

# Uitspraak in de bodemprocedure Greenpeace vs. de Staat

## Verslag van de VMR-bijeenkomst van 29 januari 2025

### M en R 2025/29

#### 1. Inleiding

Op 22 januari 2025 oordeelde de Rechtbank Den Haag dat de Nederlandse staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen. De rechter gaf de Staat het rechterlijk bevel om het wettelijke stikstofdoel voor 2030 te halen. Deze uitspraak was de uitkomst van een bodemprocedure tussen Greenpeace en de Staat (hierna: de Greenpeace-uitspraak).<sup>2</sup> Door deze nieuwe ontwikkeling heeft het stikstofdossier inmiddels weer de hoogste prioriteit gekregen en dus is de stikstofcrisis weer terug van (eigenlijk nooit) weggeweest.

De Vereniging voor Milieurecht (VMR) organiseerde op 29 januari een bijeenkomst over de betekenis en de gevolgen van de Greenpeace-uitspraak. De bijeenkomst werd voorgezeten door Kars de Graaf, voorzitter van de VMR. Aan het woord kwamen achtereenvolgens: Annelies Freriks, die de hoofdlijnen van de uitspraak behandelde, Gerrit van der Veen, die inging op de privaatrechtelijke aspecten, Willemin Smal, die de ecologische realiteit besprak, en ten slotte Chris Backes, die de kansrijke (en minder kansrijke) oplossingsrichtingen toelichtte. Dit artikel biedt een beknopt verslag van de vier presentaties en de discussie.

#### 2. Hoofdlijnen van de uitspraak

Annelies Freriks, advocaat bij ELEMENT advocaten, opende de middag met een bespreking van de hoofdlijnen van de Greenpeace-uitspraak. De kernvraag van de stikstofproblematiek is hoe Nederland dient om te gaan met de overbelasting van stikstof op de natuur in het licht van de verplichtingen op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.<sup>3</sup> Op grond van artikel 6 Habitatrichtlijn (HrI) is Nederland verplicht om instandhoudingsmaatregelen te nemen en passende maatregelen te treffen ter voorkoming van de verslechtering en verstoring van beschermde habitattypen en -soorten. Omdat deze verplichtingen zijn geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving kan geen rechtstreeks beroep

worden gedaan op artikel 6. De uitspraak betreft dan ook een uitleg van de nationale wetgeving, namelijk de Omgevingswet (Ow) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De rode draad in de Greenpeace-uitspraak zijn de omgevingswaarden in artikel 2.15a Ow, welke het percentage van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden die onder de kritische depositiewaarde (KDW) moeten worden gebracht vaststellen: in 2025 dient dit ten minste 40% te zijn, in 2030 ten minste 50% en in 2035 ten minste 74%.

Freriks besprak de belangrijkste overwegingen van de rechtbank. De rechtbank oordeelde dat er voldoende wetenschappelijk bewijs is voor verslechtering van stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden door stikstofneerslag na de referentiedata. De Staat heeft onrechtmatig gehandeld door de verslechtering niet tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet en voor de doelen voor 2030 waarschijnlijk niet te halen. De rechter ging niet mee in het betoog van de Staat dat sprake was van onvoorziene tegenvallers (het voortijdige einde van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en de aanscherping van de KDW-en). Freriks benadrukte tevens de kritische uitlatingen van de rechter ten aanzien van de tekortschietende maatregelen en het schrappen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

Meer verrassend achtte Freriks het oordeel dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door geen prioriteit te geven aan de Urgente lijst.<sup>4</sup> Greenpeace heeft betoogd dat de huidige aanpak ertoe leidt dat de meest overbelaste gebieden als laatste onder de KDW komen. De rechter had hierin mogelijk tot een ander oordeel kunnen komen, want een dergelijke prioritering staat niet expliciet in artikel 2:15a Ow, maar wordt afgeleid uit de memorie van toelichting. De kern van de bevelsvordering luidt dat de Staat gehouden is aan de eigen wettelijke stikstofdoelen voor 2030, en dat daarbij prioriteit zal moeten worden gegeven aan de Urgente lijst.

Tot slot reflecteerde Freriks op de gevolgen van deze uitspraak, mede in relatie tot de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 december 2024. Hoewel er een ministeriële commissie is ingesteld die met een programma zal komen, liggen er al voldoende plannen op de plank en is het noodzaak dat er snel actie wordt ondernomen. Ze wees ook op de mogelijke gevolgen van de prioritering voor de vergunningverlening. Ook voor stikstofgevoelige habitats

<sup>1</sup> Mr. B.J. (Bente) de Leeuw is werkzaam als promovenda bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) aan de Universiteit Utrecht en doet onderzoek naar het juridisch instrumentarium voor natuurherstel.

<sup>2</sup> Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

<sup>3</sup> Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, ingetrokken en gewijzigd bij Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009; Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

<sup>4</sup> De lijst met habitattypen en leefgebieden waarvoor snelle stikstofreductie noodzakelijk wordt geacht om verdere verslechtering te voorkomen, bestaande uit oranje habitattypen (reductie noodzakelijk voor 2030) en rode habitattypen (reductie noodzakelijk voor 2025).

en leefgebieden die niet op de Urgente lijst staan, zijn maatregelen nodig om vergunningruimte te creëren.

### 3. **Privaatrechtelijke aspecten**

Gerrit van der Veen, advocaat bij AKD en bijzonder hoogleraar bij de Rijksuniversiteit Groningen, ging in op de privaatrechtelijke aspecten van de Greenpeace-uitspraak. Allereerst besprak Van der Veen de vorderingen van Greenpeace die niet zijn toegewezen. Zo zijn de buitenwettelijke percentages, te weten percentages die niet in artikel 2:15a Ow staan en een grotere inspanning zouden vereisen, niet toegewezen. Dit is vergelijkbaar met luchtkwaliteitsuitspraken waarbij de naleving van strengere WHO-normen dan de geldende Europese normen werden gevorderd. De vordering van Greenpeace betreffende het wettelijk doel voor 2025 werd afgewezen, omdat deze feitelijk niet haalbaar is. Ook de vordering om een programma op te stellen werd verworpen, vanwege de moeilijke toetsbaarheid van de naleving. Van der Veen ging verder in op wat wel en niet geoorloofd is bij de civiele rechter. Hierbij is de verhouding tussen het civiele- en het bestuursrecht belangrijk: hoe concreter een milieuprobleem, hoe sneller men in de buurt komt van een bestuursrechtelijk besluit, en men een appel-label besluit zal moeten uitlokken om het milieuprobleem aan de kaak te kunnen stellen. In algemene milieukwesties die lokale gevallen overstijgen, zoals deze zaak, kan men wel bij de civiele rechter terecht.

Ook de taakverdeling tussen de rechter en de wetgever kwam uitgebreid aan bod in de Greenpeace-uitspraak. Het uitgangspunt is dat de rechter geen bevel mag geven om wetgeving met een specifieke concrete inhoud tot stand te brengen, maar de rechter kan wel een bepaald doel voorschrijven, zelfs indien dat doel in belangrijke mate met wetgeving bereikt zal moeten worden. Bovendien kan de civiele rechter een bevel geven om rechtsherstel te bieden om de gevolgen van onrechtmatige wetgeving te verhelpen of een verplichting inlezen bij een rechtstekort dat al geruime tijd bestaat, indien de rechterlijke ingreep technisch niet gecompliceerd is en niet afhankelijk van keuzen van politieke aard. Als de wetgever de percentages in artikel 2:15a Ow verlaagt of schrapt, zou dit relevant kunnen worden, volgens Van der Veen.

De toewijzing van een vordering om een vonnis uitvoerbaar bij voorraad te verklaren en de vordering tot oplegging van een dwangsom zijn beide discretionaire bevoegdheden van de civiele rechter. In de Greenpeace-uitspraak wees de rechter de vordering tot uitvoerbaarheid bij voorraad toe, vanwege het spoedeisende milieubelang. Een bijkomend argument is wellicht de te lange duur van een hoger beroep. Wat betreft de gevorderde dwangsom geldt dat er op basis van de constitutionele hoffelijkheid in beginsel aan de overheid geen dwangsom wordt opgelegd, vanwege de veronderstelling dat de overheid ook zonder dwangsom een bevel zal nakomen. De rechtbank breekt echter met dit principe, en dit is zeer tekenend voor de uitspraak.

Van der Veen concludeerde dat er een spijkerhard vonnis ligt, waarbij de rechter de verwijtbaarheid van jarenlang falend beleid en de recente kabinetsbeslissing om het NPLG te schrappen, heeft benadrukt. Het vonnis ademt ongeduld en wantrouwen, wat ook blijkt uit de toegewezen dwangsom. De Staat krijgt wederom, net als in de Urgenda-uitspraak, een juridische oorvijs.

### 4. **De uitspraak in het licht van de ecologische realiteit**

Willemijn Smal, programmeur van de Ecologische Autoriteit (EA), nam het publiek mee in het belang van de juiste ecologische kennis en sloeg daarbij een brug tussen ecologie en recht. De EA, bestaande uit onafhankelijke deskundigen met gespecialiseerde ecologische kennis, speelt hier een belangrijke rol in door de toetsing van en advisering over ecologische informatie met betrekking tot de beschermde natuur in het licht van de wettelijk vastgestelde natuurdoelstellingen.

Enige kennis van de effecten van stikstof op de natuur is essentieel om de Greenpeace-uitspraak te begrijpen. De overbelasting van stikstof leidt tot verzuring van de bodem, met als gevolg dat de buffercapaciteit van de bodem uitgeput raakt en er op termijn toxische metalen kunnen vrijkomen. Daarnaast is een effect de vermessing van de bodem, wat ervoor zorgt dat algemene plantensoorten gaan domineren en zeldzame(re) soorten verdwijnen. Ook vermindert stikstof de wortelgroei en dit maakt bomen kwetsbaar voor droogte en verlaagt het mineraalgehalte in de bodem, met negatieve gevolgen voor dieren. Tevens leidt stikstof tot een verslechtering van de waterkwaliteit, wat gezien de naderende deadline van de Kaderrichtlijn Water reden tot zorg is.

Vervolgens ging Smal dieper in op de stikstofmetingen en -modellen. De overbelasting van stikstof wordt beoordeeld op basis van de KDW. Voor elk type habitat is in Europees verband bepaald wat de KDW is, op basis van internationaal wetenschappelijk onderzoek. De Europese KDW's geven bij onzekerheid een bandbreedte over de gevoeligheid van habitattypen, en, omdat in Nederland doorgaans voor een hogere waarde binnen de bandbreedte is gekozen, is het volgens Smal zeker niet verrassend dat de KDW's in de loop van tijd, met het vorderen van wetenschappelijk onderzoek, strenger zijn geworden. De KDW is in de eerste plaats een sterke wetenschappelijke indicator voor kritische overbelasting, die vervolgens bij de vergunningverlening en in de rechtspraak een rol is gaan spelen en uiteindelijk als omgevingswaarde in de wet is opgenomen.

Smal besprak ook de natuurdoelanalyses (NDA's) die door provincies zijn opgesteld voor stikstofgevoelige gebieden en getoetst door de EA op juistheid en volledigheid. De NDA's beschrijven de natuurdoelen, de werking van de natuur, de drukfactoren, het Natura 2000-doelbereik (voorkomen van verslechtering en bereiken van instandhoudingsdoelstellingen) en noodzakelijke maatregelen (met uitzondering

van stikstofreductiemaatregelen). Hoewel de NDA's nog niet altijd volledig waren, adviseerde de EA in het rapport 'Doen wat moet én kan' om onverwijd te starten met natuurherstelmaatregelen en het instrument van de NDA te versterken en te verbreden.<sup>5</sup> Ook de rechtbank verwees naar dit advies in de Greenpeace-uitspraak.

Smal illustreerde aan de hand van de casus van de Veluwe wat er nodig is om aan het vonnis te kunnen voldoen. Om het vonnis effectief uit te voeren, is het noodzakelijk dat er een brede aanpak komt die integraal verschillende drukfactoren adresseert. Dit vereist waarschijnlijk een combinatie van maatregelen, zowel in als rond het gebied en zowel op gebied van stikstof en water als op andere drukfactoren. Daarnaast moet er een reëel verdienmodel voor agrariërs worden gecreëerd. Tot slot stelde Smal dat de huidige situatie ervoor zorgt dat initiatiefnemers en agrariërs tussen wal en schip vallen. Daarom is het van essentieel belang om onverwijd te starten met het nemen van effectieve maatregelen, op basis van goede ecologische informatie.

## 5. Wat nu?

De vierde presentatie werd gegeven door Chris Backes, hoogleraar omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht. Hij behandelde enkele oplossingsrichtingen die na de Greenpeace-uitspraak zijn voorgesteld en in hoeverre deze een kans van slagen hebben. Zo zijn er voorstellen gedaan om de stikstofdoelen in artikel 2.15a Ow geheel te schrappen om onder het vonnis uit te komen. Dit zal echter geen uitkomst bieden, omdat de rechter heeft geoordeeld dat de wettelijke stikstofdoelen zijn te beschouwen als 'minimumverplichting' en de 'absolute ondergrens' ter voldoening aan het in de Nederlandse wet geïmplementeerde artikel 6 Hrl. Eveneens is gesuggereerd om te onderzoeken of er speling zit in de Europese wetgeving, wat zou neerkomen op een wijzigingsverzoek van artikel 6 Hrl. Ook dit achtte Backes geen waarschijnlijke uitkomst, nu uit de laatste evaluatie is gebleken dat de Hrl *fit for purpose* is en een meerderheid van de lidstaten niet bereid zal zijn deze te wijzigen. Deze voorstellen trachten bovendien enkel het juridische probleem op te lossen, maar niet het maatschappelijke en ecologische probleem.

De voorgestelde maatregelen die als doel stellen om de stikstofemissies in de landbouw te verminderen, zoals vrijwillige uitkoop, technologische innovaties, onteigening, wijziging van vergunningen, hebben elk hun eigen voor- en nadelen. Over het algemeen garanderen de maatregelen echter niet voldoende dat de doelen worden gehaald, nemen ze te veel tijd in beslag en zijn daar grote juridische risico's aan verbonden. Of ze zijn niet voldoende locatiespecifiek waardoor de noodzakelijke prioritering niet kan worden gerealiseerd.

Wat is dan wel een duurzame oplossing? Backes heeft eerder in samenwerking met Erisman en de Vries een alternatieve benadering voor het stikstofbeleid voorgesteld.<sup>6</sup> Het voorstel betreft een verschuiving van depositie- naar emissiebeleid. Een dergelijke aanpak is, wat de toedeling en vermindering van emissiebudgetten betreft, vergelijkbaar met het Europese emissiehandelssysteem voor broeikasgassen. Daarbij zal eerst moeten worden bepaald welke emissiereductie vereist is om de wettelijke stikstofdoelen te behalen. Dat gebeurt door het vaststellen van regionaal gedifferentieerde emissieplafonds die in de tijd afnemen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de urgente-lijstgebieden en dienen mogelijke aanvullende beperkingen direct rondom deze gebieden te gelden. Vervolgens wordt bepaald welk aandeel iedere sector daartoe moet bijdragen (en welk aandeel van het buitenland te verwachten is). De regionale emissieplafonds die voor de agrarische sector zijn bepaald moeten vervolgens worden vertaald naar emissieplafonds voor ieder bedrijf, die in de loop van de tijd afnemen. Bedrijven mogen zelf kiezen hoe ze deze reductie realiseren, bijvoorbeeld door te extensiveren, in te zetten op technologische innovaties, of zich te laten uitkopen. Goede monitoring, bijvoorbeeld door stalsensoren, en strikte handhaving zijn essentieel voor het succes van het beleid.

Backes verduidelijkte de aanpak aan de hand van een voorbeeld met twee (fictieve) varkenshouders in Oost-Brabant, waaruit bleek dat agrariërs die eerdere investeringen in emissiereductie hebben gedaan, hiervoor beloond worden. Verder zijn belangrijke voordelen van de voorgestelde aanpak dat agrariërs de vrijheid krijgen om zelf te kunnen bepalen hoe ze aan de norm voldoen, met de zekerheid dat emissies daadwerkelijk dalen. Bovendien biedt het beleid lange termijn-zekerheid en stimuleert innovatie. Tot slot is het van belang dat het een uitweg biedt voor de huidige impasse in de vergunningverlening. Door te zorgen voor een gegarandeerde en voldoende steile neerwaartse lijn in de stikstofemissies, zal verslechtering worden voorkomen en kan worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Voor NO<sub>x</sub>-emissies kan dan met een drempelwaarde worden gewerkt voor tijdelijke of geringe extra emissies.

## 6. Discussie

Bij de plenaire discussie kwamen er verschillende interessante vragen en zienswijzen aan bod. Zo werd bediscussieerd of Greenpeace een schadevergoeding zou kunnen eisen door het niet halen van de wettelijke stikstofdoelen voor 2025. Dit is zeker niet eenvoudig, want dit vereist het concretiseren van de schade die de natuur lijdt. Mogelijk kunnen de kosten van de jarenlange investeringen in herstelmaatregelen als schade worden aangemerkt. Ook ging de discussie in op de gewenste herijking van Natura 2000-gebieden, waarbij zoals beloofd in het coalitieakkoord

<sup>5</sup> Ecologische Autoriteit, *Doen wat moet én kan: Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament*, 26 januari 2024.

<sup>6</sup> Erisman, Backes & de Vries, *Van depositie- naar emissiebeleid Voorstel over hoe om te gaan met de KDW in wetgeving, vergunningverlening en beleid*, Universiteit Leiden, 14 juni 2023.

afstand wordt gedaan van 'snippernatuur'. Juridisch ligt de lat voor de intrekking van een aanwijzing van een Natura 2000-gebied zeer hoog, en bovendien roept de Natuurherstelverordening nieuwe verplichtingen in het leven voor habitattypen en leefgebieden buiten Natura 2000-gebieden.

Hoewel er bij de discussie overeenstemming leek dat de overheid door de rechter aan haar eigen wetgeving kan worden gehouden, waren er ook zeker kritische geluiden te horen. Zo werd gesteld dat de rechter zich vanuit staatsrechtelijk oogpunt terughoudender had moeten opstellen en dat de gevolgen voor de landbouw, met name rond bepaalde gebieden, zeer ingrijpend zullen zijn. Of de overheid in staat zal zijn om volledig uitvoering te geven aan het rechterlijk bevel, zal bovendien nog moeten blijken. Geconcludeerd werd echter dat het van groot belang is dat er eindelijk perspectief wordt geboden, ook aan de landbouw. Het probleem wederom uitstellen, zal uiteindelijk niemand ten goede komen.