport van Tomassen et al 2022. Passende maatregelen om de stikstofdepositie op natuur van de Rode Lijst voor eind 2025 onder de KDW'en te brengen, zijn volgens de deskundigen noodzakelijk om onomkeerbaar verlies van soorten en aantasting van de habitattypen en leefgebieden te stoppen.¹⁶⁰ Ten aanzien van de te hoge stikstofdepositie geldt verder dat verslechtering en dreigende verslechtering al aan de orde zijn, zodat de Staat zijn beleidsvrijheid inzake het bepalen van een tijdspad van passende maatregelen meer dan heeft opgesoupeerd.
171. Evenzo wijst Greenpeace er tot slot nog op dat de wettelijke stikstofdoelen in de Ow volgens de deskundigen op zichzelf ernstig te kort schieten om de habitattypen en leefgebieden van de Rode Lijst afdoende te beschermen. Dit terwijl passende maatregelen om dat wel te doen, achterwege zijn gebleven. Althans voor zover in dit kort geding relevant, ernstig te kort schieten omdat ze überhaupt geen rekening houden met de Rode Lijst en 2025.

6.6 Beroep op de belangen van derden en ‘zwaarwegende maatschappelijke belangen’

172. Bij toewijzing van de vorderingen in de bodemzaak is het volgens de Staat (CvA, r.nr. 11.65 e.v.) ‘goed voorstelbaar dat de Staat’ ‘drastisch zal moeten ingrijpen in de landbouwsector’. Dergelijke maatregelen vragen aldus de Staat om een afweging van betrokken belangen, ook van personen en bedrijven die niet zijn betrokken in de onderhavige procedure.
173. De Staat heeft zich voorts in de bodemzaak beroepen op “*zwaarwegende maatschappelijke belangen*” in de zin van artikel 6:168 BW, op grond waarvan schade aan de natuur –kort gesteld– tot op zekere hoogte zou moeten worden geaccepteerd. Het kennelijke standpunt van de Staat hierbij is blijkbaar dat andere belangen, bijvoorbeeld het ongewijzigd voortzetten van bestaande landbouwpraktijken zodanig zwaarwegend zouden zijn dat het belang van natuurbehoud hiervoor zou moeten wijken (CvA, r.nrs 11.85-11.92). Dat verweer van de Staat moet worden verworpen.
174. Ten aanzien van een beroep van de Staat op artikel 6:168 BW geldt dat die bepaling alleen betrekking heeft op vorderingen die (feitelijk) strekken tot verbod van een onrechtmatige

¹⁵⁹ Gerechtshof Den Haag 3 juni 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1736, M & R 2014/138 r.o. 6.

¹⁶⁰ Zie ook PBL, februari 2024, ‘Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering’ (**productie 28**), p. 26: “Een langdurige overschrijding van de KDW kan leiden tot een verlies aan dier- en plantensoorten die horen bij een bepaalde habitat. De toename van de stikstofbeschikbaarheid in de bodem leidt er bijvoorbeeld toe dat snelgroeiende plantensoorten de minder concurrentiekrachtige plantensoorten verdringen. Dit resulteert in een steeds homogener vegetatiestructuur en verlies van dier- en plantensoorten (Bobbink 2021).”.

gedraging. Greenpeace vordert geen verbod, Greenpeace vordert juist actie van de Staat in de vorm van stikstofmaatregelen en een adequaat aanpak van de stikstofdepositie.

“Het beroep van de Staat op artikel 6:168 van het Burgerlijk Wetboek (BW) kan in dit verband evenmin slagen. Artikel 6:168 lid 1 BW biedt de rechter de mogelijkheid om een vordering, strekkende tot verbod van een onrechtmatige gedraging, af te wijzen op de grond dat die gedraging vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen behoort te worden geduld. Gelet op de noodzakelijke belangenafweging kan dit artikel niet op generiek niveau worden toegepast. De Staat heeft niet onderbouwd dat bepaalde concrete voorgenomen maatregelen die naar verwachting tot overschrijdingen zullen leiden, op grond van zwaarwegende maatschappelijke belangen behoren te worden geduld.”¹⁶¹

175. De vordering in de onderhavige zaak strekt er –kort gesteld– toe dat de Staat concrete maatregelen gaat vast te stellen om de Rode Lijst van habitattypen en leefgebieden tijdig veilig te stellen. Die maatregelen zijn er nu juist nog niet, zodat geen concrete belangenafweging kan worden gemaakt. De Staat gaat er verder aan voorbij dat juist het belang van bescherming van het milieu volgens de geschiedenis van artikel 6:168 BW een zwaarwegend maatschappelijk belang is, waar –afhankelijk van de specifieke afweging– andere belangen onder omstandigheden voor moeten wijken.¹⁶²
176. Voor zover de Staat met een beroep op zwaarwegende maatschappelijke belangen zou betogen dat de rechter “*politieke besluitvorming*” niet mag doorkruisen, wijst Greenpeace op de volgende in dit verband relevante overwegen van het gerechtshof in de *Urgenda*-zaak waaruit het tegendeel blijkt:

“Dit neemt niet weg dat toewijzing van een of meer onderdelen van de vordering ook politieke consequenties kan hebben en in zoverre de politieke besluitvorming kan doorkruisen. Maar dat is in een rechtsstaat inherent aan de rol van de rechter ten opzichte van overheidsorganen. Zo vormt ook de mogelijkheid –en in deze zaak zelfs de zekerheid– dat de kwestie ook en vooral onderwerp van politieke besluitvorming is, geen grond om de rechter te beperken in zijn opdracht en bevoegdheid om een rechtsgeschil te beslechten. Voor de totstandkoming van rechtsbeslissingen van de rechter is de vraag naar het al dan niet bestaan van een ‘politiek draagvlak’ voor de uitkomst daarvan niet relevant. [...]”¹⁶³

177. De Staat lijkt met het zijn verweer van “*zwaarwegende maatschappelijke belangen*” met name de gevolgen van stikstofreductie voor boerenbedrijven voor ogen te hebben gehad. Zoals hiervoor uiteengezet, is en blijft het evenwel aan de Staat om te bepalen welke maatregelen worden getroffen, en of, in welke mate en hoe de gevolgen voor derden worden opgevangen, verzacht of gecompenseerd. Het gerechtshof overwoog in de *Urgenda*-zaak in dat verband nog het volgende:

“Bij dit alles is van belang dat de hier besproken vordering niet strekt tot een gebod of bevel aan de Staat om *bepaalde* maatregelen van wetgeving of beleid te treffen. In geval van toewijzing van de vordering behoudt de Staat de volle, bij uitstek aan hem

¹⁶¹ Rechtbank Den Haag 7 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10171 (kort geding Luchtkwaliteitsplan), r.o. 4.17.

¹⁶² Milieubelangen moeten eveneens tot de zwaarwegende maatschappelijke belangen worden gerekend, zie Van Nispen in: *Groene Serie OD* [actueel tot 30-11-2023] (aant. 15, ‘Milieubelangen’), met een overzicht van jurisprudentie waar dit uit blijkt, en een verwijzing naar het mondeling overleg “ad art. 5.1.2, Parl. gesch. Boek 5, p. 55, waar de Regeringscommissaris opmerkt dat niemand zal aarzelen over het ‘algemene’ karakter van milieubelangen.”

¹⁶³ Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*), r.o. 4.98.

toekomstige, vrijheid om te bepalen op welke wijze hij gevolg geeft aan het desbetreffende bevel. Ook hierbij houdt de rechtbank rekening met het gegeven dat de Staat niet heeft gesteld dat hij feitelijk in de onmogelijkheid verkeert om het bevel uit te voeren. En ook hier geldt dat de Staat niet heeft betoogd dat andere, fundamentele, belangen die hij ook moet behartigen, hierdoor zouden worden geschaad.”¹⁶⁴

178. Natuurbehoud en het voorkomen van verdere onomkeerbare teloorgang van de Rode Lijst – te weten: bijzonder waardevolle natuur voor Nederland én Europa— is van groot maatschappelijk belang. Meer in het bijzonder is er vanwege de onomkeerbare gevolgen voor de voor Nederland kenmerkende natuur van de Rode Lijst, juist een groot maatschappelijk belang bij het reduceren van stikstofdepositie.¹⁶⁵ Dat belang is naar overtuiging van Greenpeace niet in getallen uit te drukken. Natuurbehoud (en uiteindelijk natuurherstel) is in het algemeen belang en bovendien essentieel voor mens, milieu én maatschappij. In dit verband verwijst Greenpeace naar de recent door bureau Arcadis voor LNV uitgevoerde *Impact Assessment* van de nog niet ingevoerde Europese Natuurherstelverordening – Nederland stemde daar overigens een paar dagen geleden tegen – waaruit blijkt dat de kosten (€76 miljard) van natuurherstel opwegen tegen de maatschappelijke baten (geschat op minimaal €129 miljard), onder andere schoon (drink)water, gunstig effect op het klimaat en voedselzekerheid¹⁶⁶.
179. De Staat heeft in de Conclusie van Antwoord in de bodemzaak verwezen naar belangen van personen en bedrijven werkzaam in “*de landbouwsector*” en de families en gemeenschappen “*waar deze bedrijven onderdeel van uitmaken*”, en van “*toeleveranciers van diervoeders en andere dienstverleners aan de landbouw*”. Bij 40% krimp van de veestapel is het met name de ‘toeleveranciers’, waaronder de producenten van veevoer, die de grootste verliezen zullen leiden.¹⁶⁷ Volgens de Staat kan uit rapporten van het PBL en de WUR “*worden afgeleid dat het voldoen aan de vorderingen van Greenpeace ingrijpend is voor de aan de landbouw verbonden economische activiteiten en in meer algemene zin voor grote delen van stikstofgevoelige provincies, zoals Gelderland, Overijssel en Brabant*” (CvA, r.nr. 3.2). Wat daar ook van zij —de Staat laat immers juist na om concrete passende maatregelen te nemen gericht op de Rode Lijst— het laat de resultaatsverplichting van de Staat onverlet.
180. De Staat gaat daarbij gemakshalve ook voorbij aan het feit dat juist het níét stoppen van de aantasting van beschermde habitats door stikstofdepositie er sinds de onverbindend-verklaring van het PAS door de Raad van State voor zorgt dat vele essentiële sectoren ‘op

¹⁶⁴ Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*), r.o. 4.101.

¹⁶⁵ Vgl. ook Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*), r.o. 4.99.

¹⁶⁶ Uit een zogenaamde *Impact Assessment* (IA) (Arcadis in opdracht van LNV) ten aan van de Europese Natuurherstelverordening blijkt dat de kosten van natuurherstel in Nederland opwegen tegen de baten daarvan voor de samenleving: “Een belangrijke conclusie uit het IA is dat de maatschappelijke kosten van «niets doen», een veelvoud zijn van de kosten van wél handelen. Op basis van de indicatieve analyse van baten en kosten is de verwachting dat de maatschappelijke baten van de implementatie van de NHV (geschat op minimaal €129 miljard) over de analyseperiode tot 2050 per saldo groter zijn dan de maatschappelijke kosten (geschat op €76 miljard). Hierbij moet opgemerkt worden dat de kosten- en batenposten met grote onzekerheden, en ook enkele onvolkomenheden, gepaard gaan en dat deze bij nadere uitwerking van de opgave en maatregelen kunnen afwijken. Onder de baten vallen het beschermen en verbeteren van drinkwatervoorziening, bodem-, lucht- en waterkwaliteit, klimaat en voedselzekerheid.” (Kamerbrief van 1 maart 2024, Kamerstukken II, 2023–2024, 21 501-08, nr. 935, p. 4) (**niet ingebracht**).

¹⁶⁷ De Staat heeft hierover bij CvA als productie 1 een briefrapport ingebracht van Jongeneel en Gonzalez Martinez (WUR) ‘Indicatieve berekeningen van de effecten krimp van de veestapel op de toegevoegde waarde van het agrocomplex in de landbouw’ (28 april 2023), p. 3: “Het zijn met name de toeleverende sectoren die daarbij het grootste absolute verlies leiden. Hun verlies kan oplopen tot circa 3 miljard euro (t.o.v. ca 0,9 miljard bij de primaire landbouw, als gevolg van de stoppende bedrijven”. (**niet ingebracht**). Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/65e78434-8584-4010-99be-3fe9e5153e25/file> [geraadpleegd 13-03-2024].

slot' zitten.¹⁶⁸ Dit, omdat de slechte staat van de natuur de vergunningverlening in de weg zit. Het gaat dan om essentiële sectoren die zeer gebaat zijn bij stikstofreductie, zoals de woningbouw, industrie en energietransitie.¹⁶⁹ Het is overigens nadrukkelijk aan de Staat om in het kader van de stikstofaanpak een oplossing te bieden voor belangen van derden die mogelijk nadeel ondervinden van concrete stikstofmaatregelen.

181. Dat geldt ook voor financiële belangen van derden, waar de Staat in de bodemprocedure naar verwijst. Hoewel de Staat wel stelt dat financiële belangen van o.a. de toeleverende agro-industrie als 'zwaarwegend belang' het algemene belang van natuurbescherming opzij zou kunnen zetten, onderbouwt hij verder niet waarom dat zo zou zijn. Het verder door de Staat in de bodemprocedure in stelling gebrachte verlies van 32.000 banen (CvA, r.nr. 11.88) is voorbarig, nu dit cijfer (afkomstig uit een WUR-rapport van 2021) evenmin door de Staat wordt onderbouwd. Verlies van banen in een sector moet immers ook worden afgezet tegen de opties die er zijn om –zeker bij de huidige krappe arbeidsmarkt– ander werk te vinden in andere sectoren of ander werk in dezelfde sector, bijvoorbeeld een duurzamere vorm van landbouw.
182. Het zijn verder niet de vorderingen van Greenpeace die ingrijpend zijn. Wat ingrijpend is, is het almaar vooruitschuiven door de Staat van de sinds decennia noodzakelijke maatregelen. Dat is niet alleen ingrijpend voor de derden die de Staat bij Conclusie van Antwoord noemt, maar voor allen die in Nederland wonen voor wie het belang van natuurbescherming én van het naleven door de Staat van wettelijke en Europese verplichtingen essentieel is. Bovendien hebben ook de door de Staat genoemde derden er nadrukkelijk belang bij dat de Staat, in het licht van zijn verplichtingen, met een daadkrachtig en helder beleid komt. Om de landbouwsector te noemen: die heeft al jaren behoefte aan duidelijkheid (die ontbreekt) zodat er bedrijfskeuzes en investeringen kunnen worden gedaan met oog voor de toekomst. Tot slot vergeet de Staat voor het gemak om ook te benoemen dat de onduidelijkheid die hij zelf laat voortbestaan de belangen van derden zeer ernstig aantast. In plaats van het doorhakken van knopen –over toekomstige stikstofreductie, het tempo daarvan en de te verwachten (eventueel dwingende) maatregelen– schuift de Staat die lastige besluitvorming steeds weer vooruit. Aldus worden bedrijven en burgers in onzekerheid gelaten, en onder andere niet in staat gesteld om op beleid te anticiperen en hierop hun investerings- of andere beslissingen aan te passen.

7 SCHADE

183. Het mag duidelijk zijn dat het handelen van de Staat leidt tot (dreigende) onomkeerbare schade aan de kwetsbare habitats en leefgebieden die in dit kort geding (maar ook in de bodemprocedure) centraal staan.

¹⁶⁸ Zie bijvoorbeeld 'Sociaaleconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering', PBL, februari 2024, p. 57 (**niet ingebracht**). Beschikbaar via: <https://www.pbl.nl/publicaties/sociaaleconomische-effecten-van-stikstofbronmaatregelen-en-natuurmaatregelen> [geraadpleegd: 13-03-2024]

¹⁶⁹ *Idem*, p. 63: "Na de ongeldigverklaring van het PAS gaven veel initiatiefnemers van maatschappelijke activiteiten aan dat het voor hen lastig was geworden om stikstof uitstotende activiteiten vergund te krijgen. Dit impliceert dat de stikstofcrisis een grote sociaaleconomische impact heeft. In de politieke en maatschappelijke discussie wordt deze impact vaak aangehaald als reden om stikstofbeleid te voeren. Dit beleid zou dan niet alleen een positief effect hebben op de natuur, maar ook positief bijdragen aan de woningbouw, de industrie, en bijvoorbeeld de bouwprojecten die nodig zijn voor de energietransitie."

184. Uit alles blijkt dat de Staat geval geen, althans ruim onvoldoende, acht slaat op de ecologische deadline van 2025 voor de Rode Lijst. Dat blijkt opnieuw uit de Conclusie van Antwoord in de bodemprocedure, terwijl daarin ook door de Staat zelf wordt bevestigd dat hij zijn eigen wettelijke doelstellingen ruimschoots niet zal halen. Wettelijke doelstellingen die overigens naar overtuiging van Greenpeace op zichzelf ook al onvoldoende waren om de meest kwetsbare natuur in Nederland afdoende te beschermen.
185. Vaststaat dat teloorgang van de habitats en leefgebieden in kwestie betekent dat Nederland de biodiversiteit verliest die ons land verrijkt, en daarmee natuur die een onmisbare schakel vormt in het Nederlandse ecosysteem.

8 SPOEDEISENDHEID EN BELANGENAFWEGING

186. Deze zaak is uit zijn aard spoedeisend. De stikstofdepositie had al lang op orde moeten zijn. Partijen zijn het erover eens dat de natuur verslechtert of dreigt te verslechteren door de te hoge stikstofdepositie (zie o.a. CvA, r.nr. 7.19). Greenpeace kan daarom in redelijkheid het oordeel van de bodemrechter niet afwachten. Uit de laatste rapporten en onderzoeken blijkt dat de stikstofaanpak van de Staat ernstig tekort schiet en nog steeds niet gericht is op de Rode Lijst van habitattypen en leefgebieden, terwijl in de Conclusie van Antwoord wordt bevestigd dat de Staat niet eens het eigen –ten opzichte van de Rode Lijst ernstig te kort schietende– wettelijke stikstofdoel voor 2025 haalt (zie §3.4.2 hiervoor).
- De voorlopige merites van de zaak volgen uit het ecologisch onderzoek waar Greenpeace zich op beroept, en waaruit blijkt dat de natuur op de Rode Lijst bij deze gang van zaken ernstig wordt geschaad (Bobbink et al. 2021 wijst al op de tekortschietende stikstofdoelen van de Staat, Bobbink et al. 2022, bevestigt de urgentie met o.a. een Rode Lijst, die met de Quickscan van de Taakgroep en het onderzoek van Tomassen et al. in opdracht van de Staat is onderschreven), terwijl inmiddels blijkt dat de Staat nog minder aan stikstofreductie heeft gedaan dan waartoe hij op grond van onderzoeken en de wet gehouden was. Niet alleen heeft de Staat in de stikstofaanpak en het beleid niets gedaan met de Rode Lijst, zelfs de –ontoereikende– stikstofdoelen, althans het doel voor 2025, wordt niet gehaald.
- De belangenafweging tussen het belang van bescherming van de natuur enerzijds en wat de Staat aanvoert onder andere bij Conclusie van Antwoord anderzijds, dwingt tot de voorlopige conclusie dat het vereiste natuurbehoud (en dus een gedegen stikstofaanpak) moet prevaleren boven andere door de Staat aangevoerde belangen, met name omdat de verdere (dreigende) verslechtering door stikstof gelet op het onderzoek van Bobbink 2021, Bobbink et al. 2022, de Quickscan van de Taakgroep 2022, Tomassen et al. 2022 en de recente bevindingen van de Ecologische autoriteit onomkeerbaar is, vanwege de slechte herstelbaarheid van wat er nog over is aan voor stikstof gevoelige natuur. De urgentie van een stikstofaanpak die gericht is op het behouden van de habitattypen en leefgebieden van de Rode Lijst is daarmee gegeven. Het gaat Greenpeace er uiteindelijk om in welk land we willen leven: een land mét of zonder de voor Nederland kenmerkende natuur en de biodiversiteit die voor het Nederlandse en Europese ecosysteem onmisbaar is. Met name nu uit niets blijkt dat de stikstofaanpak van de Staat toereikend gaat zijn moet de belangenafweging in dit kort geding uitvallen in het voordeel van Greenpeace.

- Greenpeace vordert een (plan van aanpak met) maatregelenpakket dat ertoe leidt dat de Rode Lijst tijdig onder de KDW'en wordt gebracht. De vordering heeft tot doel dat de Staat de kostbare tijd die hem resteert ten aanzien van de meest kwetsbare natuur optimaal benut. Het voorgaande omvat minimaal en Greenpeace vordert dit ook expliciet, dat het wettelijke stikstofdoel voor 2025, waarop de Staat zich al jaren richt, tijdig wordt gehaald, met de noodzakelijke prioritering die volgt uit de Rode Lijst. Het is kortom slechts het allernoodzakelijkste dat in dit kort geding wordt gevorderd, in afwachting van een integrale behandeling van hetgeen Greenpeace in de bodemprocedure vordert. Dit moet in het voordeel van Greenpeace meewegen bij de in kort geding uit te voeren belangenafweging.
- De inzet van dit kort geding is dan ook nadrukkelijk dat er zo spoedig mogelijk een rechterlijk vonnis wordt gewezen op grond waarvan op zo kort mogelijke termijn de noodzakelijke stikstofaanpak wordt opgesteld en kan worden uitgevoerd. Daarmee wordt overigens ook duidelijkheid verschaft richting de betrokken partijen, waaronder de agrarische sector en de bouwsector, zodat zij niet alleen weten waar zij aan toe zijn maar ook geïnformeerd zijn en aldus de noodzakelijke investerings- of andere beslissingen kunnen nemen die eventueel nodig zijn.

9 BEWIJSAANBOD

187. De producties worden mee-betekend en zullen tijdig worden verstuurd naar uw rechtbank.
188. Voor zover ex. artikel 150 Rv de bewijslast op eiseres zou rusten, bieden zij bewijs aan voor hun stellingen met alle middelen rechtens.

10 Eis

10.1 Toelichting

189. Nederland is al jaren in gebreke om aan zijn verplichtingen uit de Habitatrichtlijn te voldoen, en zal bij de huidige gang van zaken zelfs zijn eigen wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet behalen. De Staat dient aan deze onrechtmatigheid zo spoedig mogelijk een einde te maken.
190. Bescherming en behoud van de beschermde natuur is wat Greenpeace in dit kort geding (en overigens de bodemprocedure) voor ogen heeft. Uitgangspunt in dit kort geding is dat de Staat (slechts) werkelijk kan voldoen aan de resultaatsverplichting in verband met het verslechteringsverbod uit de Habitatrichtlijn, indien de kwetsbare natuur op de Rode Lijst gewaarborgd blijft. Dit brengt volgens ecologisch onderzoek met zich mee dat de stikstoflast op de natuur op de Rode Lijst vóór eind 2025 onder de KDW moet worden gebracht. Greenpeace vordert daarom in dit kort geding van de Staat een (plan van aanpak met) maatregelenpakket dat ertoe leidt dat met tijdige maatregelen de natuur op de Rode Lijst niet verder wordt aangetast.
191. Vordering I betreft het (plan van aanpak met) maatregelenpakket, dat leidt tot het halen van ecologische deadline van 2025 voor de Rode Lijst, althans tot zo snel mogelijk veilig stellen van de Rode Lijst door de benodigde stikstofdaling tot onder de KDW'en. Voor het voldoen aan de vordering moeten maatregelen worden genomen binnen een vastgestelde termijn.

De maatregelen zouden aan het Programma SN –het “verplicht programma” in de zin van artikel 3.9 lid 4 Ow— kunnen worden toegevoegd met het bijbehorende tijdspad dat gericht is op de Rode Lijst. Greenpeace merkt volledigheidshalve op dat het bestaande Programma SN (nog) geen rekenschap geeft van de Rode Lijst en aldus niet gericht is op het waarborgen van die natuur.

192. Het spreekt voor zich dat de maatregelen in het onder (I) *primair* gevorderde maatregelenpakket, in navolging van de juridische verplichtingen van de Staat, voorspelbaar en aantoonbaar met zich mee moeten brengen dat ten aanzien van de natuur op de Rode Lijst niet later dan eind 2025 aan de KDW'en zal worden voldaan. Indien dat niet gebeurt, zal Nederland volgens de geraadpleegde ecologen namelijk vanaf eind 2025 in strijd met zijn resultaatsverplichting habitats en soorten van de Rode Lijst gaan verliezen, dan wel zal onherstelbare schade optreden. Dat verlies treedt op omdat de elementen waaruit die habitats en leefgebieden bestaan —te weten: een samenstel van specifieke plant- en diersoorten — daaruit zullen verdwijnen.
193. Om die reden is de inzet van Greenpeace dat voor de natuur op de Rode Lijst uiterlijk eind 2025 aan de KDW'en is voldaan. Slechts indien dit daadwerkelijk niet haalbaar zou zijn, geldt vervolgens dat dit doel in dat geval zo snel mogelijk na het verstrijken van de ecologische deadline van 2025 is behaald. Immers, hoe dichterbij de ecologische deadline van 2025 het behalen van de KDW's wordt gerealiseerd, hoe meer kwetsbare natuur van de Rode Lijst nog voor verdere schade en uiteindelijk definitief verlies kan worden behoed. Dat is nodig om aan de op de Staat rustende resultaatsverplichting te voldoen. Omdat uit stukken van LNV blijkt dat de natuur op de Rode Lijst uiterlijk 2028 onder de KDW'en kan worden gebracht (zie hierboven, r.nr. 77), is 2028 als derde optie onder Vordering I opgenomen.
194. Ten aanzien van de verdere inhoud van het gevorderde (plan van aanpak met) maatregelenpakket, geldt dat uit de in de onderhavige dagvaarding besproken bronnen (zie daarvoor met name r.nr. 168, hierboven), blijkt dat de Staat zelfs nu nog tal van mogelijkheden rest om de kwetsbare natuur op de Rode Lijst te redden. Daarvoor is echter wel nodig dat de Staat daadkracht toont en op korte termijn gerichte actie neemt. Evenzeer is nodig dat hij bereid is om het volledige instrumentarium dat hem ter beschikking staat optimaal te benutten. De primaire vordering onder (I) is erop gericht dat af te dwingen.
195. Greenpeace beseft dat de beslissingen die de Staat met het oog op het maatregelenpakket ten behoeve van de Rode Lijst geen eenvoudige zullen zijn, en dat het noodzakelijke stikstofbeleid ook de belangen van andere partijen zal raken (o.a. agrariërs, bedrijven en het verkeer) (zie daarvoor ook §6.6, hierboven). Het zijn evenwel beslissingen waartoe de Staat op grond van zijn resultaatsverplichting is gehouden. Daarbij geldt dat een regering er ook juist is om de harde beslissingen te nemen die nodig zijn voor de toekomst van het land. Het is aan de Staat om te bepalen op welke manier hij de (ingrijpende) gevolgen van het nakomen van zijn resultaatsverplichting, voor voornoemde andere partijen ondervangt/compenseert en dat in het maatregelenpakket verdisconteert.
196. Greenpeace vordert dat de Staat het (plan van aanpak met) maatregelenpakket gericht op het beschermen van de Rode Lijst tegen verdere aantasting en verval, uiterlijk binnen 3 maanden na een in dit kort geding te wijzen vonnis heeft vastgesteld. Ten aanzien van het gevorderde tijdspad wijst Greenpeace er nog op dat hoe langer de Staat wacht met een daadkrachtige aanpak, hoe ingrijpender de gevolgen van het nakomen van zijn verplichtingen voor de betrokken partijen en de natuur uiteindelijk zullen zijn. Juist daarom is van groot

belang dat de Staat reeds nu begint alles te (laten) doen wat nodig is om een pakket passende maatregelen op zo kort mogelijke termijn vast te stellen en door te voeren.

197. Het *subsidiar* onder (I) gevorderde (plan van aanpak met) maatregelenpakket is gericht op het behalen door de Staat van zijn wettelijke doelstelling voor 2025, zoals opgenomen in artikel 2.15a lid 1 sub (a) Ow. Hoewel de wettelijke stikstofdoelen naar standpunt van Greenpeace op zichzelf ontoereikend zijn, is de Staat in ieder geval op grond van eigen wetgeving verplicht om dat wettelijk doel te behalen. Daarbij dient de Staat dan wel prioriteit te geven aan stikstofdaling op de natuur in de Rode Lijst (zie daarvoor ook r.nrs. 87, 98, 105 hierboven)
198. Als Vordering II vraagt Greenpeace om een dwangsom. Hoewel de Staat naar eigen zeggen pleegt rechterlijke vonnissen na te komen, blijkt uit het voorgaande dat de Staat ten aanzien van het stikstofdossier al jaren nalatig is, zo ver terug als de jaren '90 (zie voor dat laatste, r.nr. 152 hiervoor) en dat ook vastgestelde normen voor stikstofdepositie door hem niet in acht worden genomen ten koste van de meest kwetsbare natuur. Greenpeace acht het om die reden noodzakelijk dat de Staat een bevel van uw voorzieningenrechter ten aanzien van Vordering I op straffe van een dwangsom dient na te leven.
199. Vordering III ziet tot slot op een proceskostenveroordeling. Voor zover de vorderingen van Greenpeace onverhoopt niet worden toegewezen, verzoekt zij dat de kosten van dit kort geding worden gecompenseerd.

10.2 Petitum

200. Greenpeace verzoekt de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag om bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad, de Staat te bevelen om:

I Primair

Binnen drie maanden na betekening van het in deze zaak te wijzen vonnis, althans een door de rechtbank te bepalen termijn, een (plan van aanpak met) maatregelenpakket vast te stellen en na ommekomst van die termijn onverwijld te starten met de uitvoering daarvan, gericht op de tijdige bescherming en het behoud van de habitats en leefgebieden op de Rode Lijst, zodat aldus:

- de stikstofdepositie op die natuur op de Rode Lijst voor het verstrijken van de ecologische deadline van eind 2025 onder de toepasselijke KDW'en is gebracht;
- althans, de stikstofdepositie op de natuur van de Rode Lijst zo kort als mogelijk na eind 2025 onder de toepasselijke KDW'en is gebracht;
- althans, dat de stikstofdepositie op die natuur van de Rode Lijst in ieder geval eind 2028 onder de toepasselijke KDW'en is gebracht.

Subsidiar

Binnen drie maanden na betekening van het in deze zaak te wijzen vonnis, althans een door de rechtbank te bepalen termijn, een (plan van aanpak met) maatregelenpakket vast te

stellen en na ommekomst van die termijn onverwijld te starten met de uitvoering daarvan, gericht op:

- het (ten minste) behalen van het wettelijke stikstofdoel van 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW in 2025 met prioritering van de natuur op de Rode Lijst, althans zo snel mogelijk;
 - althans, het (ten minste) behalen van het wettelijke stikstofdoel van 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW in 2025, althans zo snel mogelijk.
- II Op straffe van verbeurte door de Staat van een dwangsom van € 25.000,-- voor iedere dag (een dagdeel daaronder begrepen) dat de Staat niet aan het onder (I) gevorderde voldoet;
- IV De Staat te veroordelen in de kosten van dit kort geding, inclusief de nakosten, met de bepaling dat indien deze kosten niet zijn betaald binnen veertien dagen na de datum waarop het vonnis is gewezen, wettelijke rente daarover verschuldigd zal zijn.

De kosten dezes bedragen: €

11 PRODUCTIES

Pr. Nr. kort geding	Omschrijving productie	Pr. Nr. bodem proc.	Eis(es) (E) of gedachte (G)
1.	RIVM, 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023 Monitoring van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering', RIVM-rapport 2023-0239 (oktober 2023), daarvan p. 11-12 en 63-68	-	-
2.	C/09/651046: Bodemdagvaarding		
3.	C/09/651046: Conclusie van Antwoord (Staat)	-	-
4.	C/09/651046: Tussenvonnis bodemprocedure d.d. 6 maart 2024	-	-
5.	Statuten Greenpeace Nederland (23 augustus 2022)	-	-
6.	Brandbrief 'Rode Lijst' van Greenpeace aan de Staat d.d. 23 februari 2024	-	-
7.	Reactie Brandbrief 'Rode Lijst' van Staat aan Greenpeace d.d. 5 maart 2024	-	-
8.	Advies landsadvocaat aan Ministerie van LNV d.d. 12 mei 2022 (Advies Hoofdlijnenbrief)	-	-
9.	Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035 (versie 2022) (Programma SN), daarvan pp. 4-12 (Hoofdstuk 1, 'Inleiding') en pp. 43-48 (Hoofdstuk 7, 'Verwachte gevolgen op bereiken instandhoudingsdoelstellingen) pp. 93-98 (Bijlage 7, 'Overzicht gevraagde besluiten per bestuursorgaan')		
10.	NOS 17 december 2023, 'Overijssel dreigt met stoppen aanpak stikstof, ook zorgen bij andere provincies aanpak'	-	-
11.	NOS 11 januari 2024, 'Provincies eisen dat Den Haag meer doet tegen stikstofuitstoot'	-	-
12.	Wamelink et al (WUR), 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 Herziening 2023' (juli 2023) (Wamelink et al 2023), daarvan p. 9 ('Samenvatting') en pp. 29-37 (Bijlage 1, 'Kritische Depositiewaarden')	-	-
13.	R. Bobbink, 2021 (B-WARE) 'Effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-habitattypen: een overzicht' (maart 2021) (rapport Bobbink 2021)	9	E
14.	Bobbink et al. (B-WARE), 'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste natura 2000-habitattypen' (januari 2022) (rapport Bobbink et al. 2022)	10	E
15.	Taakgroep Ecologische Onderbouwing (WUR), 'Resultaten quick scan natuurdoelanalyses' (mei 2022) (Quickscan)	11	E
16.	Tomassen et al. (B-WARE), 'Aanvulling op 'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht' (december 2022)	12	E
17.	Van den Burg et al. (WNF), 'Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof' (april 2021)	13	E
18.	Van de Burg et al, 'Addendum op rapport Van den Burg et al 2021' (oktober 2022)	14	E
19.	CLM, 'Stikstofmaatregelen in de veehouderij: Overzicht van 'laaghangend fruit' (december 2022)	16	E
20.	WNF et al., 'Living Planet Report Nederland, Kiezen voor natuurherstel' (maart 2023)	18	E
21.	UNECE, 'Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe' (oktober 2022) (UNECE-rapport), daarvan p. 28 ('Summary', I. Introduction), pp. 325-333 (Hoofdstuk 10 inclusief literatuurlijst)	-	-
22.	ABD TopConsult (Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken) 'Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek' (maart 2021), daarvan pp. 46-56	-	-

Pr. Nr. kort geding	Omschrijving productie	Pr. Nr. bodem proc.	Eis(es) (E) of gedaagde (G)
23.	Wamelink et al (WUR) 'Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitattypen' (mei 2021) , daarvan pp. 7-8 en pp. 32-34	-	-
24.	Ecologische Autoriteit, 'Doen wat moet én kan', (januari 2024)	-	-
25.	Tomassen en Bobbink (B-WARE), 'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen, update urgentietabel 2023' (februari 2024) (notitie Tomassen en Bobbink)	-	-
26.	Gispoint, 'Stikstofdepositie in 2025 op de meest urgente habitats en leefgebieden: een analyse (update) (februari 2024)	-	-
27.	Planbureau voor de Leefomgeving, 'Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen' d.d. 26 februari 2024 (Ex Ante PBL-rapport) , daarvan pp. 60-61	-	-
28.	Planbureau voor de Leefomgeving, 'Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur' (februari 2024) (Verwachte effecten PBL-rapport)	-	-
29.	Planbureau voor de Leefomgeving, WUR en RIVM 'Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030' 28 februari 2024 (Voortgang stikstofbronmaatregelen-rapport), daarvan pp. 5-7 en pp. 92-95	-	-
30.	RIVM, 'Analyse ontwikkeling stikstofemissie en – depositie' (februari 2024)	15	G
31.	PBL, 'Zure regen Een analyse van dertig jaar verzuringsproblematiek in Nederland' (2010), daarvan pp. 11-17	-	-
32.	Annual Report 2021 van de 'Working Group on Effects' onder het Verdrag van Genève betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging, daarvan pp. 21-22		
33.	BIJ12, 'Handreiking natuurdoelanalyse' (juni 2022), daarvan pp. 8-11 en Bijlage 5 (pp. 45-55).	32	E
34.	Bergsma et al. 'Is de bodemverzuring in Nederland onomkeerbaar?', Vakblad Natuur, Bos Landschap in <i>Vakblad Natuur, Bos, Landschap</i> (april 2018)	-	-
35.	PAS-Gebiedsanalyse (Veluwe), daarvan pp. 209-212	-	-
36.	Van Dobben et al. 'Effecten van stikstofdepositie op de natuur en de rol van de kritische depositiewaarde', <i>Tijdschrift voor natuurbeschermingsrecht</i> nr. 2 (maart 2020)	-	-
37.	Beantwoording Kamervragen 17 april 2023, "Beantwoording vragen schriftelijk overleg over de voortgang gebiedsprogramma's en overleg Landbouwakkoord", daarvan p. 5 en p. 23	-	-
38.	Plenair debat van 23 februari 2023, Handelingen II, 2022-2023, nr 57, item 13, daarvan p. 53	-	-
39.	Advies landsadvocaat aan LNV 26 augustus 2021	-	-
40.	Kamerstukken II, 2023–2024, 36 471, nr. 21, Verslag van de informateur van 12 februari 2024, Bijlage 2 'Departementale brieven in antwoord op vragen over mogelijke financiële tegenvallers', daarvan de brief van de Secretaris-Generaal van het ministerie van LNV d.d. 9 februari 2024 aan minister-president Rutte (kenmerk: BPZ / 45390541)	-	-
41.	NOS 28 februari 2024, 'Stikstofbeleid draagt nauwelijks bij aan doelen, blijkt uit onderzoek'	-	-
42.	Brief van de minister voor Natuur en Stikstof d.d. 31 augustus 2023, Kamerstukken II, 2022-2023, 35334 en 33575, Bijlage	-	-
43.	Kamerstukken II, 2021-2022, 35788, nr. 77, Bijlage "Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst", daarvan pp. 14-16		
44.	NOS, 'Uitkopen piekbelasters leidt tot zeer bescheiden resultaat', d.d. 5 oktober 2023	-	-

Pr. Nr. kort geding	Omschrijving productie	Pr. Nr. bodem proc.	Eis(es) (E) of gedaagde (G)
45.	J. Brandsma, 'Boswachters naar Den Haag voor protest. 'We kunnen niet zonder schone lucht en schoon water'', <i>Trouw</i> , 24 november 2023	-	-
46.	S. Prinsen, 'Natuur verdroogt, verarmt, verzuurt en verdwijnt', website Natuurmonumenten	-	-
47.	M. Kuiper en S. Moeliker, 'Te weinig tijd, te weinig geld: dat zeggen provincies over de stikstofeisen van 'Den Haag'', <i>NRC</i> d.d. 23 januari 2023	-	-
48.	Kamerbrief van de Minister voor Natuur en Stikstof, 'Voortgang provinciale gebiedsprogramma's en eerste maatregelpakketten in het kader van het NPLG', 24 oktober 2023	-	-
49.	PBL, 'Lessen uit 10 jaar Natuurpact', 2023, daarvan pp. 24-28	-	-
50.	PBL, presentatie van het rapport 'Beëindigen van veehouderijen Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen', Samenvatting op de website van PBL, 3 oktober 2022	-	-
51.	Brief van de EU Commissie de Minister van LNV d.d. 28 maart 2023	G	42
52.	Brief van de Commissie van 16 februari 2024, Ares(2024)1180355 (MOB/Vollenbroek)	-	-
53.	Memo van het RIVM aan DG Stikstof d.d. 10 maart 2021, 'Verwacht effect op stikstofdepositie door fiches normeren en beprijzen'	-	-
54.	ABD TopConsult, 'Normeren en beprijzen van stikstofemissies Sturen op stikstof' d.d. 14 juni 2023, daarvan pp. 31-56 (Hoofdstuk 4, 'Landbouw), pp. 57-62 (Hoofdstuk 5, 'Industrie'), pp. 63-70 (Hoofdstuk 6, 'Mobiliteit')	-	-
55.	Achtergrondnotitie Ministerie van Financiën, 'Bouwblokken voor natuurherstel' d.d. 10 februari 2023, daarvan pp. 1 en 11-12	-	-
56.	'Ammoniakmetingen in 2018, website RIVM (geraadpleegd 03-07-20223)	E	33
57.	'Naar een ontspannen Nederland', Erismen en Strootman, juli 2021, daarvan pp. 1-8	-	-