

Bij brief van 22 oktober 2019 heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen verzoek om voorlichting met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities, als onderdeel van een breed maatregelenpakket gericht op vermindering van de stikstofdepositie en natuurherstel. Activiteiten die op Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats een stikstofdepositie veroorzaken die deze drempelwaarde niet overschrijdt, worden vrijgesteld van de Natura 2000- vergunningplicht, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

Het verzoek om voorlichting gaat in op de mogelijkheden om een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities in te voeren als onderdeel van een breder pakket maatregelen gericht op vermindering van stikstofdeposities en op natuurherstel.

Kernboodschap

Om een drempelwaarde verdedigbaar te laten zijn, zullen (veel) meer maatregelen getroffen moeten worden dan alleen maatregelen die de cumulatieve stikstofdepositie van vrijgestelde maatregelen compenseren. Deze maatregelen zullen gebiedsgericht uitgewerkt moeten worden, omdat de stand van de verschillende Natura 2000-gebieden sterk uiteenloopt. Een ecologische onderbouwing is nodig.

Het pakket van maatregelen zal geloofwaardig en effectief moeten zijn, gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. Alleen dan zal een drempelwaarde tot de mogelijkheden behoren voor bepaalde activiteiten of sectoren die zeer kleine stikstofdeposities veroorzaken. Dit betekent een generieke vrijstelling of vrijstelling per gebied van de vergunningplicht op grond van de Habitatrictlijn. Het gaat daarbij om die sectoren die op zichzelf in beperkte mate bijdragen aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en van groot algemeen belang zijn (zoals de bouw).

1. Het verzoek om voorlichting

Bij uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet voldoet aan de eisen die de Habitatrictlijn daaraan stelt. Daarmee is tevens de grondslag komen te ontvallen aan de in het PAS gehanteerde drempel- en grenswaarden.

Het verzoek om voorlichting betreft de gevolgen van de jurisprudentie inzake de zogenoemde stikstofproblematiek en mogelijke oplossingsrichtingen voor het (opnieuw) hanteren van een aan een drempelwaarde gekoppelde vrijstelling van de vergunningplicht.

Ingevolge de Habitatrictlijn zijn speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) aangewezen waar de natuurlijke habitats en de habitats van verschillende soorten

dienen te worden beschermd.¹ Veel van deze gebieden in Nederland kampen met overbelasting, zo staat in het verzoek om voorlichting. De voor elk gebied afzonderlijk bepaalde kritische depositiewaarde² wordt in veel gebieden overschreden.

De staat van instandhouding van de natuurlijke habitats is in veel gebieden ongunstig. Het gevolg is dat vergunningverlening voor plannen en projecten die niet het beheer van een gebied betreffen,³ moeilijk is.

Volgens het verzoek is duidelijk dat de stikstofbelasting aanzienlijk moet worden teruggebracht. In dat verband wordt in het verzoek ook gewezen op het interimrapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek.⁴ Aangekondigd is een pakket van landelijke maatregelen, die gebiedsgericht worden uitgewerkt. Dat is een kwestie van lange adem en structurele aanpak.

Tegelijkertijd is het van groot maatschappelijk belang dat een veelheid aan projecten die op zichzelf steeds een zeer kleine depositie veroorzaken, zoals bouwprojecten, niet worden belemmerd. Daarbij gaat het allereerst om het wegnemen van onevenredige administratieve belasting. Voorkomen moet worden dat ook voor activiteiten die nauwelijks een bijdrage leveren aan stikstofdepositie steeds een passende beoordeling moet worden gemaakt. Voorts moet worden voorkomen dat vergunningverlening voor activiteiten die nauwelijks een bijdrage leveren aan stikstofdepositie (steeds) moeten worden geweigerd omdat met een passende beoordeling niet kan worden verzekerd dat die kleine bijdrage de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied niet aantast.

In het verzoek wordt geanalyseerd dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn het hanteren van drempelwaarden weliswaar niet onmogelijk maakt, maar hoge drempels opwerpt voor de wetenschappelijke onderbouwing ervan. Die blijkt in de praktijk moeilijk te geven. In verband daarmee zijn in het verzoek ook de mogelijkheden verkend in het kader van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Daarbij wordt het doorgaan van dergelijke projecten met kleine deposities, vanwege het algemene belang gefaciliteerd. Wel geldt dan de verplichting dat elders compensatie wordt geboden. Tot slot wordt in het verzoek ingegaan op de rol die het proportionaliteitsbeginsel in dezen zou kunnen spelen.

Tegen deze achtergrond wordt verzocht in te gaan op de context waarbinnen en de voorwaarden waaronder een aan een drempelwaarde gekoppelde vrijstelling perspectief heeft en de aandachtspunten bij de inrichting van een aanpak waarop een dergelijke vrijstelling kan worden gestoeld. Daarbij wordt ook verzocht in te gaan op de meerwaarde van een programmatische benadering gericht op een duurzame en constante vermindering van de stikstofbelasting en versneld natuurherstel, gekoppeld aan een systeem van monitoring en bijsturing.

2. Achtergrond

¹ Artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

² De kritische depositiewaarde drukt uit bij welk depositieniveau voor het desbetreffende gebied niet meer kan worden uitgesloten dat gevolgen voor de vegetatie kunnen gaan optreden.

³ Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

⁴ Niet alles kan, Eerste advies van het Adviescollege stikstofproblematiek, aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019.

De Afdeling schetst onder dit punt eerst de achtergrond, waartegen zij haar opmerkingen onder de punten 3 tot en met 5 maakt.

In veel Natura 2000-gebieden voldoet de staat van instandhouding niet aan de daaraan ingevolge de Habitatrichtlijn gestelde eisen. Stikstofdepositie speelt daarbij een belangrijke rol. Er is in veel gevallen overbelasting door stikstofdepositie boven de voor de desbetreffende gebieden vastgestelde kritische depositiewaarden. De verschillen tussen gebieden zijn groot. Ook de rol die stikstofdepositie daarbij speelt is per gebied verschillend. Dat komt door de specifieke kenmerken van de afzonderlijke gebieden.⁵ Het treffen van herstelmaatregelen is voor een groot aantal Natura 2000-gebieden dan ook nodig.

Tegen deze achtergrond onderschrijft de Afdeling het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek om maatregelen te treffen die gericht zijn op emissiereductie en om versneld herstel- en verbetermaatregelen uit te voeren in de kwetsbare Natura 2000-gebieden, en daarbij een gebiedsgerichte aanpak te hanteren die is gekoppeld aan de mate waarin de huidige kritische depositiewaarde overschreden wordt.⁶

Artikel 6 van de Habitatrichtlijn heeft als doel de natuurlijke habitats en vooral de speciale beschermingszones in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen.⁷ De verschillende onderdelen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn moeten, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel worden uitgelegd.⁸ De omstandigheid dat veel gebieden overbelast zijn en dat niet aan de instandhoudingsdoelstellingen van de richtlijn wordt voldaan, heeft gevolgen voor de beoordeling van plannen of projecten die niet nodig zijn voor het beheer van een gebied. De mogelijkheden om een vergunning te verlenen voor activiteiten die nadelige invloed kunnen hebben op de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden, is noodzakelijkerwijs gering wanneer de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat ongunstig is. Dit blijkt uit het arrest van het HvJ EU waarmee de vragen inzake het PAS zijn beantwoord.⁹

Uit dat arrest van het HvJ EU blijkt ook dat tegen een programmatische aanpak en het hanteren van een drempelwaarde, waaronder geen vergunning hoeft te worden gevraagd en dus ook geen (individuele) beoordeling plaatsvindt, op zichzelf geen bezwaren bestaan. Een programmatische aanpak waarbij in een eerder stadium een integrale effectbeoordeling wordt gemaakt, maakt het mogelijk om te kijken naar eventuele cumulatieve gevolgen van de deposities van stikstof in de betrokken gebieden.¹⁰ Dat laat echter onverlet dat hoge eisen worden gesteld aan de motivering van plannen of projecten, of het nu gaat om een individuele beoordeling of om vrijstellingen via drempelwaarden, al dan niet in het kader van een programmatische aanpak. De beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige

⁵ Voor een overzicht kan worden gewezen op het memo van Gies, Kros en Voogd, Inzichten stikstofdepositie op natuur, Wageningen Environmental Research, 9 oktober 2019.

⁶ Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek, Niet alles kan, aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019.

⁷ Arresten van 11 april 2013, Sweetman e.a., [C-258/11](#), [EU:C:2013:220](#), punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 juli 2016, Orleans e.a., [C-387/15](#) en [C-388/15](#), [EU:C:2016:583](#), punt 31).

⁸ Arrest van 12 april 2018, People Over Wind en Sweetman, C-323/17, ECLI:EU:C:2018:244, punt 24

⁹ HvJ EU, 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 103.

¹⁰ HvJ EU, 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 96.

en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel wegnemen dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.¹¹ De (nationale) rechter dient volgens het HvJ EU dan ook over te gaan tot een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling.¹²

In het licht van het voorgaande bespreekt de Afdeling eerst de mogelijkheden om op de voet van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn drempelwaarden te stellen.

3. Artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn

De Afdeling onderschrijft de analyse in het verzoek om voorlichting dat de ruimte tot creëren van een drempelwaarde in het kader van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn vooralsnog zeer beperkt is, nu in veel aangewezen beschermingszones de kritische depositiewaarde aanzienlijk wordt overschreden en ingevolge de jurisprudentie van het HvJ EU hoge eisen worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing van een drempelwaarde. Daarbij merkt de Afdeling op, dat uit de jurisprudentie volgt dat het positieve effect van de maatregelen die krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn nodig zijn niet kan worden gebruikt om op grond van het derde lid in het kader van een passende beoordeling een vergunning te verlenen voor projecten die nadelige gevolgen hebben voor beschermde gebieden.¹³ Naar de effecten van die maatregelen kan volgens het HvJ EU wel worden verwezen als zij daadwerkelijk worden uitgevoerd.¹⁴

¹¹ HvJ EU, 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 98

¹² HvJ EU, 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:822, punt 104

¹³ HvJ EU, 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 124.

¹⁴ Ibidem, punt 123.

4. Artikel 6, vierde lid, Habitatrichtlijn

In het verzoek om voorlichting wordt de optie verkend om – voor zover artikel 6, derde lid, geen oplossing biedt – een op een drempelwaarde gebaseerde vrijstelling van de vergunningplicht voor kleine hoeveelheden depositie te baseren op artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Hierbij wordt geaccepteerd dat niet op elke locatie in elk Natura 2000-gebied een risico op aantasting van natuur volledig kan worden uitgesloten. Dit vanwege de grote aantallen kleine depositie veroorzakende bronnen waarvan de precieze omvang van de depositie en de locatie niet exact in beeld kunnen worden gebracht. Het voordeel van de route via artikel 6, vierde lid, is dat deze ook ruimte biedt voor compenserende maatregelen buiten het betrokken Natura 2000-gebied.

De op grond van artikel 6, vierde lid, vereiste dwingende reden van groot openbaar belang ligt in die benadering besloten in de som van de economische en sociale voordelen van die activiteiten, in het voorkomen van disproportionele belemmeringen voor een normaal gebruik van de openbare ruimte, en in het voorkomen van inefficiënte en ineffectieve hoge administratieve lasten. Een belangrijk argument daarbij is dat de cumulatieve schade voor de natuur van al deze activiteiten, als zich schade voordoet, heel beperkt zal zijn en deze gecompenseerd wordt.

De compensatie zou kunnen worden geboden door aanvullende bronmaatregelen en aanvullende natuurherstelmaatregelen, *naast* de reguliere maatregelen die al waren voorzien. Daardoor wordt een structurele en constante daling van de stikstofdepositie verzekerd en wordt het natuurherstel geïntensiveerd. Daarbij zal de Commissie op de hoogte moeten worden gesteld van de op de voet van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn genomen compenserende maatregelen. Wanneer prioritaire habitats of soorten in het geding zijn, zal over de compensatie advies van de Europese Commissie moeten worden gevraagd.

Duidelijk is volgens het verzoek dat – gegeven het categorale karakter – sprake is van een andere invulling dan gebruikelijk bij de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, die over het algemeen aansluit bij individuele projecten en plannen.

De Afdeling acht een optie als geschetst niet principieel uitgesloten. Omdat sprake is van een andere invulling dan gebruikelijk van artikel 6, vierde lid, Habitatrichtlijn, acht zij overleg hierover vooraf met de Europese Commissie nodig. Voorts is het volgens de Afdeling de vraag wat de meerwaarde van zo'n benadering in de praktijk zal (kunnen) zijn. Bij de toepassing ervan zal immers moeten worden voorzien in compenserende maatregelen. Die maatregelen hoeven dan weliswaar niet binnen het betrokken gebied plaats te vinden, maar zullen overigens wel aan de daaraan gestelde voorwaarden moeten voldoen. Niet alleen zullen die maatregelen moeten voldoen aan de eis dat gewaarborgd moet worden dat de gehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, maar tevens zal voor deze maatregelen gelden dat zeker moet worden gesteld zij ook in het betrokken gebied daadwerkelijk leiden tot het bereiken van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. Deze eisen zijn in wezen niet anders dan de eisen die gelden voor de habitatgebieden zelf, namelijk dat – kort gezegd – de instandhoudingsdoelstellingen daadwerkelijk zullen moeten worden bereikt. Daarbij zal ook in dat geval een grondige wetenschappelijk gefundeerde motivering nodig zijn. In geval van prioritaire habitats en soorten zal bovendien advies

moeten worden gevraagd van de Europese Commissie. Er mag niet vanuit worden gegaan dat een en ander in zeer korte tijd zal kunnen zijn afgerond.

Gelet op het voorgaande zet de Afdeling vraagtekens bij de effectiviteit van de invoering van een drempelwaarde op de voet van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

5. Andere benadering

De Afdeling merkt op dat (veel) meer maatregelen getroffen zullen moeten worden dan alleen maatregelen die de cumulatieve stikstofdepositie van vrijgestelde maatregelen compenseren om een drempelwaarde verdedigbaar te laten zijn. Deze maatregelen zullen gebiedsgericht uitgewerkt moeten worden, omdat de stand van de verschillende Natura 2000-gebieden sterk uiteenloopt. Een ecologische onderbouwing is nodig.

Het pakket van maatregelen zal geloofwaardig en effectief moeten zijn, gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. Alleen dan zal een drempelwaarde tot de mogelijkheden behoren voor bepaalde activiteiten of sectoren die zeer kleine stikstofdeposities veroorzaken. Dit betekent een generieke vrijstelling of vrijstelling per gebied van de vergunningplicht op grond van de Habitatrichtlijn. Het gaat daarbij om die sectoren die op zichzelf in beperkte mate bijdragen aan stikstofdepositie op Natura2000-gebieden en van groot algemeen belang zijn (zoals de bouw).

De Afdeling licht dit als volgt toe, maar gaat eerst in op het proportionaliteitsbeginsel.

Proportionaliteitsbeginsel

In het verzoek wordt aandacht gevraagd voor de betekenis van het proportionaliteitsbeginsel als grondslag of aanvullende onderbouwing voor een drempelwaarde. Een uitvoeringswijze die zelfs voor zeer geringe deposities een vergunningentraject met een zelfstandige passende beoordeling voorschrijft, zou dan in strijd komen met het proportionaliteitsbeginsel.

In dit verband zou de doelstelling van een te hanteren drempelwaarde allereerst kunnen zijn het wegnemen van onevenredige administratieve belasting. Voorkomen moet worden dat ook voor activiteiten die nauwelijks een bijdrage leveren aan stikstofdepositie steeds een passende beoordeling moet worden gemaakt. Achterliggende gedachte zou daarbij zijn dat de belasting die daarmee gepaard gaat niet opweegt tegen de bijdrage aan de natuurbescherming die ermee wordt bereikt. Voorts zou hiermee moeten worden voorkomen dat vergunningverlening voor activiteiten die nauwelijks een bijdrage leveren aan stikstofdepositie (steeds) moeten worden geweigerd omdat met een passende beoordeling niet kan worden verzekerd dat die kleine bijdrage de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied niet aantast.

De Afdeling onderkent dat in het Unierecht het proportionaliteitsbeginsel, als algemeen beginsel van het Unierecht, in voorkomend geval een rol kan spelen.¹⁵ Zij sluit ook niet

¹⁵ Zie artikel 5 van het Verdrag van de Europese Unie, alsmede HvJ EU 15 mei 1986, Johnston, 222/84, ECLI:EU:C:1986:206, punt 38 en HvJ EU 4 oktober 2008, Link Logistics, C-384/17

bij voorbaat uit dat dit beginsel bij de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn betekenis toekomt. In het licht van de systematiek van artikel 6 acht zij evenwel een beroep op dit beginsel als zelfstandige grondslag voor een vrijstelling of drempelwaarde, naast de systematiek van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, niet goed verdedigbaar.

Aansluiten bij het systeem van de Habitatrichtlijn

Bij de toepassing van de verschillende leden van artikel 6 van de Habitatrichtlijn dient in ogenschouw te worden genomen dat het HvJ EU, zoals hiervoor onder punt 2 reeds is aangehaald, heeft geoordeeld dat artikel 6 Habitatrichtlijn als doel heeft de natuurlijke habitats en vooral de speciale beschermingszones in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen, en dat de verschillende onderdelen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel moeten worden uitgelegd.

De vraag of een drempelwaarde kan worden gehanteerd waaronder projecten zijn vrijgesteld van de in artikel 6 van de Habitatrichtlijn vereiste vergunningplicht, kan daarom niet los worden gezien van de in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn neergelegde verplichting. Die verplichting omvat het treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en het treffen van maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen. Om die reden is het ook in de huidige situatie moeizaam voor een groot aantal gebieden en habitats, waar de kritische depositiewaarde wordt overschreden, een passende beoordeling te maken om de zekerheid te verkrijgen dat de cumulatieve belasting van vrij te stellen projecten niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

In het licht van het voorgaande is het hanteren van drempelwaarden in de Nederlandse situatie, waarin de stikstofdepositie in een groot aantal Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarde overschrijdt, alleen mogelijk indien tegenover de cumulatieve depositie die het gevolg is van alle vrijgestelde activiteiten voldoende maatregelen staan (en dat kunnen zowel mitigerende (derde lid) als compenserende (vierde lid) zijn), die ervoor zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden worden gehaald en de algehele samenhang van de Natura 2000-gebieden bewaard blijft. Deze maatregelen moeten daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Waar met toepassing van drempelwaarden vrijstelling wordt gegeven voor activiteiten die al dan niet gezamenlijk met andere activiteiten kunnen leiden tot een toename van depositie op een Natura 2000-gebied, moet worden uitgesloten dat de doelstellingen van de Habitatrichtlijn niet worden gehaald. Dat betekent niet dat moet worden uitgesloten dat de (met vrijstelling) toegestane activiteit ergens in het Natura 2000-gebied op enige locatie leidt tot een toename van stikstofdepositie en mogelijk een plaatselijke verslechtering van de natuurlijke kenmerken van het gebied met zich brengt. Het betekent wel dat uitgesloten moet worden dat de natuurlijke kenmerken

ECLI:EU:C:2018:810, punt 40. Vgl. ook overwegingen 3 en 11 van de considerans, en artikel 2, derde lid, Habitatrichtlijn.

van dat gebied als geheel in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied worden aangetast, en dat verzekerd is dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

De te stellen drempelwaarden moeten dan ook worden afgestemd op de maatregelen die worden genomen om aan de doelstellingen van de Habitatrichtlijn te kunnen voldoen. Waar Natura 2000-gebieden in een slechtere staat van instandhouding verkeren, zullen steviger maatregelen genomen moeten worden om in die staat van instandhouding verbetering te brengen. Tegelijkertijd zullen de mogelijkheden om met toepassing van drempelwaarden vrijstelling van de vergunningplicht te verlenen beperkter zijn. Waar de staat van instandhouding minder slecht is, zullen maatregelen gericht op het verbeteren daarvan sneller een groter effect hebben en zullen ook meer mogelijkheden bestaan om met toepassing van een drempelwaarde vrijstelling te verlenen van de vergunningplicht, zonder dat dit ertoe leidt dat de met de maatregelen bereikte verbetering van de staat van instandhouding teniet wordt gedaan. De mogelijkheden om drempelwaarden te stellen worden dus in eerste instantie bepaald door de staat van instandhouding van de desbetreffende Natura 2000-gebieden.

Het voorgaande impliceert dan ook de noodzaak van een gebiedsgerichte benadering en een ecologische motivering daarvan. Ook kan in dit verband worden opgemerkt dat een programmatische aanpak voor een benadering als deze geschikt is, nu deze het mogelijk maakt een integrale effectbeoordeling te verrichten.¹⁶

¹⁶ Zie ook HvJ EU, 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punten 93 en 96.

Drempelwaarden zullen vooral uitkomst kunnen bieden voor die sectoren die op zichzelf in beperkte mate bijdragen aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Een sector als de bouw draagt voor 0,6% bij aan de stikstofdepositie.¹⁷ Tegelijkertijd vertegenwoordigt die sector onmiskenbaar een groot algemeen belang. Waar de bijdrage van zo'n sector aan de stikstofdepositie relatief (zeer) gering is, zal een vrijstelling gebaseerd op drempelwaarden ook niet snel voor een grote toename van deposities zorgen en daarmee ook minder snel leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd is de winst in het kader van het algemene belang waarschijnlijk groot. Bovendien zal juist zo'n sector met een (zeer) bescheiden bijdrage aan de depositie ook eerder geholpen zijn met een lage drempelwaarde.

Het voordeel van een gebieds- en sectorgerichte benadering is dat het daarmee mogelijk is een dergelijke regeling toe te snijden op de situatie in het desbetreffende gebied en van de desbetreffende sector. Dat kan niet bij een generieke drempelwaarde die voor alle sectoren en gebieden zou gelden. Een dergelijke generieke drempelwaarde is daarom minder goed denkbaar.

Het voorgaande leidt er volgens de Afdeling toe dat, met het oog op een benadering zoals geschetst, het ontwikkelen en in gang zetten van een geloofwaardig pakket maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken gebieden daadwerkelijk te bereiken dan ook de hoogste prioriteit heeft. Zonder zodanig pakket aan maatregelen zal een drempelwaarde kwetsbaar zijn.

Daarbij onderschrijft de Afdeling dat, zoals het verzoek vermeldt, is vereist dat de uitvoering en effecten van de in dat kader getroffen maatregelen genoegzaam vast staan, dat voor de bepaling van de te treffen maatregelen wordt uitgegaan van een worst-case scenario ten aanzien van de ontwikkeling van de stikstofdepositie en het natuurherstel. Vereist is ook dat rekening wordt gehouden met onzekerheidsmarges. Bovendien moet zijn voorzien in een adequaat systeem van monitoring en bijsturing op basis van de effecten in de praktijk.

6. Grensregio's

In het verzoek om voorlichting wordt gevraagd om in te gaan op de mogelijkheid van een drempelwaarde voor Natura 2000-gebieden in grensregio's waarvoor geen of weinig mitigatiemogelijkheden bestaan.

Uit hetgeen hiervoor uiteen is gezet volgt dat voor gebieden waar minder mogelijkheden bestaan om effectief maatregelen te treffen ter verbetering van de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden de mogelijkheden om toepassing te geven aan drempelwaarden ook minder zullen zijn. In grensregio's zal het niet mogelijk zijn om maatregelen te nemen die leiden tot een afname van stikstofdepositie die afkomstig is uit het buitenland. Dat zal in zoverre ook kunnen leiden tot beperkingen om drempelwaarden toe te passen. Die beperkingen zullen moeten worden geaccepteerd. Niet aanvaardbaar is de redenering dat, omdat de stikstofdepositie

¹⁷ Niet alles kan, Eerste advies van het Adviescollege stikstofproblematiek, aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019, Cirkeldiagram blz. 11.

(deels) door buitenlandse activiteiten worden veroorzaakt, minder bescherming aan de Natura 2000-gebieden behoeft te worden geboden.¹⁸

De vice-president van de Raad van State,

¹⁸ Vergelijk Richtsnoeren van de Europese Commissie, "Beheer van Natura 2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn", Pb EU 2019, C 33, blz. 28.