

Hoop of wanhoop?

LTB 2025/36

Een prangend onderwerp in het stikstofdossier betreft de vele verzoeken van milieu-/natuurverenigingen om natuurvergunningen (vergunningen op grond van art. 2.7 lid 2 Wet natuurbescherming (oud) c.q. een omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit op grond van art. 5.1 lid 1 Omgevingswet) van (agrarische) bedrijven geheel of gedeeltelijk in te trekken.

De wet geeft daar verschillende grondslagen voor. Een deel van die grondslagen geeft het bevoegd gezag – dat zijn vaak Gedeputeerde Staten van provincies (provincies) – de *bevoegdheid* om een natuurvergunning in te trekken. Maar er is ook een grondslag die de provincie *verplicht* om een natuurvergunning in te trekken. Die verplichting geldt als het intrekken van een natuurvergunning nodig is ter uitvoering van art. 6 lid 2 Habitatrictlijn (Hrl) (zie art. 5.4 lid 2 Wet natuurbescherming (oud) c.q. art. 8.103 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving). Op grond van art. 6 lid 2 Hrl moeten lidstaten passende maatregelen nemen om er, kort gezegd, voor te zorgen dat de kwaliteit van Natura 2000-gebieden niet verslechtert. Omdat ervan wordt uitgegaan dat menig Natura 2000-gebied gelet op de kritische depositiewaarden (KDW) is overbelast met stikstofdepositie, wordt er ook van uitgegaan dat de stikstofdepositie omlaag moet. De overheid moet daarom passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de stikstofdepositie omlaag gaat. Het intrekken van een natuurvergunning kan zo'n passende maatregel zijn. Met andere woorden: het intrekken van een natuurvergunning kan nodig zijn om te voldoen aan art. 6 lid 2 Hrl.

Rechtspraak

Over de vraag of provincies natuurvergunningen moeten intrekken om aan art. 6 lid 2 Hrl te voldoen, is al veel rechtspraak verschenen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de Logtsebaan-uitspraak van de Raad van State van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71. Het daarin opgenomen toetsingskader is streng:

“Als het college [toevoeging FD: college van Gedeputeerde Staten van provincie Noord-Brabant] de intrekking of een wijziging van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten, terwijl dat wel zou kunnen, dan moet het college inzichtelijk maken dat intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen onderdeel hoeft uit te maken van de maatregelen die wel worden getroffen. (...) Het college kan, als het niet voor de intrekking of een wijziging van de natuurvergunning kiest terwijl dat wel zou kunnen, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen

gelen kunnen en al zijn of nog zullen worden getroffen. Het college moet inzichtelijk maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op een daling van stikstofdepositie en dat zo nodig vergezeld gaat van een monitoring van de uitvoering en effecten daarvan, en het betrokken pakket of programma ook voorziet in een bijsturing of een aanvulling indien nodig, dan kan het college daar naar verwijzen. (...) Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofdepositiereducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of een wijziging van de natuurvergunning nadrukkelijk in beeld, waarbij ook de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen in de afweging kan worden betrokken. Het bovenstaande geldt in het bijzonder als dergelijke intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot een relevante verbetering kan of kunnen leiden. 6.7. Het bovenstaande betekent dat het college niet alleen de te treffen maatregelen in beeld moet brengen, maar ook moet onderbouwen welke daling van stikstofdepositie naar het oordeel van het college noodzakelijk is, en binnen welke termijn deze daling van stikstofdepositie kan worden gerealiseerd. Aangezien deze onderbouwing per Natura 2000-gebied moet worden gegeven (...) kan het college voor het betreffende Natura 2000-gebied een gebiedsspecifieke onderbouwing hanteren. Het college zal vervolgens moeten motiveren waarom de daling van stikstofdepositie door de voorgestelde maatregelen voldoende is om verslechtering tegen te gaan. Daarbij kan helpend zijn dat het college inzichtelijk maakt wat de kenmerken zijn van het gebied en wat op basis daarvan nodig en mogelijk is voor het betreffende Natura 2000-gebied om invulling te geven aan art. 6, tweede lid, van de Hrl. De passende maatregelen moeten vervolgens zijn gericht op het tegengaan van de (dreigende) verslechtering.”

Dat is dus nogal wat. Dit toetsingskader wordt in de huidige rechtspraak nog steeds toegepast. De Raad van State ziet geen aanleiding om daarvan af te wijken. Dat oordeelde de Raad van State nadrukkelijk in de uitspraak van 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2969. Die uitspraak gaat over het besluit van de provincie Noord-Brabant om een verzoek van een natuurvereniging om intrekking van een natuurvergunning af te wijzen. De rechtbank had het beroep van de natuurvereniging tegen dat besluit gegrond verklaard. De provincie was het met die uitspraak van de rechtbank niet eens en had daar hoger beroep tegen ingediend. In het hoger beroep had de provincie onder andere aangevoerd dat het toetsingskader in de Logtsebaan-uitspraak voor het al dan niet moeten intrekken van een natuurvergunning te streng is. Daar gaat de Raad van State helaas niet in mee. Dat toetsingskader blijft dus gelden. Toepassing van dat toetsingskader leidt in de meeste uitspraken tot het oordeel dat de overheid nog niet voldoende (concrete) passende maatregelen neemt om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te verlagen en dat het intrekken van na-

¹ Franca Damen is advocaat bij Damen Legal, franca@damenlegal.com, www.damenlegal.com.

tuurvergunningen daarom nodig kan zijn om aan art. 6 lid 2 Hrl te voldoen. Die rechtspraak geeft over het algemeen dus geen hoop voor agrarische bedrijven en provincies.

Wanhoop

De hiervoor genoemde uitspraak van de Raad van State van 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2969 drijft de provincie en de agrarische praktijk mogelijk zelfs tot wanhoop. De provincie heeft in die kwestie op vele landelijke en provinciale maatregelen gewezen die (ook) leiden tot een daling van stikstofdepositie, zodat het intrekken van de natuurvergunning niet nodig is om aan art. 6 lid 2 Hrl te voldoen. Dat die maatregelen in algemene zin leiden tot een daling van stikstofdepositie, is echter onvoldoende onderbouwing om een natuurvergunning niet in te trekken. De provincie had inzichtelijk moeten maken wat het effect van de maatregelen op de stikstofdepositie in het betrokken Natura 2000-gebied is en moeten onderbouwen dat de maatregelen zullen leiden tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op de relevante natuurwaarden in het betrokken Natura 2000-gebied. Dat had de provincie kennelijk niet gedaan. Mogelijk is daar nog ruimte voor een aanvullende onderbouwing. Maar weinig hoopgevend lijken de volgende overwegingen van de Raad van State in de uitspraak:

“Alhoewel de Afdeling ziet dat het college zich inzet om maatregelen te treffen om de stikstofdepositie te reduceren, komt zij tot het oordeel dat het college ook met de verwijzing naar BOS 2.0, onvoldoende heeft onderbouwd dat sprake is van een noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn (...) laat de berekening van BMF zien dat 84% van het areaal stikstofgevoelige habitats van Kempenland-West overbelast blijft ten opzichte van 86% zonder de maatregelen. Hieruit volgt dat weliswaar sprake is van een daling van stikstofdepositie, maar niet dat dit de noodzakelijke daling is om een verslechtering te voorkomen.”

En:

“Uit AERIUS Monitor 2024 volgt dat in 2025 4,7% van het areaal stikstofgevoelige natuur niet overbelast is en dat dit in 2030 stijgt naar 9,5%. Alhoewel de Afdeling ziet dat dit positief is voor de natuurwaarden, kan zij niet voorbijgaan aan het feit dat uit AERIUS Monitor 2024 ook volgt dat in 2025 94,1% van het areaal stikstofgevoelige natuurwaarden overbelast is, waarvan 26,5% sterk overbelast en 1,2% naderend overbelast is. In 2030 is volgens AERIUS Monitor 2024 nog altijd 82,1% overbelast, waarvan 17,3% sterk overbelast en 8,3% naderend overbelast. De Afdeling ziet in deze gegevens dat er sprake is van een daling van stikstofdepositie, maar het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat met de inzet van de door het college genoemde maatregelen sprake is van de noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn waardoor een verslechtering of significante verstoring wordt voorkomen.”

De vele maatregelen zorgen dus wel voor een daling van stikstofdepositie, maar lijken voor het betrokken Natura 2000-gebied maar een beperkte verbetering (in de zin van

minder overbelasting van stikstofdepositie) op te leveren. Hoeveel maatregelen zijn er dan wel niet nodig om de wettelijke 'stikstofreductiedoelen' (omgevingswaarden voor stikstof) te halen?! En zijn die doelen überhaupt haalbaar? Dit doet mij terug denken aan een eerder onderzoek van Geesje Rotgers waarin zij concludeerde dat de stikstofdepositie voor 40 van de Natura 2000-gebieden in Nederland nog steeds te hoog zal zijn als alle landbouwbedrijven, industrie, verkeer en burgers uit Nederland verdwijnen ... De uitspraak van de Raad van State van 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2969 kan dus tot wanhoop drijven ...

Hoop

Op diezelfde dag deed de Raad van State echter ook een uitspraak die wel enige hoop kan geven (ECLI:NL:RVS:2025:2973). Die uitspraak gaat over een besluit van de provincie Gelderland om een verzoek van een natuurvereniging om een natuurvergunning in te trekken af te wijzen. De Raad van State heeft dat besluit in stand gelaten. De provincie heeft namelijk voldoende onderbouwd dat het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor (het relevante deel van) het betrokken Natura 2000-gebied mogelijk is met het vastgestelde pakket aan maatregelen. Daarom zijn geen aanvullende passende maatregelen nodig om de stikstofdepositie te verlagen en is ook het intrekken van een natuurvergunning niet nodig. Een andere uitspraak die enige hoop kan geven, is een uitspraak van Rechtbank Overijssel van 12 juni 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:3739. Die uitspraak gaat over een besluit van de provincie Overijssel om een verzoek van een natuurvereniging om een natuurvergunning in te trekken af te wijzen. Ondanks dat Rechtbank Overijssel over het algemeen zeer kritisch oordeelt in 'stikstofzaken', heeft de rechtbank in deze uitspraak geoordeeld dat de provincie het intrekkingverzoek terecht heeft afgewezen. De provincie heeft aan de hand van landelijke en provinciale maatregelen én de effecten daarvan op het betrokken Natura 2000-gebied voldoende aangetoond dat daarmee de 'benodigde' stikstofdaling kan worden bereikt. Van belang daarbij is echter dat uit de relevante stukken alleen blijkt dat een stikstofdaling nodig is, maar niet hoe groot die daling moet zijn en binnen welke termijn die daling moet plaatsvinden met het oog op het voorkomen van verslechtering. Daarom kon er in dat geval van uit worden gegaan dat aan de instandhoudingsdoelen voor het betrokken Natura 2000-gebied kan worden voldaan als aannemelijk is dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd. Maar dat zal in veel andere gevallen helaas waarschijnlijk niet gelden ...