

M en R 2024/90

Rechtbank Den Haag 6 juni 2024, nr. C-09-663026-KG ZA 24-229

(Vetter)

m.nt. Ch.W. Backes

(Art. 6 lid 2 Habitatrictlijn; art. 6.162 BW)

ECLI:NL:RBDHA:2024:8736

Het is onvoldoende duidelijk dat de Europeesrechtelijke verplichtingen meebrengen dat de stikstofdepositie in alle concrete habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht. Voor welke concrete habitats dan wel op de Staat de plicht rust op zeer korte termijn tot actie over te gaan, kan in dit kort geding niet worden vastgesteld.

De voorzieningenrechter wijst de vorderingen van Greenpeace af. Partijen zijn het erover eens dat stikstofreductie noodzakelijk is om verdere schade aan de stikstofgevoelige natuur te voorkomen. Verder staat vast dat de stikstofgevoelige natuur in slechte staat is en dat het huidige stikstofbeleid van de Staat er niet toe zal leiden dat de stikstofdepositie in de meest kwetsbare habitats op korte termijn tot een verantwoord niveau wordt teruggebracht. Als de Staat geen passende maatregelen neemt om verdere verslechtering van concrete (Natura 2000-)gebieden te voorkomen, handelt hij in strijd met zijn Europeesrechtelijke verplichtingen. Het valt daarom niet uit te sluiten dat de Staat in meerdere concrete gevallen verplicht is ervoor te zorgen dat de stikstofdepositie (lokaal) op zeer afzienbare termijn verder wordt teruggedrongen. In dit geding is onvoldoende duidelijk geworden dat de Europeesrechtelijke verplichtingen meebrengen dat de stikstofdepositie in alle concrete habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht. Voor welke concrete habitats dan wel op de Staat de plicht rust op zeer korte termijn tot actie over te gaan, kan in dit kort geding niet worden vastgesteld. De vorderingen van Greenpeace zijn daar onvoldoende op toegespitst.

Stichting Greenpeace Nederland te Amsterdam, eiseres, hierna te noemen: Greenpeace, advocaten: mr. B.N. Kloostera en mr. A. Vossenberga te Amsterdam, tegen

de Staat der Nederlanden (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) te Den Haag, gedaagde, hierna te noemen: de Staat, advocaten: mr. E.H.P. Brans, mr. R.D. Reinders en mr. S.J. van Winzum te Den Haag, en Stichting Stikstof Claim te Lelystad, zich voegende partij aan de zijde van de Staat, hierna te noemen: SSC, advocaten: mr. R.P. van den Broek en mr. I. Gerritsen te Utrecht.

1 Samenvatting

1.1. In dit kort geding vordert Greenpeace dat de Staat een plan van aanpak maakt en uitvoert om ervoor te zorgen dat de stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige natuur

wordt teruggedrongen. Volgens Greenpeace leidt het huidige beleid ertoe dat de meest kwetsbare habitats (vermeld op een Rode Lijst) na eind 2025 onherstelbaar beschadigd (dreigen te) raken. Greenpeace stelt dat de Staat onrechtmatig handelt door de stikstofdepositie op die kwetsbare natuur niet sneller terug te dringen. Volgens Greenpeace is de situatie voor die natuur zo ernstig dat de uitkomst van de bodemprocedure, die bij deze rechtbank aanhangig is, niet kan worden afgewacht.

[...]

2 De procedure

[...]

2.2. De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 25 april 2024. De advocaten van partijen hebben de ter zitting gehanteerde pleitnotities overhandigd. Bij dupliek heeft [Naam ingenieur, expert ecologie en stikstof] in dienst van LNV, aan de hand van een geschreven tekst met daarin een concreet voorbeeld een standpunt van de Staat nader toegelicht. Hierop heeft de voorzieningenrechter de Staat opgedragen de geschreven tekst in het geding te brengen om Greenpeace in de gelegenheid te stellen daarop te reageren. De Staat heeft deze tekst op 25 april 2025 overgelegd, waarna Greenpeace zich bij akte van 3 mei 2024 heeft uitgelaten.

[...]

3 Het incident tot voeging

3.1. SSC is een stichting met volledige rechtsbevoegdheid. Zij stelt in deze zaak op te komen voor de belangen van de in haar statuten bedoelde 'Belanghebbenden', 'agrarische' en 'aangeslotenen'. Zij heeft gevorderd zich te mogen voegen aan de zijde van de Staat. [...]

3.2. In het incidentele vonnis van 27 december 2023 [ECLI:NL:RBDHA:2023:20779; red.] heeft de rechtbank in de bodemprocedure de voeging van SSC toegestaan. [...] Verder is niet gebleken dat de inmenging van SSC een voortvarende afdoening van dit geschil in kort geding in de weg staat. Door de voeging ontstaat ook geen strijd met de goede procesorde in het algemeen. SSC wordt daarom toegelaten als gevoegde partij. [...]

4 De feiten

[...]

Natura 2000-gebieden, regelgeving

4.2. Op grond van de Europese Vogelrichtlijn¹ en de Habitatrictlijn² heeft de Staat in Nederland 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. [...] De Vogelrichtlijn-gebieden in Nederland zijn aangewezen op 10 juni 1994 of 24 maart 2000. De Habitatrictlijngebieden in Nederland

1 Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

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

zijn aangewezen op 7 december 2004. Dit zijn de 'Europese referentiedata'. [...]

[...]

4.4. De instandhoudingsverplichting van artikel 6 lid 1 Habitatrictlijn (en artikel 3 lid 1 van Vogelrichtlijn) dwingen tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en de soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. [...]

4.5. Het verslechtingsverbod van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn verplicht tot het treffen van passende maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de habitattypen en de soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen. Bij het nemen van passende maatregelen beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechting of verstoring plaatsvindt.³

[...]

Monitoring, resultaten

4.25. In 2023 heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in opdracht van de Staat onderzoek gedaan naar de historische en verwachte ontwikkeling van de uitstoot en neerslag van stikstof. In het naar aanleiding hiervan in oktober 2023 gepubliceerde rapport 'Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023; Monitoring van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, RIVM-rapport 2023-0239' (hierna: RIVM Monitoringsrapport 2023) heeft het RIVM geconcludeerd dat het tot dan toe gevoerde beleid onvoldoende was om aan de omgevingswaarde voor 2025 te voldoen.

[...]

De Rode Lijst

4.27. Sinds 2021 hebben partijen diverse ecologische onderzoeken laten uitvoeren naar de effecten van stikstofdepositie, de stand van de stikstofgevoelige natuur en de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Hiervan rapporten zijn opgesteld. Voor dit kort geding zijn de volgende rapporten van belang:

- Effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-habitattypen: een overzicht, dat op 16 maart 2021 door dr. R. Bobbink van onderzoekcentrum B-WARE van de universiteit Nijmegen (hierna: Bobbink 2021). Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Greenpeace;
- Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste natura 2000-habitattypen, in januari 2022 opgesteld door Bobbink et al. (hierna: Bobbink et al. 2022). Dit betreft een vervolgstudie die in opdracht van Greenpeace werd uitgevoerd door B-WARE.
- Resultaten quick scan natuurdoelanalyses' (hierna: Quickscan), opgesteld in mei 2022 door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing, in opdracht van de Staat;

- Tomassen, H., E. Remke & R. Bobbink (2022). Aanvulling op rapportage Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht. Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-22.048.22.117, opgesteld in opdracht van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing;

- Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen, update urgentietabel 2023, gepubliceerd in februari 2024 door Tomassen en Bobbink (BWARE), in opdracht van Greenpeace (hierna: Tomassen en Bobbink 2024).

4.28. Uit het rapport Bobbink 2021 volgt onder meer dat de destijds voor 2030 beoogde verlaging van de stikstofdepositie (50% van de stikstofgevoelige natuur onder KDW) te gering en te langzaam is om het risico op het "definitief omvallen" van de meest kwetsbare habitats te voorkomen. Hierbij gaat het om habitats waarvan aannemelijk wordt geacht dat deze door stikstofdepositie in een slechte toestand verkeren, waarbij de overschrijding van de KDW van meer dan 20% van het oppervlakte bedraagt in combinatie met een inschatting van de (on)herstelbaarheid van de betreffende habitat. [...]

[...]

4.33. De hiervoor genoemde rapporten resulteren in een Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden waarvoor snelle stikstofreductie noodzakelijk wordt geacht om verdere verslechting te voorkomen. Hiervan worden de zeer urgente (rode) habitattypen en leefgebieden waarvoor stikstofreductie voor eind 2025 noodzakelijk wordt geacht door Greenpeace aangeduid als de Rode Lijst. De habitattypen en leefgebieden waarvoor stikstofreductie in 2030 noodzakelijk wordt geacht worden door Greenpeace aangeduid als de 'Oranje Lijst'. De voorzieningenrechter neemt deze aanduidingen over. Op de Rode Lijst staan op dit moment zestien habitattypen en drie leefgebieden.

4.34. De habitats van de Rode Lijst liggen over heel Nederland verspreid.

Bodemprocedure

4.35. Op 23 juli 2023 heeft Greenpeace een bij deze rechtbank een bodemprocedure aanhangig gemaakt tegen de Staat. In deze bodemprocedure, bekend onder nummer C/09/651046 / HA ZA 23-641 (hierna: de bodemprocedure), vordert Greenpeace, in een collectieve actie, onder meer een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt door de verplichtingen uit de Habitatrictlijn te schenden door de stikstofdepositie in de gebieden van de Urgente Lijst niet tijdig omlaag te brengen. Daarnaast vordert zij een bevel om de natuur van de Rode Lijst in 2025 en die van de Oranje Lijst in 2030 onder KDW te brengen. [...]

[...]

Nadere rapporten: Ecologische Autoriteit, PBL en RIVM

[...]

4.38. Op 26 januari 2024 heeft de Ecologische Autoriteit na toetsing van de eerste 70 NDA's (zie 4.21) het rapport

³ Zie HvJ EU 14 januari 2016, Grüne Liga, ECLI:EU:C:2016:10.

“Doen wat moet én kan⁴” gepubliceerd. In dit rapport concludeert de Ecologische Autoriteit dat het slecht gaat met de stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden en dat de problemen zijn ontstaan door een combinatie van meerdere drukfactoren. Dit rapport bevat – voor zover hier van belang – de volgende conclusies:

[...]

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. [...]

[...]

4.39. In een rapport van 26 februari 2024 heeft het PBL een ex ante analyse van het NLPG gepubliceerd⁵ (hierna: het Ex Ante PBL-rapport). [...]

4.40. In februari 2024 heeft het PBL op verzoek van de Staat een rapport gepubliceerd over de verwachte effecten van de voorgenomen stikstofmaatregelen op de toestand van de natuur, waarbij op basis van modellen en expertkennis vooruit is gekeken.⁶ Dit rapport bevat met betrekking tot de meest kwetsbare habitats onder meer de volgende conclusies:

“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.

[...]

[...]

4.42. In RIVM 2024 (zie 4.26) heeft het RIVM de mate van overbelasting van stikstofgevoelige habitats weergegeven in de volgende tabel, waarbij de zeer urgente habitats gelijk zijn aan de habitats van de Rode Lijst:

[...]

4.43. In datzelfde rapport [...] staat hierover onder meer het volgende opgenomen:

4 Doen wat moet én kan., Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament, Ecologische Autoriteit, januari 2024.

5 Boezeman et al. (2024), Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

6 Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, PBL, februari 2024.

“Om op alle hectares in 2025 de rode (zeer urgente) habitattypen onder de KDW te krijgen is een onrealistische depositiereductie nodig: ook als alle emissiebronnen vanuit Nederland verdwijnen – 0 mensen, 0 bedrijvigheid – zijn er ten gevolge van de emissies uit het buitenland nog steeds hectares met zeer urgente habitattypen overbelast.”

(...)

Dus bij 100% reductie van de Nederlandse emissies is nog 4% van het areaal aan zeer urgente habitattypen overbelast in 2025. [...]

[...]

Sommatie Greenpeace en antwoord daarop van de Staat

4.45. Bij brief van 23 februari 2024 heeft Greenpeace de Staat gesommeerd om een beleidsplan en/of maatregelenpakket te formuleren en/of uit te voeren met daarin waarborgen die het behoud van de natuur op de Rode Lijst (bestaande uit zestien habitattypen en drie leefgebieden van de Urgente Lijst) garanderen en waarmee de ecologische deadline van 2025 (nog) kan worden gehaald. In deze brief heeft Greenpeace zich op het standpunt gesteld dat de bodemprocedure redelijkerwijs niet kan worden afgewacht daar waar het de Rode Lijst betreft. Hierbij heeft Greenpeace onder meer gewezen op de rapporten Tomassen en Bobbink 2024 en Gispoint 2024.

4.46. Bij brief van 5 maart 2024 heeft de Staat aan Greenpeace geantwoord dat hij in de brief en de bijgevoegde rapporten geen noodzaak ziet om aanvullende beleidsplannen of maatregelenpakketten te ontwikkelen. In deze brief heeft de Staat onder meer geschreven dat voor alle habitattypen en leefgebieden, waaronder de zeer urgente, inmiddels de nodige beleidsplannen zijn ontwikkeld en verder worden uitgewerkt, dat er al veel maatregelen genomen zijn en er bijzonder veel in voorbereiding zijn en dat daar ook de nodige budgetten voor zijn gereserveerd.

5 Het geschil

5.1. Greenpeace vordert, bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad, samengevat:

primair:

de Staat te bevelen binnen drie maanden na betekening van dit vonnis, 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's is gebracht;
- althans, de stikstofdepositie op de natuur van de Rode Lijst zo kort als mogelijk na eind 2025 onder de toepasselijke KDW's is gebracht;
- althans, dat de stikstofdepositie op die natuur van de Rode Lijst in ieder geval eind 2028 onder de toepasselijke KDW's is gebracht;

subsidiar:

de Staat te bevelen binnen drie maanden na betekening van dit vonnis 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;

een en ander op straffe van een dwangsom en met veroordeling van de Staat in de proceskosten, waaronder de nakosten, vermeerderd met de wettelijke rente.

5.2. Ter zitting heeft Greenpeace haar eis gewijzigd, in die zin dat zij aan haar primaire vordering, onderaan, toevoegt “althans, maximaal areaal van de Rode Lijst onder KDW te brengen”.

5.3. Greenpeace legt aan de vorderingen het volgende ten grondslag.

5.3.1. De Staat handelt in strijd met het instandhoudingsgebod en het verslechteringsverbod uit de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn en biedt in zijn beleid onvoldoende bescherming aan de stikstofgevoelige natuur van de Natura 2000-gebieden. De wettelijke stikstofdoelen schieten voor de meest kwetsbare habitats tekort en deze doelen worden bovendien niet gehaald, zo volgt uit meerdere rapporten. Daarmee handelt de Staat onrechtmatig. De normen uit de Habitatrichtlijn inzake de verplichting om de natuur te beschermen en in een gunstige staat te brengen, kleuren daarnaast ook de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm en de zorgplicht die de Staat heeft om de kwetsbare natuur in Nederland te beschermen. Ook op die grond is sprake van onrechtmatig handelen in de zin van artikel 6:162 BW.

5.3.2. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de stikstoflast op de natuur van de Rode Lijst van voor eind 2025 onder de KDW moet zijn gebracht om (dreigende) onomkeerbare schade te voorkomen. Gelet op die ecologische deadline kan de bodemprocedure voor de betreffende habitats niet worden afgewacht. Greenpeace heeft daarom een spoedeisend belang bij haar primaire vorderingen, die erop gericht zijn om de stikstoflast voor de habitats van de Rode Lijst zo snel mogelijk beneden de KDW te brengen.

5.3.3. Bij haar eiswijziging, die volgens Greenpeace een eisvermindering betreft, heeft Greenpeace de volgende toelichting gegeven. Indien het niet mogelijk is om 100% van de natuur van de Rode Lijst onder KDW te brengen, is de Staat hoe dan ook verplicht om maximaal areaal van de Rode Lijst onder KDW te brengen, waarbij het aan de Staat is om duidelijkheid te geven over welke natuur niet onder KDW kan worden gebracht en op welke wijze de aantasting in die natuur zo laag mogelijk gehouden wordt.

5.3.4. De subsidiaire vorderingen van Greenpeace zijn erop gericht dat de Staat bij het behalen van het wettelijke stikstofdoel voor 2025 prioriteit geeft aan de stikstofreductie in de meest kwetsbare natuur op de Rode Lijst, en nog meer subsidiair dat zij zekerstelt dat het stikstofdoel voor

2025 daadwerkelijk wordt gehaald. Indien de Staat het doel niet haalt, handelt hij in strijd met de Ow en ook dat is onrechtmatig jegens Greenpeace.

5.4. De Staat en SSC voeren verweer. De Staat en SSC concluderen tot niet-ontvankelijkheid van Greenpeace, dan wel tot afwijzing van de vorderingen van Greenpeace, met uitvoerbaar bij voorraad te verklaren veroordeling van Greenpeace in de kosten van deze procedure.

5.5. Ter zitting heeft de Staat bezwaar gemaakt tegen de eiswijziging van Greenpeace, omdat het hem niet duidelijk is tot welke inspanning een veroordeling conform de gewijzigde eis zou strekken.
[...]

6 De beoordeling

Ontvankelijkheid Greenpeace

6.1. Dit kort geding betreft een collectieve actie. Dat betekent dat de voorzieningenrechter ambtshalve (met inachtneming van het bepaalde in artikel 1018c lid 1 Rv) moet beoordelen of Greenpeace ontvankelijk is in haar vorderingen. In de bodemprocedure heeft de rechtbank bij vonnis van 6 maart 2024 aan de ontvankelijkheidsvereisten voor een collectieve actie getoetst en geoordeeld dat Greenpeace voldoet aan de processuele vereisten [...].

Spoedeisend belang

6.2. Aangezien Greenpeace heeft gesteld dat de natuur (van de habitats) op de Rode Lijst onherstelbaar dreigt te worden beschadigd indien de stikstofdepositie niet vóór eind 2025 (de gestelde ecologische deadline) drastisch wordt verminderd, heeft zij bij haar vordering een voldoende spoedeisend belang. Indien het standpunt van Greenpeace juist is, kan niet van haar worden gevergd dat zij de uitkomst van de bodemprocedure afwacht. Het vonnis in de bodemprocedure wordt niet eerder dan begin 2025 gewezen. Alsdan is er weinig tijd meer om voor de gestelde ecologische deadline een maatregelenpakket vast te stellen en uit te voeren. [...]

Geschiktheid voor kort geding (artikel 256 Rv)

6.3. [...] Dat het vraagstuk dat in dit geding aan de orde is omvangrijk en complex is, staat buiten kijf, maar dat leidt nog niet tot de conclusie dat de zaak niet onderwerp kan zijn van een beoordeling in kort geding. Dat geldt temeer waar, zoals Greenpeace stelt, door het uitblijven van ingrijpen op korte termijn onherstelbare schade aan de natuur dreigt te ontstaan. Het is de taak van de voorzieningenrechter om na beoordeling van de rechtsverhouding en na afweging van alle relevante belangen te beoordelen of een voorziening, die mogelijk zeer ingrijpend is, kan en moet worden opgelegd. In dat kader zal de feitelijke en juridische complexiteit moeten worden meegewogen.

Positie SSC

6.4. [...] De voorzieningenrechter neemt als uitgangspunt dat SSC geen stellingen kan innemen die onverenigbaar zijn met die van de Staat. SSC heeft dat op sommige

punten wel gedaan, zodat aan die punten voorbij wordt gegaan. [...]

Inleiding en omvang van het geschil

6.5. Tussen partijen is niet geschil dat de natuur en biodiversiteit in Nederland sterk onder druk staan en achteruitgaat. [...] De noodzaak van stikstofreductie wordt bevestigd door de door partijen overgelegde rapporten [...] waarin de ingetreden (en dreigende) verslechtering van de natuur wordt gekoppeld aan de voortdurende stikstofoverbelasting. Hierbij wordt de KDW steeds gebruikt als indicator voor de overbelasting van de betreffende habitats. Hoewel er ook andere drukfactoren zijn, staat de noodzaak van het terugbrengen van de stikstofdepositie vast. [...] Verder staat vast dat het terugbrengen van de stikstofdepositie zeer ingrijpende maatregelen vergt, die raken aan de belangen van derden. Dit maakt dat de stikstofdepositie niet op eenvoudige wijze kan worden gereduceerd.

6.6. Het geschil tussen partijen betreft de vraag of het in de Wsn opgenomen stikstofbeleid (de wettelijke stikstofdoelen en Programma SN) en de uitvoering daarvan volstaan voor de habitats op de Rode Lijst, waarvan de noodzaak tot stikstofreductie in de door partijen overgelegde rapporten als zeer urgent is beoordeeld. Kenmerkend voor deze habitats is dat zij een hoge stikstofbelasting hebben in combinatie met een slechte herstelbaarheid. Hoewel de samenstelling van de Rode Lijst enkele keren is gewijzigd, staat de huidige samenstelling (zestien habitattypen en drie leefgebieden) niet ter discussie. Duidelijk is ook dat deze habitats, in vergelijking met de andere, minder urgente stikstofgevoelige habitats, de meeste stikstofreductie vergen. Bij het stapsgewijs behalen van de wettelijke stikstofdoelen van artikel 2.15a Ow komen deze zeer urgente habitats gemiddeld genomen als laatste onder de KDW, omdat dit nu eenmaal de habitats zijn met de laagste KDW. [...] Daaruit volgt dat bij voldoening aan de stikstofdoelen nagenoeg het gehele areaal van de Rode Lijst in 2030 nog niet onder de KDW is. Daarbij maakt het geen verschil of rekening gehouden wordt met beleidsvoornemens die na de bijstelling van het KDW-rapport zijn aangekondigd. De Staat heeft ook niet concreet gemaakt dat het Programma SN op korte termijn zal (kunnen) leiden tot reductie van de stikstofdepositie.

6.7. In dit kort geding moet worden beoordeeld of de Staat tegenover Greenpeace onrechtmatig handelt door de habitats van de Rode Lijst in de Natura 2000-gebieden niet eerder dan onder het huidige beleid het geval zal zijn onder de KDW te brengen.

6.8. Bij de beoordeling staat voorop dat de Staat een ruime vrijheid heeft om zijn (stikstof)beleid vorm te geven. Voor ingrijpen door de rechter (en zeker de rechter in kort geding) is pas plaats als dat beleid evident onrechtmatig is. Dit kan onder meer het geval zijn als het beleid in strijd komt met een hogere regeling. In dit kort geding zal allereerst worden beoordeeld of het stikstofbeleid van de Staat in strijd is met de Habitatrictlijn. Mede gelet op het ingrijpende karakter van stikstofbepalende maatregelen, is toewijzing van enige vordering van Greenpeace alleen mogelijk

als aannemelijk is dat de uitkomst van de bodemprocedure daarvoor niet kan worden afgewacht. Dit is alleen het geval indien de Staat verplicht is om de stikstofdepositie op het areaal van de Rode Lijst voor eind 2025, of zo kort mogelijk daarna, onder de KDW te brengen. Voor maatregelen die voor eind 2028 moeten zijn gerealiseerd kan van Greenpeace gevergd worden dat zij het vonnis van de rechtbank in de bodemprocedure afwacht. Voor dat deel van haar vordering, bestaat nu geen spoedeisend belang.

De Habitatrictlijn en het verslechteringsverbod

6.9. De vorderingen van Greenpeace kunnen in kort geding alleen worden toegewezen wanneer voldoende aannemelijk is dat er op korte termijn onherstelbare schade zal ontstaan aan de Natura 2000-gebieden. Doet dat zich voor, dan is er mogelijk sprake van een ontwikkeling die haaks staat op het tot de Staat gerichte verslechteringsverbod van artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn. Greenpeace kan zich in dit kort geding niet ook beroepen op de instandhoudingsverplichting van artikel 6 lid 1 van de Habitatrictlijn, al was het maar omdat lidstaten bij het voldoen aan die verplichting de vrijheid hebben om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.

6.10. Het verslechteringsverbod van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn houdt in dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben in Natura 2000-gebieden, te voorkomen. Hierbij gaat het om verslechteringen en verstoringen op de habitattypen en soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Volgens rechtspraak van het Europese Hof van Justitie beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt. Uit die rechtspraak volgt verder dat het hierbij niet aanvaardbaar is om te wachten totdat verslechtering of verstoring zich voordoet alvorens maatregelen te nemen.⁷ Bij een dreigende verslechtering is de Staat dus verplicht onverwijld maatregelen te nemen. [...] Partijen zijn vooral verdeeld over de vraag of de stikstofschaade aan de natuur op de Rode Lijst een verslechtering is in de zin van dit verslechteringsverbod en of Greenpeace zich daarop kan beroepen.

6.11. Artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn voorziet niet in een stikstofnorm. De bepaling dwingt de Staat er dan ook in beginsel niet toe de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden onder de KDW te brengen. Dit kan anders worden wanneer sprake is van (dreigende) significante schade, en stikstofreductie de enige maatregel is waarmee de verslechtering of verstoring kan worden voorkomen. Volgens Greenpeace is dat het geval.

6.12. De Staat heeft aangevoerd dat de achteruitgang van de stikstofgevoelige natuur deels is ontstaan in de periode voorafgaand aan de Europese referentiedata en dat de verplichting om passende maatregelen te nemen geen betrekking heeft op dat deel van de verslechtering. Dit verweer neemt niet weg dat de verslechtering van de

⁷ Zie HvJ EU 13 december 2007, Commissie/Ierland, ECLI:EU:C:2007:780.

stikstofgevoelige natuur zich na de Europese referentiedata heeft voortgezet. Het kan niet anders dan dat deze achteruitgang mede te wijten is aan stikstofdepositie die zich na de Europese referentiedata heeft voorgedaan. Dit betekent dat de Staat op grond van de Habitatrichtlijn in ieder geval voor dat deel van de achteruitgang de plicht heeft om passende maatregelen te nemen. Dit wordt ook bevestigd in het rapport van de Ecologische Autoriteit (zie 4.38), waarin de Ecologische Autoriteit concludeert dat veel van de belangrijkste Nederlandse Natura 2000-gebieden zijn verslechterd sinds ze beschermd zijn.

6.13. De Habitatrichtlijn is een Europeesrechtelijke richtlijn, die in beginsel geen rechtstreekse werking heeft. Een rechtstreeks beroep op de in artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn neergelegde, tot de Staat gerichte, norm is mogelijk indien de Staat deze bepaling niet, niet tijdig of niet naar behoren heeft uitgevoerd. Daarbij geldt als voorwaarde dat de betreffende bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is geformuleerd. Greenpeace stelt dat zij zich rechtstreeks op het verslechteringsverbod van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn tegenover de Staat kan beroepen. Daarbij betreft zij, naar de voorzieningenrechter begrijpt, de stelling dat de Staat wel wetgeving heeft ontwikkeld, waaronder met name (maar niet alleen) artikel 2:15a Omgevingswet, maar dat de implementatie van artikel 6 lid 2 voor wat betreft de Rode Lijst niet naar behoren is geweest. De Staat bepleit dat van een rechtstreeks beroep op artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn geen sprake kan zijn, omdat deze bepaling voor wat betreft de stikstofproblematiek volgens hem wel juist is geïmplementeerd. Greenpeace heeft haar vorderingen voorts gebaseerd op de zorgvuldigheidsnorm, artikel 6:162 BW en de op de Staat rustende zorgplicht voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu, waarin het verslechteringsverbod volgens haar doorwerkt. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter valt niet uit te sluiten dat de gestelde verslechtering van de natuur van de Rode Lijst in strijd is met de op de Staat rustende zorgplicht en dat de schending van die zorgplicht jegens Greenpeace onrechtmatig is. Het feit dat de Staat de stikstofdepositie niet zelf veroorzaakt, neemt niet weg dat het taak en de plicht is van de Staat om de natuur in (onder meer) de Natura 2000-gebieden te beschermen. Het feit dat de stikstofdepositie de voorbije jaren mede door de inspanningen van de Staat is afgenomen, sluit niet uit dat de Staat tot nog meer inspanningen gehouden is, indien dat noodzakelijk is om verdere verslechtering te voorkomen. De voorzieningenrechter laat de vraag of Greenpeace een rechtstreeks beroep op artikel 6 lid 2 van Habitatrichtlijn toekomt nu rusten, omdat het nalaten om maatregelen te treffen tegen een verslechtering die in strijd is met de Habitatrichtlijn ook al snel in strijd zal zijn met de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW en de op de Staat rustende zorgplicht. De voorzieningenrechter neemt daarom tot uitgangspunt dat Greenpeace zich, op basis van een van de door haar gestelde rechtsgronden, op het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn kan beroepen.

Maatregelen met betrekking tot de Rode Lijst

6.14. [...] Niet valt uit te sluiten dat de Staat daarmee handelt in strijd met het verslechteringsverbod. Dat is het geval indien de stikstofreductie voor concrete gebieden te laat komt om (verdere) verslechtering te voorkomen.

6.15. Greenpeace heeft – onder verwijzing naar diverse rapporten – aan haar primaire vorderingen ten grondslag gelegd dat de natuur van de Rode Lijst onherstelbaar dreigt te worden beschadigd indien de stikstofdepositie op die natuur niet uiterlijk voor eind 2025 wordt teruggebracht tot onder de KDW. De Staat heeft dit betwist.

6.16. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter zijn de rapporten waarop Greenpeace zich beroept onvoldoende om aan te nemen dat het gehele areaal van de Rode Lijst voor eind 2025 onder KDW moet zijn gebracht. Hiertoe wordt het volgende overwogen.

6.17. Uit de overgelegde rapporten Bobbink 2021, Bobbink et al. 2022 en Tomassen en Bobbink 2024 volgt zonder meer dat de habitats van de Rode Lijst in een slechte staat verkeren, dat de achteruitgang de voorbije jaren sluipenderwijs is voortgeschreden en dat

deze achteruitgang moet worden gestopt om verdere verslechtering, waaronder (de kans op) het verdwijnen van complete habitats, te voorkomen. De conclusie is dat stikstofreductie tot onder de KDW zeer urgent is, omdat aangenomen moet worden dat de verslechtering zich voortzet zolang deze habitats blootgesteld blijven aan een stikstofdepositie boven de KDW. Volgens deze rapporten wordt deze urgentie onder meer ingegeven door de bevinding dat voor deze habitats geen herstelmaatregelen beschikbaar zijn of dat deze bij de te hoge stikstofdepositie onvoldoende werkzaam zijn (zie Tomassen en Bobbink 2024 in 4.32). Tegenover deze bevindingen heeft de Staat zijn verweer dat voor alle habitats van de Rode Lijst wetenschappelijk onderbouwde herstelstrategieën voorhanden zijn, onvoldoende onderbouwd. Dat deze door de Staat bedoelde herstelstrategieën zouden volstaan bij de geprognosticeerde stikstofdepositie blijkt in ieder geval uit geen enkel rapport. De urgentie van verdere reductie van de stikstofdepositie volgt ook uit de waarschuwing van de Ecologische Autoriteit (zie 4.38) dat de dreigende voortzettende verslechtering door de te hoge stikstofdepositie ertoe kan leiden dat het bevoegd gezag moet overgaan tot het intrekken of wijzigen van vergunningen.

6.18. De hiervoor vermelde rapporten Bobbink 2021, Bobbink et al. 2022 en Tomassen en Bobbink 2024 (zie 4.27 en verder) nemen tot uitgangspunt dat de stikstofdepositie op de habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 onder KDW moet zijn gebracht om verdere verslechtering of zelfs verlies van de betreffende habitats te voorkomen. Ook de op verzoek van de Staat opgestelde Quicksan maakt voor de Rode Lijst melding van deze datum. Weliswaar heeft TEO in haar inleiding (zie 4.30) gesteld dat zij deze einddatum voor rekening van Bobbink laat, maar de Staat heeft op geen enkele wijze aannemelijk gemaakt dat van een (veel) latere datum mag worden uitgegaan. Dit maakt dat de Staat er rekening mee moet houden dat het bestaande beleid – waarbij de habitats van de Rode Lijst pas ver na 2030 onder de KDW

komen – ernstig tekortschiet om de dreigende verdere verslechtering van de habitats op de Rode Lijst te voorkomen. Hiermee handelt de Staat mogelijk in strijd met het verslechtingsverbod van de Habitatrichtlijn.

6.19. Ondanks deze conclusie bestaat er op dit moment onvoldoende grond om aan te nemen dat de Staat op grond van de Habitatrichtlijn de verplichting heeft om de stikstofdepositie op alle habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 onder de KDW te brengen, en dat is waarop de primaire vordering van Greenpeace ziet. Bij de toetsing van het verslechtingsverbod moet worden uitgegaan van concrete habitats in Natura 2000-gebieden. Hiervoor moet per concrete habitat bekeken worden wat de staat van instandhouding is en welke maatregelen noodzakelijk zijn om verdere verslechtering tegen te gaan. In de hiervoor besproken rapporten is per habitat uitgegaan van de landelijke staat van instandhouding. Zonder nadere toelichting, die Greenpeace niet heeft gegeven, kunnen de alarmerende conclusies van de rapporten niet worden vertaald naar alle concrete habitats in concrete Natura 2000-gebieden. Niet valt uit te sluiten dat in bepaalde gevallen kan worden volstaan met een beperktere stikstofreductie en/of dat deze tegen een latere datum dan eind 2025 kan zijn gerealiseerd. Hierbij merkt de voorzieningenrechter op dat er geen onderbouwing (in de vorm van een of meer rapporten) is overgelegd waaruit volgt dat de stikstofdepositie in concrete, expliciet genoemde, gevallen voor een bepaalde datum onder de KDW moet zijn gebracht. Ook de Ecologische Autoriteit is niet tot de conclusie gekomen dat de stikstofdepositie in de door haar in het kader van de NDA's getoetste habitats voor eind 2025 onder de KDW moet zijn gebracht.

Conclusie met betrekking tot de primaire vordering

6.20. Gelet op het voorgaande is onvoldoende aannemelijk dat de Staat op grond van het verslechtingsverbod verplicht is om de stikstofdepositie in alle concrete habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 (of zo kort mogelijk daarna) onder de KDW te brengen om blijvende schade te voorkomen. De voorzieningenrechter heeft geen houvast voor een noodzakelijke precisering (afgrenzing) van een aan de Staat op te leggen gebod en kan daardoor de primaire vordering van Greenpeace ook niet gedeeltelijk toewijzen. Dit betekent dat de primaire vordering van Greenpeace moet worden afgewezen. Hetzelfde geldt voor de verminderde vordering om voor die datum een maximaal areaal van de Rode Lijst onder de KDW te brengen. Of en in hoeverre belangen van derden een rol spelen bij door de Staat te nemen maatregelen ter bescherming van de stikstofgevoelige natuur, kan hier buiten beschouwing blijven.

6.21. De afwijzing van dit deel van de primaire vordering neemt niet weg dat het gelet op de zorgen over de landelijke staat van instandhouding bepaald niet valt uit te sluiten dat de Staat in meerdere, concrete gevallen verplicht is onverwijld ervoor te zorgen dat de stikstofdepositie (lokaal) verder en sneller wordt teruggedrongen dan onder het huidige beleid het geval is. Hoewel ook uit de adviezen van het PBL 4.40 en het RIVM (zie 4.43) lijkt te volgen dat

met een lokale aanpak voor de meest kwetsbare gebieden meer resultaat kan worden geboekt, heeft de Staat niet aannemelijk gemaakt dat er op dit punt daadwerkelijk stappen worden gezet. De voorzieningenrechter acht de zorgen van Greenpeace op dit punt begrijpelijk, maar tot een andere uitkomst van dit kort geding leidt dit niet.

6.22. Voor toewijzing van de overige delen van de primaire vordering is ook geen plaats. Of de Staat verplicht is de stikstofdepositie voor eind 2028 verder terug te brengen, dient in de bodemprocedure te worden beoordeeld.

Subsidiaire vorderingen Greenpeace

6.23. Met haar subsidiaire vorderingen beoogt Greenpeace dat de Staat wordt verplicht de stikstofdoelen van artikel 2.15a Ow te behalen, al dan niet onder prioritering van de natuur van de Rode Lijst. Deze vorderingen lenen zich niet voor toewijzing in kort geding. Voor de vraag of voor een concrete habitat (extra) stikstofreductie noodzakelijk is, is maatwerk aangewezen. Voor een algemene veroordeling om de Staat te verplichten de natuur van de Rode Lijst te prioriteren is daarom geen plaats.

6.24. Volgens de prognoses van het PBL en het RIVM worden de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 en 2030 niet gehaald. In verband hiermee heeft de Staat recentelijk nieuwe beleidsvoornemens afgekondigd. De discussie over de vraag of de wettelijke stikstofdoelen met het nieuwe beleid wel kunnen worden gehaald en of Greenpeace het behalen van deze doelen kan afdwingen, dient in de bodemprocedure te worden gevoerd, zeker daar waar het de doelen voor 2030 betreft.

Positie SSC

6.25. Aangezien de vorderingen van Greenpeace worden afgewezen, behoeven de standpunten van SSC hier geen verdere bespreking.

Slotsom en proceskosten

6.26. De slotsom is dat de vorderingen van Greenpeace worden afgewezen. Greenpeace is daarmee in het ongelijk gesteld en moet daarom de proceskosten (inclusief nakosten) betalen. [...]

Noot

1. Naar deze kortgedinguitspraak in 'de stikstofzaak' van Greenpeace tegen de Staat werd met veel belangstelling uitgekeken. De vordering van Greenpeace dat de Staat een plan van aanpak maakt en uitvoert om ervoor te zorgen dat de stikstofdepositie in de voor stikstof meest gevoelige natuur tot 2025 verder wordt teruggedrongen, zoveel mogelijk onder of nabij de kdw, werd afgewezen. De precieze redenen waarmee dat gebeurt maken de beperkingen duidelijk voor pogingen om de overheid met een kortgedingactie te verplichten tot het nemen van maatregelen om milieuschade te voorkomen (zie punt 2 en 3). Een vraag is of dit ook geldt voor de (een) civielrechtelijke bodemprocedure en of deze uitspraak in kort geding betekenis heeft voor een inschatting van de uitkomst in hoofdzaak (zie punt 4).

2. In de afgelopen twee jaar tuimelen de rapporten over elkaar heen over de slechte staat van de natuur, de teruggang van kwaliteit van de Natura 2000-gebieden, het niet kunnen bereiken van de omgevingswaarden voor stikstofreductie met het bestaande en thans in gang gezette beleid en de urgentie van een substantiële vermindering op korte termijn van de depositie in verschillende gebieden. Al dat wordt in de uitspraak uitvoerig aangehaald en geanalyseerd. Toch wordt de, voor een juridische leek goed begrijpelijke, eis om de overheid te verplichten met extra maatregelen te komen om concreet dreigende schade aan de beschermde habitats te voorkomen of te beperken niet toegewezen, hoewel de voorzieningenrechter vaststelt dat aannemelijk is dat de Staat in strijd handelt met art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn (zie r.o. 6.12 en 6.17). Of een (direct) beroep op art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn mogelijk is laat de rechter in het midden. Mij lijkt dat inderdaad niet het geval, maar dat laat ik hier ook even rusten. Als materieel in strijd met het verslechteringsverbod uit art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn wordt gehandeld, dan handelt de Staat 'ook al snel' in strijd met de uit art. 6:162 BW voortvloeiende zorgplicht. Dat acht de rechter waarschijnlijk. Dat de eis toch niet wordt toegewezen vindt zijn reden in de formulering van de eis. De primaire eis, dat de stikstofdepositie in 2025 in alle bijzonder bedreigde habitats ('van de Rode Lijst') onder de kdw moet zijn gaat te ver. Niet kan worden uitgesloten dat in bepaalde habitats het niet nodig is om dan al de kdw niet meer te overschrijden (r.o. 6.19). Opmerkelijk is daarbij dat de rechter van opvatting is dat 'er geen onderbouwing (in de vorm van een of meer rapporten) is overgelegd waaruit volgt dat de stikstofdepositie in concrete, expliciet genoemde, gevallen voor een bepaalde datum onder de kdw moet zijn gebracht'. Nu bevatten de ingebrachte onderzoeken juist een identificatie van die gebieden waarin extra maatregelen 'zeer urgent' zijn. In totaal gaat het volgens de rapporten om 63% van de stikstofgevoelige habitats. Ook geven de rapporten aan dat in deze (delen van) gebieden de depositie tot 2025 terug zou moeten zijn gebracht om landelijk een gunstige staat van instandhouding te kunnen bereiken. Ook lijkt uit deze rapporten (onweersproken) te volgen dat de kwaliteit in deze habitats zonder aanzienlijke extra maatregelen en reducties van de stikstofbelasting achteruit zal gaan of daartoe een acute dreiging bestaat als de depositie niet duidelijk meer wordt verminderd dan met de thans voorziene maatregelen mogelijk is. Hoeveel de depositie in elk van die habitats dan naar beneden zou moeten en welke maatregelen dat vereist, dat is nu juist wat de overheid zou moeten aangeven. Maar blijkbaar vond de rechter juist de eis dat 'de stikstofdepositie op die natuur op de Rode Lijst voor het verstrijken van de ecologische deadline van eind 2025 (althans zo kort als mogelijk na eind 2025) onder de toepasselijke kdw's is gebracht' te algemeen en te vergaand.

3. Een andere reden waarom de eis van Greenpeace moeilijk of niet toewijsbaar lijkt, is dat het juist voor vele van de habitats op de Rode Lijst feitelijk onmogelijk is om vanaf 2025 de kdw niet meer te overschrijden. Zelfs als alle Nederlandse emissies tot 0 zouden worden gebracht, hetgeen op zich al onmogelijk is, dan nog wordt de kdw in een

aantal gebieden nog lange tijd overschreden. Dat komt in de uitspraak wel aan de orde, maar speelt uiteindelijk geen rol bij het rechterlijk oordeel. Een niet uitvoerbare eis kan niet worden toegewezen. De subsidiaire eis om de depositie 'zo kort als mogelijk na eind 2025 onder de toepasselijke kdw's' te brengen vindt de rechter te onbepaald, de op 2028 en daarna gerichte eisen niet urgent genoeg en de verplichting om de wettelijk vastgelegde omgevingswaarden na te leven en daarbij voorrang aan de reducties in de 'Rode Lijst'-gebieden te geven is te complex voor een kort geding en zal in de bodemprocedure besproken moeten worden. Dit alles laat zien dat het niet gauw mogelijk is om de Staat in een kortgedingprocedure te dwingen bepaalde maatregelen te nemen. De beoordelings- en beleidsruimte staat daar doorgaans aan in de weg en de gevorderde maatregelen moeten de enig mogelijke zijn om de onrechtmatigheid te beëindigen.

4. Kan uit de uitkomst van het kort geding iets worden afgeleid over de kansen van de bodemprocedure? Wel iets, maar niet veel lijkt mij. Aan de conclusie dat de Staat materieel in strijd handelt met art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn en daardoor zijn zorgplicht schendt lijkt mij moeilijk te ontkomen. Moeilijker wordt de vraag welke juridische gevolgen dat heeft. De eis dat tot 2025 de stikstofbelasting in alle 'Rode Lijst'-gebieden onder de kdw moet zitten lijkt mij om de in het vonnis genoemde en hier besproken redenen niet toewijsbaar. Bovendien zal de uitspraak in de bodemzaak op zijn vroegst in het voorjaar 2025 worden gewezen. Dat kan echter anders zijn voor de subsidiaire eisen van Greenpeace. Toch blijven de eisen van Greenpeace om de in het vonnis genoemde redenen ook in de bodemprocedure problematisch. Een eis om 'zoveel mogelijk' de kdw niet te overschrijden is niet precies genoeg en een eis om een plan te maken en uit te voeren om de wettelijk verplichte omgevingswaarden na te komen lijkt weinig toegevoegde waarde te hebben. Wellicht zou het eerder mogelijk zijn om voor elk gebied, vooral die op de Rode Lijst, een verplichting tot het bereiken van (ten minste) een bepaalde depositiereductie te eisen. Maar dat is niet de eis die in de bodemprocedure voorligt. Hoewel (mijns inziens) vast staat dat de overheid in strijd met art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn handelt is het een uiterst moeizame weg om de overheid tot krachtiger beleid te dwingen en het onrechtmatig handelen van de overheid te beëindigen. Naast deze civielrechtelijke procedure worden al vele jaren bestuursrechtelijke procedures gevoerd waarin milieuorganisaties proberen de overheid te dwingen om bestaande vergunningen van stikstof emitterende bedrijven te wijzigen die bijdragen aan de overbelasting van habitats die vanwege die overbelasting achteruitgaan. In de meeste van deze gevallen worden de besluiten waarmee deze verzoeken steevast worden afgewezen vernietigd omdat ze niet goed genoeg onderbouwd zijn (zie bijv. ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, *M en R* 2021/42). Maar de rechter heeft, vanwege de beoordelingsruimte van de overheid of een dergelijke wijziging nodig is om de achteruitgang te stoppen, in nog geen enkel geval besloten dat een vergunning daadwerkelijk gewijzigd of ingetrokken moet worden. Door zich op haar beleids- en

beoordelingsruimte te beroepen kan de overheid lange tijd haar onrechtmatig (niet-)handelen voortzetten. Op een gegeven moment moet daar echter een einde aan komen en zal de rechter moeten concluderen dat de beleids- en beoordelingsruimte op is.

Chris Backes

M en R 2024/91

Rechtbank Oost-Brabant 13 juni 2024, nr. 23/625, 23/799, 23/786, 23/793, 23/760, 23/844, 23/838, 23/898 enz (Verhoeven, De Lange, Grimbergen)
m.nt. P. Mendelts

(Art. 2.3 lid 6, art. 2.9 lid 1, art. 8.1 lid 2 Wnb)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2024/9116
ECLI:NL:RBOBR:2024:2521

GS van Brabant en Limburg mogen afzien van het opnemen van een vrijstelling voor wateronttrekkingen in een Natura 2000-beheerplan.

GS zijn niet verplicht om een vrijstelling in het beheerplan op te nemen voor bepaalde activiteiten, zoals wateronttrekkingen voor beregeningen, zeker niet als uit de passende beoordeling blijkt dat significante effecten niet zijn uit te sluiten. Voor sommige wateronttrekkingen bestaat een referentiesituatie, zodat deze zonder nadere toestemming kunnen worden voortgezet. Voor andere wateronttrekkingen zal afzonderlijk een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit moeten worden aangevraagd.

Uitspraak in de zaken tussen
[eisers 1 t/m 54]
(gezamenlijk te noemen: eisers)
en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (GS NB) mede namens het college van gedeputeerde staten van Limburg, (GS L)
(gezamenlijk te noemen: de colleges)
(gemachtigden: A.W. Backbier-Dik en A.C.H. Lahaye).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: de stichting Werkgroep Behoud de Peel, (verder: de Werkgroep) gemachtigde [naam]

Inleiding

1.1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank de beroepen van eisers tegen het besluit van 31 januari 2023 (het bestreden besluit) van de colleges om het Natura 2000 Beheerplan Groote Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel (het beheerplan), op grond van artikel 2.3, zesde lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb), te wijzigen.

1.2. Tegen dit besluit zijn in totaal 54 beroepen ingesteld. Op 29 februari 2024 is een inlichtingencomparitie gehouden. Hiervan is een proces-verbaal opgemaakt.

1.3. De rechtbank heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) ingeschakeld. De StAB heeft op 23 april 2024 verslag uitgebracht.

1.4. De rechtbank heeft de beroepen op 14 mei 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: diverse eisers, de gemachtigden van eisers 3 t/m 48, van eisers 49 en 50, van eiser 53 en van eiseres 54, de gemachtigden van het college, vergezeld van deskundigen G. Schouten, R. van Ek, R.J. Stuurman en J. Roelofs, en de gemachtigde van de Werkgroep. [naam] en [naam] hebben het verslag van de StAB toegelicht.

Beoordeling door de rechtbank

Inleiding

2.1 De rechtbank beoordeelt de wijziging van het beheerplan en de daarin vervatte weigering om een algemene vrijstelling op te nemen voor het onttrekken van grondwater ten behoeve van de beregening van open teelt in de gebieden rondom de Peelvenen. De colleges hebben dit gedaan omdat significante gevolgen door de grondwateronttrekkingen op de Peelvenen niet kunnen worden uitgesloten. Omdat grondwateronttrekking ten behoeve van agrarische beregening niet langer is beschreven in het beheerplan, is in beginsel hiervoor een natuurvergunning vereist als bedoeld in artikel 2.7 tweede lid van de Wnb (en onder het nieuwe recht als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet). Eisers willen dit voorkomen en hebben daarom beroep ingesteld. Die beroepen zal de rechtbank hieronder beoordelen.

2.2 De uitspraak is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een kort overzicht gegeven van de relevante feiten en omstandigheden en de totstandkoming van het bestreden besluit. Vervolgens bespreekt de rechtbank waartegen kan worden geprocedeerd en of kan worden geprocedeerd. Hierbij geeft de rechtbank in hoofdlijnen en met een voorbehoud aan of een agrariër een natuurvergunning nodig heeft voor het onttrekken van grondwater nabij de Peelvenen of dat hij of zij kunnen terugvallen op bestaande rechten (waarbij de rechtbank zal uitleggen wat bestaande rechten in dit geval zijn). Daarna behandelt de rechtbank de inhoudelijke beroepsgronden tegen de wijziging van het beheerplan. Die beroepsgronden slagen niet. Dat betekent dat er geen algehele, gedeeltelijke of tijdelijke vrijstelling komt voor grondwateronttrekkingen voor agrarische beregening in de bufferzones rondom beide Natura 2000-gebieden.

Inhoudsopgave:

Rechtsoverweging 3. Feiten en omstandigheden
Rechtsoverweging 4. Totstandkoming van het besluit
Rechtsoverweging 5. Waartegen kan worden geprocedeerd?
Rechtsoverweging 7. – 10. Bestaande rechten
Rechtsoverweging 11. – 21. De passende beoordeling
Rechtsoverweging 22. – 24. De belangenafweging
Rechtsoverweging 25. – 26. overige beroepsgronden