



ENVIR ADVOCATEN	ENVIR ADVOCATEN
Jan van Goyenkade 10 III	Romkeslaan 59
1075 HP Amsterdam	8933 AR Leeuwarden
T +31 20 737 20 66	T +31 20 236 10 24
F +31 20 796 92 22	F +31 20 796 92 22



**Recente ontwikkelingen
stikstofdepositie Natura 2000-gebieden**

**Marieke Kaajan
8 oktober 2020 VMR**

1



PAS-uitspraak

Stikstof in jurisprudentie

- Voortoets/passende beoordeling
- Onderscheid maatregelen
- Toetsing bestemmingsplannen

Actuele ontwikkelingen

- Spoedwet Aanpak Stikstof
- Vergunningplicht nodig bij intern salderen?
- Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurontwikkeling

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



2

PAS-uitspraken

ECLI:NL:RVS:2019:1603 / 1604:

- Passende beoordeling van het PAS voldoet niet;
- Onherroepelijke PAS-vergunningen kunnen worden benut;
- PAS-meldingen en vergunningvrije situaties (tot 1 mol/ha/jr) → niet langer automatisch vergunningvrij;
- Onherroepelijke PAS-vergunningen kunnen niet zonder passende beoordeling worden ingepast in bestemmingsplannen

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



3

En toen?

- Rutte: "Stikstofcrisis is de grootste crisis" tijdens het premierschap;
- Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes) → adviseren over oplossingen over korte en (middel)lange termijn: zie <https://www.aanpakstikstof.nl/actueel/nieuws/2020/06/08/remkes-presenteert-eindrapport-niet-alles-kan-overal>;
- Instelling "DG Stikstof";
- Vergunningverlening lange tijd niet mogelijk;
- Provinciale beleidsregels voor intern en extern salderen;
- Nieuwe en voorgenomen wetgeving.

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



4

Toetsing van stikstofdepositie in jurisprudentie

- Voortoets vs. passende beoordeling;
- Geslaagde ecologische beoordeling stikstof;
- Maatregelen in passende beoordeling;
- Toetsing van bestemmingsplannen.

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



5

Voortoets mogelijk bij stikstofdepositie > kdw?

Onduidelijkheid hierover door tegenstrijdige overwegingen in PAS-uitspraken:

- PAS-verwijzingsuitspraak (ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 9.6): *iedere toename* van stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied waar de kritische depositiewaarde wordt overschreden leidt ertoe dat een passende beoordeling nodig is;
- PAS-einduitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1603): kritische depositiewaarde is geen grenswaarde, maar hoogstens een grens ten aanzien waarvan bij overschrijding significant negatieve effecten *niet zonder meer kunnen worden uitgesloten*;

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



6

Voortoets mogelijk bij stikstofdepositie > kdw!

Duidelijkheid in ABRVS 4 maart 2020 (ECLI:NL:RVS;2020:684, r.o. 23.7):

- Als een voorgenomen ontwikkeling voorziet in een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, moet een onderzoek worden uitgevoerd;

“Als op grond van objectieve gegevens uit dat onderzoek (voortoets) volgt dat significante gevolgen op de betrokken gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, dient ook een passende beoordeling te worden gemaakt”

- Geldt ook bij toename van stikstofdepositie op een stikstofgevoelig overbelast Natura 2000-gebied (zie o.a. ECLI:NL:RVS:2020:741, r.o. 11.2);
- Zie voor een geslaagd voorbeeld: ECLI:NL:RVS:2020:1110.

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



7

Passende beoordeling en stikstof

- Mogelijkheden ecologische beoordeling bij stikstofeffecten
- Zie recente jurisprudentie:
 - ABRVS 4 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:682), Overnachtingshaven Lobith;
 - ABRVS 11 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:742), Pallas-Reactor;
 - ABRVS 22 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1125), Wnb-vergunning Markermeerdijken;
 - ABRVS 13 mei 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1230), Net op zee Hollandse Kust.
- Maar: in al deze zaken wordt de ecologische beoordeling niet inhoudelijk aangevochten (bijv. aan de hand van tegenrapportages)

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



8

Ontvlechting 6 lid 1 en lid 2 met toetsing art. 6 lid 3 (1)

- Is toetsing van nieuwe plannen of projecten relevant dat er maatregelen onder 6 lid 1 / lid 2 moeten worden getroffen? Nee (ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 4.1)
 - *“de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden”*
 - [uit toetsingscriteria van 6 lid 3] *“kan niet worden afgeleid dat mitigerende maatregelen, zoals extern salderen, alleen in een passende beoordeling kunnen worden betrokken als die leiden tot of bijdragen aan verbetering of het herstel van het Natura 2000-gebied. Reductie van de depositie na toepassing van salderen is, zoals provinciale staten terecht stellen, geen voorwaarde om extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling te betrekken.”*

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



9

Ontvlechting 6 lid 1 en lid 2 met toetsing art. 6 lid 3 (2)

Gevolg:

- Of bij extern salderen meer dan 30% moet worden afgeroomd, staat in een procedure over een vergunning waarbij dit mechanisme is toegepast, niet ter beoordeling;
- Er moet nog wel onderzocht worden of het extern salderen kwalificeert als mitigerende maatregel.

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



10

Maatregelen in de passende beoordeling (1)

Terugblik: PAS-arrest (ECLI:NL:RVS:2019:1603)

- In PB onderscheid tussen (i) instandhoudings- en passende maatregelen; (ii) mitigerende/beschermingsmaatregelen en (iii) autonome ontwikkelingen;
- Instandhoudings- en passende maatregelen:
 - Mogen worden meegenomen in PB als deze zijn uitgevoerd t.t.v. PB;
 - Maatregelen dragen bij aan staat van instandhouding;
- Beschermingsmaatregelen:
 - Voordelen mogen 1:1 worden ingezet voor nieuwe ontwikkelingen;
 - Moeten 'in de regel' zijn uitgevoerd t.t.v. pb, met name als de effectiviteit van de maatregel afhankelijk is van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort;

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



11

Maatregelen in de passende beoordeling (2)

- Een beschermingsmaatregel die naar zijn aard een passende maatregel is, kan als beschermingsmaatregel worden ingezet
 - Als behoud van staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied is verzekerd;
 - Wanneer een uitbreidings-/verbeterdoelstelling geldt, zal "aangetoond" moeten worden dat andere passende maatregelen getroffen kunnen worden (zie ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 4.2 --> is de mededeling van het bevoegd gezag dat aanvullende maatregelen worden getroffen voldoende?)

Zie pag. 296 – 298 Nota van Toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (voorhangversie) voor alle criteria voor de diverse soorten maatregelen

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



12

Jurisprudentie over maatregelen (1)

- *Toekomstige beheermaatregelen* mogen niet in een passende beoordeling worden meegenomen (ABRVS 24-12-2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4448) Bestemmingsplan Poortgebied Bergsche Heide, r.o. 11.3;
- Maatregelen in de vorm van een rieteilanden en een rietkraag ter voorkoming van optische verstoring voor vogelsoorten → *mitigerende maatregelen*. Omdat deze maatregelen niet afhankelijk zijn van een reactie in het natuur, mogen de maatregelen na de passende beoordeling worden uitgevoerd (mits effect voldoende wetenschappelijk kan worden onderbouwd) ABRVS 24-12-2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4360), Reevediep

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



13

Jurisprudentie over maatregelen (2)

ABRVS 6 mei 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1184), Wnb-vergunning herontwikkeling Kootwijk

- Maatregelen die gericht zijn op het *verwijderen van stikstof* uit het ecosysteem (bijv. plaggen) kunnen zowel mitigerende als instandhoudings- of passende maatregelen zijn;
- De positieve gevolgen van de stikstof-verwijderende maatregelen zijn afhankelijk van een ontwikkeling in de natuur of het ecologisch systeem → maatregelen mogen pas in PB worden meegenomen *als ze zijn uitgevoerd*;
- Dat geldt ook voor maatregelen in de vorm van verwijderen van verharding om leefgebied voor vogels te creëren;
- Maatregelen buiten een Natura 2000-gebied vanwege effecten binnen het Natura 2000-gebied zijn *compensatie*;

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



14

Stikstofdepositie in bestemmingsplannen (1)

- Eerste toets: maakt het bestemmingsplan meer mogelijk dan de stikstofdepositie in de referentiesituatie bestemmingplan d.w.z. de "feitelijk aanwezige en planologisch toegestane" situatie ten tijde van de vaststelling van een plan. Zo niet → geen passende beoordeling nodig;
 - Referentiesituatie is niet de situatie ten tijde van inwerkingtreding van een bestemmingsplan (ECLI:NL:RVS:2020:684);
 - Maar: school die aanwezig was tijdens opstellen PB (in 2017) en niet meer t.t.v. vaststellen bestemmingsplan (2019) maakt wel deel uit van de referentiesituatie (ECLI:NL:RVS:2020:683, Bestemmingsplan Wijk aan Zee). Deze uitspraak wijkt af van ECLI:NL:RVS:2015:2639);
- NB: niet is relevant of deze referentiesituatie ooit onder de Wnb is beoordeeld.

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



15

Stikstofdepositie in bestemmingsplannen (2)

Passende beoordeling niet nodig bij 1:1 inpassing van een onherroepelijke natuurvergunning die nog niet is benut (art. 2.8 lid 2 Wnb)

Maar dit geldt niet:

- Indien dit een PAS-vergunning betreft;
- Indien de onherroepelijke natuurvergunning ook beweiden impliceert (en het beweiden niet als onderdeel van deze vergunning correct is beoordeeld) (ECLI:NL:RVS:2019:3417 en ECLI:NL:RVS:2020:2170);
- Indien de planregeling voorziet in de mogelijkheid van intern salderen ten opzichte van een correcte natuurvergunning (ECLI:NL:RVS:2020:684 en ECLI:NL:RVS:2020:2170)

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



16

Stikstofdepositie in bestemmingsplannen (3)

- PAS-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1604) laat zien dat exploitatie van een melkrundveehouderij veelal onlosmakelijk is verbonden met het weiden van veen (maar vaak als zodanig is beoordeeld);
- Als een Wnb-vergunning geldt voor de exploitatie van een melkrundveehouderij die het weiden van vee impliceert, maar deze vergunning niet ook het weiden van vee omvat, kan van 1:1 inpassing in het bestemmingsplan zonder passende beoordeling geen sprake zijn
- Dat kan alleen als weiden van vee (plus exploitatie melkrundveehouderij) deel uitmaakt van de planologische referentiesituatie)
- Zie o.a. ECLI:NL:RVS:2020:2170

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



17

Actuele ontwikkelingen

Spoedwet Aanpak Stikstof
Vergunningplicht nodig bij intern salderen?
Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurontwikkeling

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



18

Spoedwet Aanpak Stikstof

1. Vervallen verslechteringsvergunning/ begrip andere handelingen
→ alleen nog een vergunning nodig bij een project met significant negatieve effecten;
2. Introductie mogelijkheid drempelwaarde;
3. Introductie stikstofregistratiesysteem (saldering d.m.v. bronmaatregelen i.h.b. snelheidsverlaging) → 70% van het saldo wordt ingezet voor nieuwe ontwikkelingen;

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



19

Stikstofregistratiesysteem

- SSRS alleen voor woningbouw en een aantal snelwegen;
- Er geldt dan steeds een vergunningplicht;
- SSRS in werking sinds 24 maart 2020;
- Risico's:
 - Is er wel voldoende stikstofruimte beschikbaar?
 - Is de snelheidsverlaging niet een maatregel die sowieso al moet worden getroffen? Positief op dit punt is ECLI:NL:RVS:2318 (LPM Moerdijk), r.o. 4.1 en 4.2
 - Is het besluit tot snelheidsverlaging afdoende (passend) onderbouwd?
 - Is handhaving snelheid verzekerd (zie art. 2.4 lid 2 Rnb)

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



20

Vergunningplicht bij intern salderen?

- Provinciale beleidsregels gaan uit van een vergunningplicht bij intern salderen;
- Is dat terecht?
- Significant negatieve effecten kunnen op voorhand worden uitgesloten als wijzigingen van een activiteit in een Nbw-vergunning niet leiden tot andere of grotere negatieve effecten ten opzichte van de vergunde situatie op de Europese referentiedatum (ABRVS 31 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:BL9656) en ABRVS 18 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2449) --> dus dan geen vergunningplicht voor een project meer;
- Binnenkort wellicht duidelijkheid (zaaknummer 201907146/1)

Marieke Kaajan 8 oktober 2020



21

Overige ontwikkelingen

- Brief LNV 24 april 2020 → integraal pakket maatregelen met als doel resultaatsverplichting in 2030 te behalen → wetsvoorstel stikstofherstel en natuurreductie;
- Doel: in 2030 depositie op ten minste 50% van het areaal stikstofgevoelige habitats onder de kdw;
- Beleidslijn mobiele werktuigen (I&W / LNV) (zie website bij12)
- Op termijn: (i) drempelwaarde; (ii) programma voor bepaalde sectoren; (iii) herindeling Natura 2000-gebieden; (iv) legalisatie situaties die onder de PAS vergunningvrij waren




Marieke Kaajan 8 oktober 2020



22

Contact

- ENVIR Advocaten
- Marieke Kaajan
- M +31 6 504 310 52
- T +31 20 737 20 66
- E marieke.kaajan@envir-advocaten.com



Marieke Kaajan 8 oktober 2020

23