

Rekenen zonder Recht

Over AERIUS,
Stilzwijgen en
Bestuurlijke
Onmacht



Voorwoord

Met dank richt ik mij tot de Statenleden van de provincie Overijssel die met hun opbouwende kritiek, scherpe vragen en constructieve reflecties hebben bijgedragen aan de verdieping van dit essay en niet alleen richting heeft gegeven aan het debat, maar ook inspiratie geboden om de juridische fundamenteën van de ADC-toets opnieuw te overdenken.

De inzichten en suggesties die in commissievergaderingen en werkbezoeken naar voren zijn gebracht, vormden de katalysator voor dit essay. Wat oorspronkelijk begon als een analyse van juridische knelpunten, is uitgegroeid tot een visie op bestuurlijke vernieuwing en rechtsstatelijke heroriëntatie binnen het stikstofdossier.

Dit essay is geschreven als juridisch essay en visie document, waarin wetenschappelijke analyses, bestuurlijke reflecties en democratische beginselen samenkomen. Het beoogt niet slechts te beschrijven, maar ook te duiden en richting te geven. De toon is beschouwend, de inhoud normatief: een uitnodiging tot bestuurlijke moed binnen de juridische grenzen van het Europese recht.

Juist het feit dat men in de politiek fundamenteel van mening kan verschillen, vormt één van de pilaren van onze democratie. Waar meningsverschillen worden erkend en uitgewerkt in redelijkheid en respect, ontstaat de ruimte waarin zowel de rechtspositie van de boer als de verplichtingen voor het in stand houden van de natuur worden gediend. Alleen in die dialoog tussen overtuiging en nuance, is mijn stellige overtuiging, vindt beleid zijn legitimiteit en natuur haar bescherming.

Duurzame besluitvorming ontstaat niet uit stilstand of schijnzekerheid, maar uit het vermogen om kritiek om te zetten in constructieve hervorming.

Dit essay is daarvan naar mijn mening het resultaat — een visie op een nieuwe toepassing en institutionele inbedding van de ADC-toets, als toetssteen voor evenredigheid, uitvoerbaarheid en rechtsstatelijke consistentie.

— *Adam Bakker*

Overijssel Vooruit



Door Adam Bakker

Inhoudsopgave

Inleiding

Hoofdstuk 1 – Onzekerheid in AERIUS en het juridische fundament onder KDW en verslechteringsverbod, blz. 7

1. Inleiding
2. De kern: structurele modelonzekerheid
3. Juridische implicaties voor de KDW-benadering
4. De onhoudbaarheid van AERIUS als toetsingsinstrument
5. Conclusie: AERIUS biedt geen juridische grondslag bij onzekerheid

Hoofdstuk 2 – Beleidsruimte, stilzwijgen over de ADC-toets en het bestuurlijk risico, blz. 12

1. Inleiding
2. Modelrealiteit zonder marges
3. Het structureel negeren van de ADC-toets
4. Bestuurlijke stilstand als risico
5. Gemiste kans op experimenteerruimte
6. Conclusie

Hoofdstuk 3: Experimenteerbepaling en uitdaagrecht: versterking rechtspositie boeren in Natura 2000-beheerplannen, blz. 26

- 1 Inleiding: beheerplannen Natura 2000 en agrarisch gebruik
- 2 Lokale data en gebiedsgerichte vergunningverlening
- 3 Juridisch instrumentarium: experimenteerbepaling (art. 23.3 Ow) en uitdaagrecht
- 4 Rol van boeren in experimenten en monitoring
- 5 Juridische borging van bestaand agrarisch gebruik
- 6 Formele betrokkenheid bij totstandkoming, wijziging en evaluatie van beheerplannen

7 Conclusie: experimenteerbepaling en uitdaagrecht als versterking van rechten van boeren

Hoofdstuk 4 – Noodzaak van een structurele toepassing van de ADC-toets, blz. 31

1. Juridische actualiteit: waarom de ADC-toets nú vereist is
2. Onzekerheden van AERIUS: modelfouten en gelijke behandeling van kleine en grote bronnen
3. Sociaaleconomische gevolgen zonder ADC-toets: stilstand en schade
4. Conclusie: een vaste rol voor de ADC-toets is onontkoombaar
5. De experimenteerbepaling: een vergeten grondslag voor bestuurlijke innovatie

Hoofdstuk 5 – Juridische uitvoerbaarheid van stikstofexperimenten in provincie op basis van artikel 23.3 Omgevingswet, blz. 46

1. Juridisch kader: artikel 23.3 Omgevingswet
2. Toepasselijkheid in provincie zonder aanvullende AMvB
3. Procedure via IPLO
4. Monitoring, borging en evaluatie
5. Voorbeelden van vergelijkbare projecten
6. Vergunningverlening met maatwerk
7. Stappenplan voor stikstofexperiment in provincie
8. Conclusie

Hoofdstuk 6 – Benutting van Europese Regelingen en de Experimenteerbepaling in de Omgevingswet, blz. 50

1. Europese regelingen voor Innovatie in de landbouw
2. Artikel 23.3 Omgevingswet: De Nationale Experimenteerbepaling
3. De Aansluiting tussen Europese Regelingen en de Omgevingswet
4. Praktische Toepassingen en Voorbeelden
5. Tussenconclusie
6. Context en doelstelling

7. De Europese regeling in één oogopslag
8. Juridische koppeling EU ↔ Ow
9. Emissiereductie als Kans: Monitoring, Innovatie en Juridische Verankering

Hoofdstuk 7 Monitoring, experimenteren en uitdaagrecht als sleutel tot een effectieve stikstofaankpak, blz. 56

1. Monitoring, experimenteren en uitdaagrecht als sleutel tot een effectieve stikstofaankpak

Monitoring en data als basis voor maatwerk

Lessen uit “Maatwerk met Meetwerk” (Liefstinghsbroek)

Metten vs. modelleren (AERIUS) en risico op willekeur

Transparantie, reproduceerbaarheid en “best available science”

Data-analyse: bereikt NH₃ het Natura 2000-gebied?

Rol van bomen en bladerdek bij het tegenhouden van NH₃

Verspreidingsafstand van NH₃

Bereiken en belasting binnen het Natura 2000-gebied

Positie van de boer en achtergronddepositie

Samenvattende conclusies m.b.t. maatwerk

2. Juridisch kader en eisen van het Hof van Justitie

Individuele beoordeling (ECLI:EU:C:2018:622, C-293/17, r.o. 151)

Interpretatie van “best available science”

Analyse Eindrapportage Meetpartners Liefstinghsbroek (betrouwbaarheid lokale metingen)

Conclusies: meet & maatwerk als “best available science”

Analyse TNO-rapport (4_tno-2024-r11334): ondergrens en onzekerheden in AERIUS

Rol van metingen en maatwerk als essentiële aanvulling

Waarom alleen meet & maatwerk voldoet

Juridische implicaties

Conclusie t.a.v. vrijstellingen en individuele beoordeling

3. Monitoring als oplossing: experimenteerbepaling

Artikel 23.3 Omgevingswet: doelen en randvoorwaarden

Datagedreven bijsturing van maatregelen

4.Het uitdaagrecht als versneller

Doel en werking
Stroomschema proces uitdaagrecht
Start en idee
Collectief & voorbereiding
Verzoek indienen
Eerste toetsing (compleetheid)
Inhoudelijke beoordeling
Juridische toets (ADC of experiment)
Besluitvorming
Overname & uitvoering
Monitoring & rapportage
Evaluatie & bijsturing

5.Overzicht per provincie (uitdaagrecht)

- Groningen – praktisch & gebiedsgericht (pilot Liefstinghsbroek)
Fryslân – breed inzetbaar & meerwaarde-gedreven
Drenthe – realistisch & praktijkgestuurd
Overijssel – ruimhartig maar strak geborgd
Flevoland – strak en voorspelbaar
Gelderland – toegankelijk met harde remmen
Utrecht – open met budgetdiscipline
Noord-Holland – voorbereidende fase & gemeentelijke lessen
Zuid-Holland – consultatie & gematigd, pragmatisch model
Zeeland – restrictief & kostenneutraal
Noord-Brabant – terughoudend & kwaliteitsborging
- Limburg – conceptfase, brede toepasbaarheid binnen kostenkader
- Pluspunten per provincie (samenvatting)

6.Bouwstenen voor de “perfecte” provinciale verordening

Reikwijdte en uitzonderingen
Maatschappelijke-meerwaarde als drempel
Kosten- en aanbestedingsdiscipline
Taak-uitpellen (rolverdeling overheid ↔ uitvoerders)
Toegankelijkheid, formats en weging
Termijnen, KPI's en evaluatie
Experimenteerhaakje art. 23.3 Ow

7. Europese regelingen en juridische borging

- Habitatrichtlijn, voorzorg en monitoring/experimenteren
- Nederlandse experimenteerbepaling en uitdaagrecht

8. De meetpilot Liefstinghsbroek: conclusies voor “best available science”

- Meet & maatwerk boven generieke modellering
- Beperkte intrusie NH₃ in Natura 2000 en juridische verdedigbaarheid
- Opschaling en borging

9. Uitdaagrecht en PAS-melders: mogelijkheden binnen experimenteerruimte

- Wat kan niet (vergunningkern)
- Wat kan wel (monitoring, data, herstelmaatregelen)
- Juridische kapstok: art. 23.3 Omgevingswet

10. Hoe provincies beter kunnen monitoren met uitdaagrecht + art. 23.3 Ow

- Groningen – “Meetwerk dat telt”
- Fryslân – “Mienskip Meet”
- Drenthe – “Boer & Buurt Meet Drenthe”
- Overijssel – “recht om te rekenen in Overijssel”
- Gelderland – “Meetloket Gelderland”
- Utrecht – “Data-Lab Utrecht”
- Flevoland – “Klein maar bruikbaar”

11. Een werkbaar monitoring-prototype voor alle provincies

- Taak-uitpellen en rolverdeling
- Pilot via art. 23.3 Ow (data-toelating & sunset)
- Kwaliteitsborging (QA/QC)
- KPI's en evaluatie
- Financieel kader
- Organisatie & besluitvorming
- Opschaling/afschaling

12. Bottom line – naar snellere, fijnmazige en betrouwbare monitoring

Hoofdstuk 8: Conclusie, blz. 87

1. Waar de wet zwijgt en het bestuur moet spreken
2. Over de paradox van zekerheid, de ondergrens van de rede en de plicht tot bestuurlijke moed
3. De paradox van de Sim City-realiteit
4. Vier drogredeningen in het Nederlandse stikstofstelsel
5. De maatschappelijke tol
6. Evenredigheid als juridisch vangnet: ongelijke gevallen ongelijk behandelen
7. Het uitdaagrecht als versneller
8. Monitoring als oplossing: de experimenteerbepaling
9. De paradox als routekaart
10. Waar de wet zwijgt, moet het bestuur spreken

Epiloog, blz. 93:

AERIUS – een digitale allegorie

Hoofdstuk 1

Onzekerheid in AERIUS en het juridische fundament onder KDW en verslechtingsverbod



1. Inleiding

Het Nederlandse stikstofbeleid rust in belangrijke mate op modelmatige berekeningen, waarbij het systeem AERIUS een centrale rol vervult en stond oorspronkelijk voor: Assessment of Environmental Risks In relation to the Use of Substances¹. Verder te noemen AERIUS. AERIUS is een instrument dat gebruikmaakt van het Operationele Prioritaire Stoffen -model (hierna: OPS) voor de verspreiding van stikstof en de DEPosition of Ammonia Code -module (hierna DEPAC-module) voor het bepalen van droge depositie. In beleidsmatige en juridische contexten worden de uitkomsten van AERIUS vaak gepresenteerd als feitelijk juist, met een mate van nauwkeurigheid die het instrument in

werkelijkheid niet bezit. Recente, onderbouwde wetenschappelijke analyses – waaronder met name de rapporten van ir. Wouter de Heijⁱⁱ– zetten deze vanzelfsprekendheid op losse schroeven.

Dit essay beoogt een diepgaande analyse van de structurele onzekerheden in AERIUS en de consequenties daarvan al de juridische hoekstenen van het stikstofbeleid:

- de naleving van de Kritische Depositiewaarde (hierna: KDW) en het verslechteringsverbod uit artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn
- het derde lid dat vervolgens bepaalt of plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, vooraf een passende beoordeling moeten ondergaan en alleen mogen doorgaan als de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast
- en ten slotte het vierde lid, van de Habitatrichtlijn weergeeft dat een plan of project ondanks negatieve effecten op een Natura 2000-gebied alleen kan worden toegestaan bij dwingende redenen van groot openbaar belang, als er geen alternatieven zijn en compenserende maatregelen worden getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

en daarbij alle mogelijke wettelijke middelen in te zetten om aan artikel 6 Habitatrichtlijn te voldoen.

2. De kern: structurele modelonzekerheid

De fundamentele kritiek van De Heij is eenvoudig van aard, doch verstrekkend in juridische betekenis: de verspreiding en depositie van ammoniak wordt in de modellen waarop AERIUS rust, systematisch onjuist weergegeven. Dit blijkt uit empirisch onderzoek, dat uitwijst:

- Dat **droge depositie op graslanden wordt onderschat met 50 tot 100%**;
- Dat **depositie op heide en duinen wordt overschat met een factor 2 tot 3**;
- Dat **de modelmatige onzekerheidsmarge voor droge depositie $\pm 124\%$ bedraagt** (bron: RIVM);
- De **lokale betrouwbaarheid wordt geschat op 70%** (bron: RIVM);
- Dat **ammoniakconcentraties in de lucht gemiddeld 30% afwijken van gemodelleerde waarden**.

De bovengenoemde afwijkingen zijn niet incidenteel, maar structureel en systematisch. Ze worden in de literatuur bevestigd en zijn in sommige gevallen al door het RIVM erkend. Daarmee is het vertrouwen op de nauwkeurigheid van AERIUS bij vergunningverlening

juridisch niet houdbaar. Elke overschrijding van de KDW die zich binnen een onzekerheidsmarge van 124% bevindt, kan logischerwijs niet als objectief, laat staan als juridisch significant worden aangemerkt.

3. Juridische implicaties voor de KDW-benadering

De KDW wordt in de Nederlandse praktijk veelal gehanteerd als een absoluut criterium: iedere overschrijding, hoe gering ook, wordt geacht significante gevolgen te hebben. Deze benadering verdraagt zich echter niet met de stand van de wetenschap, noch met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Wanneer de berekende overschrijding zich binnen een onzekerheidsmarge van meer dan honderd procent bevindt, is er per definitie geen objectief vastgestelde overschrijding. In juridische zin is de feitelijke situatie dan onbekend, en daarmee kan niet voldaan worden aan de eis van wetenschappelijke zekerheid die het Hof stelt aan passende beoordelingen en te toetsen wanneer sprake is van verslechtering.

Zie conclusie bij Hof genaamd Waddenzeeⁱⁱⁱ, punt 5:

'Particulieren kunnen zich op artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 beroepen, voorzover zij naar nationaal recht rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben gekregen tegen maatregelen die met genoemde bepaling in strijd zijn. Onder dezelfde voorwaarden kunnen zij zich beroepen op artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43, voorzover zij stellen dat er beleidsfouten zijn gemaakt. Aan een niet in gemeenschapsrechtelijk beschermde rechtsposities ingrijpend, indirect nadeel voor burgers staat het feit dat is erkend dat overheidsinstanties (verticaal) gebonden zijn aan rechtstreeks toepasselijke richtlijnen, niet in de weg.'

Zolang de modellen waarop de vermeende overschrijding wordt gebaseerd een zodanige mate van onnauwkeurigheid vertonen, kan geen sprake zijn van de vereiste juridische zekerheid dat daadwerkelijk sprake is van significante schade of verslechtering. Dit klemmt te meer nu op grond van artikel 6, lid 2 en 3, van richtlijn 92/43 — zoals bevestigd in zaak C-127/02, conclusie, punt 5 — particulieren zich rechtstreeks op deze bepalingen kunnen beroepen, indien zij stellen dat beleidsfouten zijn gemaakt of dat de bevoegde instanties hun verplichtingen niet naleven. Een beoordeling die steunt op ondeugdelijke of onnauwkeurige modellen ontbeert daarmee de noodzakelijke rechtszekerheid en kan niet dienen als toereikende grondslag voor de vaststelling van significante verslechtering.

Dit is des te belangrijker in het licht van artikel 6 Habitatrichtlijn, dat particulieren de mogelijkheid geeft om het overheidsoptreden te toetsen. Een besluitvormingsproces dat gebaseerd is op wetenschappelijk dubieuze gegevens kan immers niet de duurzame rechtszekerheid en rechtsbescherming bieden waartoe de overheid verplicht is.

De beginselen van behoorlijk bestuur verlangen dat besluiten zorgvuldig voorbereid zijn en niet op willekeurige of onduidelijke criteria rusten – precies hetgeen in het gedrang komt bij gebruik van onbetrouwbare modellen. Evenzo, verlangt het doeltreffendheidsbeginsel dat zowel de beschermingsdoelen van de Habitatrichtlijn effectief worden bereikt alsook dat burgers hun rechten kunnen uitputten; beide aspecten vereisen een deugdelijke feitelijke grondslag voor besluitvorming. Wanneer die grondslag ontbreekt, is het niet slechts een theoretisch gebrek: het tast de kern aan van rechtszekerheid en vertrouwen in de wet.

Concluderend moet de overheid – wil zij rechtszekerheid en rechtsbescherming bieden – óf zorgen voor nauwkeuriger modellen en meetmethoden, of bij onzekerheid in de gegevens het voordeel van de twijfel inbouwen (bijvoorbeeld via het voorzorgsbeginsel op een onderbouwde manier). Alleen door besluiten te baseren op solide en transparante informatie kan gewaarborgd worden dat significante natuureffecten juridisch overtuigend zijn vastgesteld én dat burgers bescherming genieten tegen zowel ecologische schade als bestuurlijke willekeur. Dit is een fundamenteel vereiste in een rechtsstaat die het milieu beschermt en tegelijkertijd de rechten van haar burgers respecteert.

4. De onhoudbaarheid van AERIUS als toetsingsinstrument

De bevindingen van De Heij maken onvermijdelijk dat AERIUS niet voldoet aan de vereisten van nauwkeurigheid, reproduceerbaarheid en betrouwbaarheid die aan een toetsingsinstrument in het kader van artikel 6 Habitatrichtlijn mogen worden gesteld. De gevolgen zijn verstrekking:

- AERIUS is **niet geschikt voor projectniveau-beoordelingen**, omdat het niet met voldoende zekerheid kan aangeven wat de werkelijke stikstofdepositie op een concreet habitatype is;
- AERIUS mag **niet worden gebruikt voor een harde toets aan de KDW**, tenzij dit gepaard gaat met een statistisch onderbouwde onzekerheidsanalyse;
- Zoals De Heij ook telkens opmerkt: *"het is misleidend om modelresultaten met drie of vier significante cijfers te presenteren, gegeven de onderliggende onzekerheden"*.

Het gebruik van AERIUS in zijn huidige vorm leidt dan ook tot een schijnzekerheid, die niet alleen in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, maar ook het voorzorgsbeginsel ondergraaft door een schijn van precisie te suggereren waar deze in werkelijkheid ontbreekt.

5. Conclusie: AERIUS biedt geen juridische grondslag bij onzekerheid

De huidige inzet van AERIUS binnen het stikstofbeleid is juridisch niet verdedigbaar. Zolang:

- De structurele onzekerheid in het model $\pm 124\%$ bedraagt;

- De gebruikte emissiefactoren zijn gebaseerd op overschattingen;
- En de spreidingsmodellen (OPS/DEPAC) systematische fouten per landtype vertonen;

kan er geen wetenschappelijk onderbouwde conclusie worden getrokken over overschrijding van de KDW of verslechtering van Habitats. Daarmee voldoet AERIUS noch aan de vereisten van artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn, noch aan het voorzorgsbeginsel zoals dit door het HvJEU wordt gehanteerd.

Het is dan ook noodzakelijk dat de overheid afstand neemt van AERIUS als juridische toetsingsgrondslag. In plaats daarvan dienen alternatieven ontwikkeld te worden die:

- Eenvoudiger, controleerbaar en juridisch toetsbaar zijn (bijvoorbeeld afstandsnormen);
- Of modelmatig zijn, maar dan altijd gepaard gaan met een transparante onzekerheidsanalyse.

Tot dat moment geldt: geen zekerheid is geen basis voor juridische handhaving of het weigeren van vergunningen.

Hoofdstuk 2

Het ontbreken van beleidsruimte, het stilzwijgen over de ADC-toets en het onbenut laten van de experimenteerbepaling en uitdaagrecht – een bestuurlijk risico van de eerste orde



Inleiding

In de actuele juridische praktijk rondom stikstofdepositie en vergunningverlening wordt de boer steeds meer klemgezet in een bestuursrechtelijk systeem dat nauwelijks nog ruimte laat voor maatwerk, nuance of rechtszekerheid. De recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 mei 2025^{iv} bevestigt wat in wetenschappelijke kringen al langer werd vermoed: ook marginale stikstofeffecten – zelfs beneden de grens van 1 mol/ha/jaar – vereisen een natuurvergunning zolang geen

ecologische onderbouwing bestaat voor een drempelwaarde. Deze uitspraak bevestigt dat Nederland geen juridische drempel kent waaronder vergunningverlening achterwege kan blijven – een unieke situatie in de Europese Unie.

Modelrealiteit zonder marges

Het AERIUS-model vormt sinds jaar en dag de spil van de Nederlandse stikstofsystematiek. Maar zoals blijkt uit diverse audits – waaronder het RIVM-rapport van februari 2024 en de TNO-analyse van augustus 2024 – bedraagt de foutmarge van AERIUS voor droge depositie tot wel 124%^v. Desondanks wordt elk positief rekenresultaat als absoluut feit geïnterpreteerd, zonder enige beleidsruimte voor ondergrenzen, onzekerheidsintervallen of lokaal maatwerk. In plaats van wetenschappelijke nuance, regeert het rekenmodel. In deze werkelijkheid geldt: geen marge, geen recht.

De Raad van State onderstreept dit in haar voorlichting over rekenkundige ondergrenzen. Daarin wordt expliciet gesteld dat het juridisch hanteren van een grenswaarde zoals 1 mol/ha/jaar ontoelaatbaar is zolang wetenschappelijke consensus daarover ontbreekt. Anders gezegd: zelfs de kleinste modelmatige toename, hoe onzeker of verwaarloosbaar ook, blokkeert feitelijk elke vergunningsverlening – een realiteit die bij geen enkele andere Europese lidstaat voorkomt.

Het structureel negeren van de ADC-toets

Het systematisch negeren van de ADC-toets: de juridische erosie van artikel 6, lid 4 Habitatrichtlijn

In de huidige praktijk valt op dat het bevoegd gezag – met name de provincies – de zogenoemde ADC-toets structureel negeert. Deze toets, verankerd in artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn, vormt nochtans een essentieel sluitstuk in de bescherming van Natura 2000-gebieden, juist in die situaties waarin aantasting onvermijdelijk is, maar het algemeen belang dwingend. De toets vereist, zo stelt het Hof van Justitie expliciet, dat aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan:

1. Er is geen alternatief;
2. De maatregel hangt samen met een dwingende reden van groot openbaar belang;
3. Er worden compenserende maatregelen getroffen.

Toch blijkt dat deze route in de praktijk nauwelijks formeel wordt toegepast of überhaupt wordt overwogen, zeker niet voor particuliere of kleinschalige initiatieven zoals agrarische bedrijfsvoering. Daarmee is de toets geworden tot een ‘dode letter’, een juridische façade zonder functionele betekenis.

Deze uitholling van artikel 6, lid 4 is niet slechts bestuursrechtelijk onzorgvuldig, maar tevens strijdig met het Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel (*effet utile*), dat vereist dat bepalingen van Unierecht een praktische werking behouden. In overweging 161 van het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018 (ECLI:EU:C:2018:622) wordt dan ook benadrukt dat het totaalbeeld bepalend is:

"Houdt men het totaalbeeld voor ogen, dan is het duidelijk dat een lidstaat als Nederland niet onderworpen kan zijn aan een onvoorwaardelijke verplichting om zijn landbouw plotseling op grote schaal in te perken en ook fors in te grijpen in andere economische ontwikkelingen teneinde de belasting van Natura 2000-gebieden met stikstof tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Dwingende redenen van groot openbaar belang dienen naar behoren in aanmerking te worden genomen."

Evenzeer bevestigt het Hof in zaak C-239/04 (r.o. 44) dat de alternatievenafweging niet verplicht tot keuze voor het minst schadelijke alternatief:

"Wat de aldus geselecteerde alternatieve oplossingen betreft, hoeft de keuze niet dwingend te vallen op het alternatief dat het betrokken gebied het minst aantast. De keuze dient veeleer te geschieden op basis van een afweging tussen de aantasting van de SBZ en de desbetreffende dwingende redenen van groot openbaar belang."

Hoewel de ADC-toets vereist dat geen alternatieve oplossing voorhanden is, volgt uit het arrest C-239/04 dat onder "alternatief" slechts reële, uitvoerbare oplossingen vallen die het beoogde groot openbaar belang ook daadwerkelijk kunnen dienen. Het theoretische alternatief "niet-legaliseren" voldoet hier niet aan, omdat dit het door de wetgever uitdrukkelijk erkende dwingende openbaar belang – bescherming van rechtszekerheid, voorkoming van disproportionele economische schade en herstel van vertrouwen in de overheid – juist onmogelijk maakt. Daarmee kan "niet-legaliseren" niet als alternatief in de zin van artikel 6, vierde lid, Habitatrichtlijn worden aangemerkt. Gelet op deze uitleg resteert legalisatie als enige reële oplossing, hetgeen volledig verenigbaar is met de strikte toepassing die het Hof verlangt.

Schadeplichtigheid bij ontbreken van alternatieven

Wanneer het Nederlandse stikstofbeleid structureel alle alternatieve vergunningroutes blokkeert – intern salderen, mitigerende maatregelen én de ADC-toets – en tegelijkertijd afwijst op basis van louter modelmatige overschrijding van de Kritische Depositiewaarde (KDW), ontstaat een bestuurlijke impasse. In dergelijke gevallen, waarin bedrijven of burgers disproportioneel worden geraakt, is er een reëel risico dat sprake is van een onrechtmatige overheidsdaad.

Uit de jurisprudentie van het Gerechtshof Arnhem ^{vi}volgt dat milieubeleid slechts dan geen aanleiding geeft tot schadeplichtigheid, indien de betrokken burger of onderneming over reële alternatieve routes beschikte. Ontbreken deze routes, dan ontstaat een 'individual and excessive burden' in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Daarbij ook nog mee te nemen dat AERIUS structureel te veel onzekerheden en fouten bevat voldoet de passende beoordeling niet aan artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn.

De ADC-toets is juist ontwikkeld om in zulke situaties een juridische uitweg te bieden. Wanneer geen alternatieven bestaan, er sprake is van een dwingend openbaar belang en compenserende maatregelen mogelijk zijn, biedt artikel 6, lid 4 Habitatrichtlijn het kader om vergunningverlening toch mogelijk te maken. Dat deze route desondanks vrijwel nooit wordt benut, maakt het Nederlandse systeem kwetsbaar voor juridische aansprakelijkheid en ondermijnt de legitimiteit van het stikstofbeleid.

Daarbij geldt dat door het hanteren van een onzeker rekenmodel, voor toepassing van de ADC-toets, sectoren onnodig worden afgebroken, omdat de berekeningen geen wetenschappelijk zekere grondslag bieden. Dit leidt tot disproportionele maatregelen in de landbouwsector.

Het raakt ook aan de plicht van de staat om de grondrechten van de betrokken ondernemingen te eerbiedigen.

Als Nederland toch doorgaat met vergunningverlening of beleid op basis van een gebrekkig systeem, is een beroep mogelijk op het Francovich arrest, waarbij niet alleen natuurbescherming, maar ook de grondrechten en rechtszekerheid van ondernemers in het gedrang komen door het ineffectief maken van de ADC-toets. Zie: Francovich^{vii}:

Zie overweging 38:

'Deze bescherming moet echter wel „effectief” zijn, gelijk het Hof in herinnering bracht in rechtsoverweging 17 van zijn arrest van 9 juli 1985 (Bozzetti, Jurispr. 1985, blz. 2301); daarbij verwees het naar zijn arrest van 19 december 1968 (zaak 13/68, Salgoil, Jurispr. 1968, blz. 632), waarin het van „rechtstreeks een onmiddellijke” bescherming had gesproken. Het gaat erom, de „volle werking” van het gemeenschapsrecht te verzekeren, en met de vereisten welke in de eigen aard van het gemeenschapsrecht besloten liggen zou onverenigbaar zijn elke bepaling van een nationale rechtsorde of enige wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke praktijk die ertoe zou leiden, dat aan de werking van het gemeenschapsrecht wordt afgedaan en—a fortiori—dat de volle werking van de gemeenschapsregels onmogelijk wordt gemaakt.

En verder in overweging 39:

De nationale rechter moet aan zijn verplichting tot effectieve bescherming van de door het gemeenschapsrecht aan particulieren toegekende rechten voldoen door buiten toepassing te laten „elke eventueel strijdige bepaling van de nationale wet, ongeacht of deze van vroegere of lateredatum is dan de gemeenschapsregel”. 8 Dit geldt niet alleen voor de nationale wet ten, maar voor elke bepaling van de interne rechtsorde. Het Hof verklaarde immers reeds in zijn arrest van 15 juli 1964 (zaak 6/64, Costa, Jurispr. 1964, blz. 1203, 1219), dat „het verdragsrecht, dat uit een autonome bron voortvloeit, opgrond van zijn bijzon der karakter niet door enig voorschrift van nationaal recht opzij kan worden gezet, zonder zijn gemeenschapsrechtelijk karakter te verliezen en zonder dat de rechtsgrond van de Gemeenschap zelf daardoor wordt aangetast”.

Zorgvuldigheid meer dan ooit op de proef gesteld

In een bestuursrechtelijke realiteit waarin het begrip 'zorgvuldigheid' meer dan ooit onder druk staat, dreigt de boer het slachtoffer te worden van een technocratisch systeem dat geen ruimte laat voor maatwerk of proportionaliteit. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde op 28 mei 2025^{viii} dat zelfs stikstofeffecten <1 mol/ha/jaar niet kunnen worden vrijgesteld van vergunningplicht als die drempelwaarde niet wetenschappelijk is onderbouwd.

Het juridische gevolg is dat niet de feitelijke ecologische schade bepalend is, maar de modelmatige onzekerheid. De Raad van State bevestigde dit in haar advies van 26 mei 2025: het hanteren van ondergrenzen zoals 1 mol/ha/jaar is juridisch onverdedigbaar zonder wetenschappelijke consensus over de ecologische betekenis daarvan^{ix}. Hierdoor worden ook boeren die emissies met precisielandbouw tot een minimum beperken, geconfronteerd met een onmogelijke vergunningplicht gebaseerd op AERIUS-uitkomsten met foutmarges van ±124%.

De toepassing van AERIUS zonder toets op proportionaliteit, ecologische significantie of bewijs door de initiatiefnemer zelf, tast niet alleen de rechtszekerheid aan, maar leidt tot een bestuurspraktijk die geen ruimte laat voor uitzonderingen of maatwerk. Het rechtstatelijk fundament van het systeem komt daarmee onder druk te staan.

Overheidsaansprakelijkheid en ADC-beleid

Het structureel ontbreken van beleid rondom de ADC-toets vergroot het risico op overheidsaansprakelijkheid. Er is sprake van een bestuursstructuur waarin alternatieve routes worden afgesneden, compenserende maatregelen niet worden beoordeeld, en een toetsing op het bestaan van een dwingend openbaar belang achterwege blijft. Dit leidt tot een juridisch systeem waarin legalisatie bij voorbaat is uitgesloten – een situatie die volgens

de jurisprudentie van het EVRM, de Raad van State en het Hof van Justitie van de EU als onhoudbaar moet worden aangemerkt.

Een generiek provinciaal handelingskader waarin per geval wordt getoetst op:

- het ontbreken van alternatieven,
- het bestaan van dwingende redenen van openbaar belang,
- en de mogelijkheid van compenserende maatregelen,

is noodzakelijk om te voorkomen dat sprake is van een disproportionele inbreuk op fundamentele rechten, waaronder artikel 1 EP EVRM.

De verantwoordelijkheid om een dergelijk kader in te richten – en daarin ook collectieve toepassing van de ADC-toets te verankeren – ligt bij de provincies. In dat licht is het ontbreken van zulk beleid niet slechts bestuurlijk nalatig, maar mogelijk juridisch laakbaar. De ADC-toets is geen vrijblijvend restmechanisme, maar een juridisch noodzakelijke route binnen het Europees natuurbeschermingsrecht. Zij verdient een plaats in het hart van de vergunningverlening – niet aan de rand ervan.

Artikel 6, lid 4 wordt dus ten onrechte niet benut, terwijl artikel 6, lid 3 – dat elke vorm van schade verbiedt – in veel situaties onwerkbaar is. In het arrest *Caretta caretta*^x bevestigde het Hof dat, indien de lidstaat een plan desondanks wil uitvoeren:

“Hoewel het rechtszekerheidsbeginsel dit gebruik eventueel zou kunnen rechtvaardigen [...], vereist een dergelijke rechtvaardiging een toetsing aan artikel 6 lid 4 – inclusief analyse van alternatieven en gevolgen via artikel 6 lid 3.”

De ADC-toets vereist tevens compenserende maatregelen. Deze zijn niet slechts symbolisch, maar moeten voldoen aan ecologische en wetenschappelijk onderbouwde standaarden. Zoals mr. C.J. Visser opmerkt^{xi}:

‘– gerichte compensatie (moet ecologisch zijn en niet financieel); – effectieve compensatie (maatregelen waarvoor geen ‘redelijke succesgarantie’ kan worden gegeven, mogen niet in aanmerking worden genomen; kiezen voor ‘de meest efficiënte optie met de grootste kans van slagen’); – technische haalbaarheid (beste beschikbare wetenschappelijke kennis en rekening houdend met specifieke vereisten van de ecologische kenmerken die moeten worden hersteld); – reikwijdte van de compensatie (bepalen per geval; in de eerste fase op basis van de passende beoordeling, vervolgens bijstellen op grond van monitoring; verhouding doorgaans aanzienlijk groter dan 1:1); – locatie voor compenserende maatregelen (in beginsel zo dicht mogelijk bij beschadigde gebied); – timing van de compensatie (verschillende eisen, onder andere voordat onherroepelijke aantasting

plaatsvindt en voorkomen dat verlies van soorten kan optreden, met name prioritaire soorten); en – toepassing op lange termijn (gezonde juridische en financiële basis met (onder andere) monitoringsprogramma's om te waarborgen dat doelstellingen worden bereikt, zo nodig met corrigerende maatregelen).'

Collectieve toepassing: juridisch toegestaan en bestuurlijk noodzakelijk:

Tegen deze achtergrond is het van belang te wijzen op de mogelijkheid van collectieve toepassing van de ADC-toets. Uit het rapport *'Meer dan papier'* van Houthoff (februari 2025) blijkt dat een collectieve ADC-toets voor bijvoorbeeld PAS-melders juridisch verdedigbaar en uitvoerbaar is. Houthoff stelt:

"Hoewel de inventarisatie van eventuele compenserende maatregelen (het 'C'-element) vanwege de verspreide ligging van de PAS-melders en diverse stikstofdeposities complex kan zijn, sluit de systematiek van de Habitatrichtlijn een dergelijk collectieve ADC-toets, gebaseerd op coördinatie en rekening houdend met actualisatie, niet uit. Betoogd kan worden dat daarbij de PAS-melders gezamenlijk, en de ministeriële verplichting tot legalisatie van de PAS-melders⁹⁹, mogelijk het dwingend openbaar belang kunnen geven."

Ook de wetgever heeft deze optie omarmd. Het *Amendement van het lid Bisschop c.s.*^{xii} introduceert een aanvullend legalisatieprogramma waarbij expliciet wordt verwezen naar toepassing van artikel 6, lid 4 Habitatrichtlijn. Daarin wordt gesteld:

"De mogelijkheid van compenserende maatregelen wordt achter de hand gehouden voor die gevallen waarin mitigatie geen oplossing biedt."

Voor zover daartoe ook een beroep zou moeten worden gedaan op artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, laat het amendement er geen onduidelijkheid over bestaan dat in de ogen van de wetgever met het legaliseren van deze groep activiteiten op grond van rechtszekerheid een dwingende reden van groot openbaar belang is gemoeid en blijkt uit:

"In dit geval is, als gezegd, de dwingende reden van groot openbaar belang gelegen in het bieden van rechtszekerheid en in het herstellen van het vertrouwen in de overheid, waar diezelfde overheid eerder een vrijstelling heeft vastgesteld waaraan, zoals achteraf is gebleken, een wezenlijk gebrek kleefde. Verwezen wordt in dit verband naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, waaruit kan worden opgemaakt dat het rechtszekerheidsbeginsel een dwingende reden van groot openbaar belang kan zijn."^{xiii}

De wetgever onderstreept hierbij dat het beginsel van rechtszekerheid zélf kan gelden als dwingende reden van groot openbaar belang, conform de uitspraak van het Hof in *Caretta caretta*.

Van belang is dan ook dat er meer beoordelingsruimte is dan wordt verondersteld.

Brede wetenschappelijke en juridische steun:

Ook in de juridische literatuur is brede steun voor een minder terughoudend gebruik van de ADC-toets. Zo stelt het artikel *Stikstofproblematiek: consequenties en oplossingsrichtingen voor de bouwpraktijk vanuit bestuursrechtelijk en civielrechtelijk perspectief*^{xiv}:

"Ook menen wij dat de ADC-toets zich voor meer projecten leent dan wel eens wordt aangenomen, mede gelet op het feit dat het bevoegd gezag beoordelingsruimte toekomt."

En in *Bouwen in tijden van stikstofimpasse. Wat kan er nog wel?*^{xv} wordt gesteld:

"Ook een toename van stikstofdepositie, tijdelijk of permanent, hoeft niet de doodsteek te zijn voor een gewenste ontwikkeling. En als een toename wel een significant effect zou hebben, is er in sommige gevallen de mogelijkheid van een ADC-toets. Een minder terughoudend gebruik daarvan voor de belangrijke (woning)bouwprojecten lijkt ons nog steeds voor de hand te liggen, als andere oplossingen achterblijven."

De bestuursrechter moet dit signaleren

Op grond van artikel 8:69 Awb kan de bestuursrechter ambtshalve rechtsgronden en zelfs feiten aanvullen. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting van die wet^{xvi}:

"De rechter kan doorvragen. De bevoegdheid de feitelijke gronden aan te vullen gaat niet zover, dat de rechter feiten aan zijn uitspraak ten grondslag kan leggen waarover partijen zich in de procedure niet hebben kunnen uitlaten."

De ADC-toets is geen uitzonderingsroute die door het bevoegd gezag mag worden weggemoffeld. Het is een juridische noodrem, die geactiveerd moet worden wanneer ecologische schade onvermijdelijk is, maar het maatschappelijk belang evident. Die toets is niet voorbehouden aan grootschalige infrastructuur zoals Schiphol, maar kan – en moet – ook beschikbaar zijn voor individuele ondernemers. Collectieve toepassing is juridisch mogelijk, mits maatregelen vaststaan^{xvii}. Het verzuim om deze route te benutten is dan ook in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel van het Unierecht.

De ADC-toets mag geen dode letter blijven. Zij moet weer functioneren als dat wat zij ooit is bedoeld te zijn: het sluitstuk van redelijkheid en rechtsbescherming.

De Habitatrichtlijn kan zich dan ook, omwille van die rechtsbescherming niet verzetten tegen een collectieve toepassing van de ADC-toets.

Het schoteltje aan ruimte dat wij in Nederland hebben in vergelijking met het zwembad in Denemarken en de grote emmer in Duitsland maken zelfs dat de ADC-toets wel moet worden toegepast om afbraak van sectoren, waaronder de (land)bouw en andere sectoren niet uitgezonderd, te voorkomen en geen steen zoals AERIUS in het schoteltje te gooien met alle desastreuze gevolgen van dien.

Zie afbeelding:



Uit artikel 6, vierde lid, volgt enkel dat – indien significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten – het bevoegd gezag moet onderzoeken of (i) geen reële alternatieven bestaan, (ii) er sprake is van een dwingend openbaar belang, en (iii) adequate compenserende maatregelen worden getroffen.

De richtlijn noch de jurisprudentie van het Hof van Justitie schrijft voor dat deze toets per definitie uitsluitend individueel moet plaatsvinden^{xviii}. Integendeel: gelet op de coördinerende en samenhangende benadering die het Unierecht verlangt bij de bescherming van Natura 2000, is het goed verdedigbaar dat lidstaten de toets ook collectief toepassen wanneer meerdere projecten in wezen één gemeenschappelijk belang dienen.

Voor PAS-melders geldt dat de ministeriële verplichting tot legalisatie een zwaarwegend publiek belang vertegenwoordigt. Dit belang overstijgt het individuele niveau en kan – juist in samenhang beschouwd – het vereiste “dwingend openbaar belang” in de zin van artikel 6,

vierde lid, Habitatrichtlijn dragen. Voorts is een gezamenlijke toets procedureel efficiënt, voorkomt zij rechtsongelijkheid en sluit zij aan bij de ratio van de richtlijn: waarborgen dat de samenhang van Natura 2000 als geheel niet wordt ondermijnd.

Dat de inventarisatie van compenserende maatregelen bij een collectieve toets complexer is vanwege de geografische spreiding van PAS-melders, doet daar niet aan af. De richtlijn verlangt immers geen geografische nabijheid van de maatregelen, maar slechts dat deze doeltreffend, tijdig en in staat zijn de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen. Een gecoördineerde, collectieve aanpak biedt in dit licht juist betere waarborgen, omdat zij de cumulatieve effecten van de PAS-melders in één integrale afweging betreft en compenserende maatregelen gebiedsgericht kan alloceren.

Daarmee is verdedigbaar dat een collectieve ADC-toets – onderbouwd door actualisatie van eerdere beoordelingen (zoals de passende beoordeling 2019) en gecoördineerd door het bevoegd gezag – zowel juridisch houdbaar als praktisch uitvoerbaar is. Deze benadering sluit aan bij de verplichtingen van de lidstaat, doet recht aan de bijzondere positie van de PAS-melders, en borgt tegelijkertijd de kernwaarden van de Habitatrichtlijn.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt ook dat de systematiek van artikel 6, vierde lid, Habitatrichtlijn niet louter beperkt blijft tot situaties waarin vooraf een passende beoordeling heeft plaatsgevonden. In het arrest *Grüne Liga*^{xix} heeft het Hof geoordeeld dat compensatiemaatregelen – naar analogie met de ADC-systematiek – eveneens kunnen worden ingezet om te voldoen aan de verplichting om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen. Wanneer verslechtering ter plaatse niet of niet tijdig kan worden vermeden, is het aanvaardbaar dat elders in het netwerk compenserende maatregelen worden getroffen, mits hierdoor de algehele instandhoudingsdoelstellingen worden gewaarborgd.

Deze analoge toepassing biedt ruimte voor een pragmatische benadering bij de legalisatie van PAS-melders. Indien op lokaal niveau directe mitigatie of voorkoming van depositie niet haalbaar is, kan de inzet van compenserende maatregelen elders in samenhang met andere maatregelen bijdragen aan behoud van de ecologische samenhang van Natura 2000. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de kern van de Habitatrichtlijn: bescherming van het netwerk als geheel, zonder zich rigide vast te klampen aan een louter locatie gebonden benadering.

Vanuit systematisch oogpunt ligt het in de rede dat ook een dergelijke analoge compensatie gezamenlijk (collectief) wordt georganiseerd, juist omdat de optelsom van PAS-melders een breed verspreid effect heeft. Door dit in een geïntegreerde procedure te vangen, kan het bevoegd gezag maatregelen alloceren op de locaties waar deze het meest doeltreffend zijn

voor de samenhang van Natura 2000. Zo ontstaat een juridisch houdbare route die niet alleen in lijn is met het *Grüne Liga*-arrest, maar ook de noodzakelijke balans biedt tussen bescherming van natuurwaarden en het waarborgen van rechtszekerheid voor PAS-melders.

Bestuurlijke stilstand als risico:

Juist het niet ontwikkelen van ADC-beleid betekent dat provincies zich willens en wetens begeven op juridisch drijfzand. Uit de jurisprudentie van het Gerechtshof Arnhem blijkt immers dat wanneer een ondernemer géén reële alternatieve routes heeft, en een uitzondering als de ADC-toets niet wordt toegepast of zelfs niet kán worden toegepast, er sprake is van een individuele en buitensporige last in de zin van artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Daarmee ontstaat schadeplichtigheid van de Staat of provincie wegens onrechtmatig nalaten.

Het stilzwijgen van provincies over de ADC-toets is in dit licht geen neutrale beleidskeuze, maar een verzuim dat directe financiële en juridische risico's met zich meebrengt.

Over onzekerheid KDW en AERIUS: een juridisch en bestuurlijk vacuüm:

De kernvraag is of de Nederlandse interpretatie van stikstofregelgeving – in het bijzonder de combinatie van een rigide toepassing van de Kritische Depositiewaarde (KDW) en het exclusieve gebruik van het modelinstrument AERIUS – binnen de bandbreedte valt die lidstaten toekomt op grond van de Habitatrichtlijn. Het antwoord luidt op grond van het voornoemde: hoogstwaarschijnlijk is dat niet het geval.

Waar andere lidstaten werken met pragmatische drempelwaarden, beleidsmarges of gematigde interpretaties van artikel 6 Habitatrichtlijn, heeft Nederland zichzelf juridisch geketend aan een abstract model dat zelfs minimale overschrijdingen (vaak <1 mol/ha/jaar) als absoluut belemmerend beschouwt. Daarmee is geen sprake meer van een "margin of appreciation", maar van een technocratisch keurslijf dat iedere proportionaliteit verliest.

Het Europese recht – en met name artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn en artikel 1 Eerste Protocol EVRM – vereist echter een afweging waarin het algemeen belang, de feitelijke milieuschade én het bestaan van alternatieven een rol spelen. Juist deze afweging wordt in Nederland gefrustreerd doordat alternatieve routes zoals intern salderen, mitigerende maatregelen of drempelwaarden beleidsmatig zijn gesloten, terwijl toepassing van de ADC-toets categorisch wordt geweigerd. Het gevolg is een bestuurspraktijk waarin het vergunningstelsel zelf verwordt tot een blokkade.

Het Gerechtshof Arnhem wees er in de bekende NVV-zaken ^{xx} al op dat overheidsbeleid slechts dan geen aanleiding geeft tot schadeplichtigheid, indien reële alternatieven bestaan.

Wanneer deze ontbreken, ontstaat een onevenredige last – een "individual and excessive burden" – in strijd met het EVRM. Nederland lijkt deze rode lijn inmiddels te overschrijden.

Het advies van de Raad van State van 26 mei 2025 bevestigt deze lijn^{xxi}. Beleidsmatige normen zoals de KDW zijn slechts juridisch houdbaar als zij zijn onderbouwd met de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Een drempelwaarde zonder wetenschappelijke consensus is evenmin verdedigbaar als een vergunningplicht zonder feitelijke ecologische onderbouwing. Het huidige AERIUS-gebruik, met foutmarges tot $\pm 124\%$, schiet daarin tekort. Het risico van staatsaansprakelijkheid – niet alleen jegens boeren, maar ook jegens woningbouwers, ontwikkelaars van infra en overheden zelf – neemt met de dag toe.

Over maatwerkvoorschriften en bestuursrechtelijke druk:

Met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 28 mei 2025^{xxii} is een nieuwe bestuursrechtelijke werkelijkheid ontstaan. Ook in situaties waarin geen vergunningplicht bestaat, kunnen significante effecten op Natura 2000-gebieden niet worden uitgesloten. Dit heeft geleid tot een nieuwe bestuurspraktijk: het opleggen van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet jo. artikelen 11.3, 11.6 en 11.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Daarmee dreigt een nieuwe juridische anomalie: een boer die op grond van de wet intern mag salderen, krijgt via de achterdeur alsnog een beperkend maatwerkvoorschrift opgelegd. Het resultaat is feitelijke vergunningplicht zonder vergunningstelsel – een bestuurspraktijk zonder democratische controle en zonder wettelijke grondslag.

Deze ontwikkeling is problematisch. De natuurvergunningplicht bij intern salderen is sinds 2020 vervallen. Het stelsel was juist bedoeld om ruimte te bieden aan kleinschalige bedrijfsvoering. De facto is echter een juridisch vacuüm ontstaan dat nu door middel van maatwerk dreigt te worden ingevuld op een manier die rechtsstatelijk niet houdbaar is.

Het risico is reëel dat dit stelsel ontaardt in willekeur. Transparantie over het aantal opgelegde maatwerkvoorschriften, de gronden waarop zij zijn gebaseerd, en de toetsing aan wetenschappelijk onderbouwde doelstellingen is dan ook essentieel. Zo niet, dan resteert slechts juridisch getouwtrek, verloren rechtszaken en publieke frustratie. Maatwerk zonder rechtsgrond is geen maatwerk, maar machtswerk – en dat behoort in een rechtsstaat niet tot de bestuurspraktijk.

De Staat – en met name de provincies – moeten zich realiseren dat ook het nalaten van ADC-beleid, het oneigenlijk gebruik van maatwerkbevoegdheden, en het hanteren van ecologisch ondeugdelijke rekenregels kunnen leiden tot aansprakelijkheid. Bestuurlijke rechtvaardiging vereist meer dan abstracte modeluitkomsten: het vereist rechtsstatelijk

gedrag, evenwichtige afwegingen en juridische proportionaliteit. In dat licht is het huidige stikstofbeleid niet alleen bestuurlijk disfunctioneel, maar ook juridisch onhoudbaar.

Gemiste kans op experimenteerruimte:

Opvallend is tevens dat provincies geen gebruik maken van de experimenteerbepaling uit artikel 23.3 van de Omgevingswet. Deze bepaling biedt expliciet ruimte om, bij wijze van experiment, van bestaande wettelijke voorschriften af te wijken mits het experiment bijdraagt aan de doelen van de wet en zorgvuldig gemotiveerd wordt. Juist bij complexe vergunningvraagstukken in stikstofgevoelige gebieden kan deze route worden benut om maatwerkoplossingen juridisch te verkennen, bijvoorbeeld door alternatieve toetsingssystemen te testen of ecologisch relevante ondergrenzen te hanteren. Door deze mogelijkheid onbenut te laten, laten provincies een belangrijk instrument voor rechtsontwikkeling, innovatie én risicobeheersing liggen.

De Europese Unie heeft in haar jurisprudentie ondubbelzinnig vastgesteld dat lidstaten bij het realiseren van milieudoelstellingen niet blindelings hele sectoren mogen ontwrichten^{xxiii}. Bescherming van Natura 2000-gebieden is een verplichting van de eerste orde, maar dit ontslaat de lidstaat niet van de plicht tot een zorgvuldige belangenafweging. Het Hof van Justitie onderstreepte in de conclusie van 7 november 2018^{xxiv} dat Nederland niet onderworpen kan zijn aan een onvoorwaardelijke verplichting om zijn landbouw plotseling op grote schaal in te perken, juist omdat *dwingende redenen van groot openbaar belang* in aanmerking moeten worden genomen en alle middelen om dat te bereiken zoals de experimenteerruimte moeten worden ingezet.

De genoemde conclusie vormt een ankerpunt in het Unierechtelijk debat over stikstof: milieubescherming ja, maar niet ten koste van de fundamentele beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid en sociaal-economisch perspectief. Het negeren van dit bredere *totaalbeeld* zou de Habitatrichtlijn reduceren tot een instrument van eenzijdige sectorafbraak, hetgeen in strijd zou komen met het doeltreffendheidsbeginsel (*effet utile*).

Een onderzoek uit Nebraska^{xxv} laat bijvoorbeeld zien dat een conventioneel, weidegebaseerd koe-kalf systeem meer methaan en CO₂ per dag uitstoot dan een deels gesloten systeem, maar dat deze emissies ruimschoots worden gecompenseerd door de koolstofvastlegging in permanente graslanden. Waar het confinementsysteem slechts 70% van de uitstoot compenseerde, wist het weidesysteem zelfs 138% te neutraliseren, waardoor het netto klimaat positief werd. De studie onderstreept dat niet alleen het reduceren van emissies, maar vooral ook het benutten van koolstofvastlegging in bodems en gewassen bepalend is voor de vraag of rundvleesproductie klimaatwinst kan opleveren.

Juist hier komt de nationale beleidsruimte in beeld. Nederland kan zich niet verschuilen achter het argument dat “Europa dit van ons verlangt”, zolang het eigen instrumentarium onbenut blijft. Artikel 23.3 Omgevingswet biedt expliciet de mogelijkheid om via experimenten tijdelijk af te wijken van bestaande regelgeving om innovatieve stikstofreductie te testen

Ook het uitdaagrecht – de mogelijkheid voor burgers en ondernemers om alternatieve oplossingen in te dienen en zo bestaande regels uit te dagen – vormt een juridisch verankerde route om maatwerk en innovatie te realiseren.

Het verzuim om deze instrumenten systematisch te benutten maakt het stikstofbeleid niet alleen bestuurlijk inert, maar mogelijk ook juridisch onrechtmatig. Uit het Unierechtelijk doeltreffendheidsbeginsel volgt dat lidstaten verplicht zijn alle beschikbare middelen in te zetten om zowel milieudoelen te halen als disproportionele lasten te voorkomen. Wie nalaat de experimenteerbepaling of het uitdaagrecht actief in te zetten, loopt het risico dat beleid niet standhoudt wegens schending van beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid en proportionaliteit.

Conclusie:

In de huidige bestuurspraktijk ontbreekt elk institutioneel handelingsperspectief voor boeren die door AERIUS-uitkomsten in een juridische patstelling terechtkomen. Geen drempelwaarde, geen marges, geen ruimte voor alternatieven – en geen ADC-beleid. Dit is geen bestuursrecht, dit is systeemdruk zonder uitweg. Provincies doen er dan ook verstandig aan om met spoed een beleidskader te ontwikkelen waarin de ADC-toets wél systematisch wordt getoetst en toegepast en daarbij gebruik te maken van het volledige instrumentarium. Daarnaast dienen zij werk te maken van experimenteerruimte onder de Omgevingswet, zodat bestuursrecht en ecologie niet langer botsen, maar samen worden ontwikkeld tot een rechtvaardig, uitvoerbaar en maatschappelijk gedragen stelsel.

Nederland is daarmee niet slechts bevoegd, maar ook verplicht om alle beschikbare instrumenten – de ADC-toets, de experimenteerbepaling van artikel 23.3 Ow, en het uitdaagrecht – daadwerkelijk in te zetten. Wie deze routes negeert, miskent niet alleen de geest van het Europese recht, maar stelt zich bloot aan aansprakelijkheid wegens onevenredige inbreuken op fundamentele rechten.

Europa verlangt geen destructie, maar een redelijke weg naar transitie. Het is aan Nederland om te laten zien dat zij die weg durft te bewandelen.

Hoofdstuk 3: Experimenteerbepaling en uitdaagrecht: versterking rechtspositie boeren in Natura 2000-beheerplannen



Elke provincie of RWS stelt in Nederland een beheerplan op voor Natura 2000-gebieden op grond van de Wet natuurbescherming (Natuurbeschermingswet 1998) en de Europese Habitatrichtlijn^{xxvi}. In dat plan worden instandhoudingsdoelen uitgewerkt en alle bestaand agrarisch gebruik in het gebied zo concreet mogelijk beschreven en beoordeeld. Dit biedt boeren duidelijkheid dat hun belangen zijn meegewogen en geeft inzicht of hun gebruik kan blijven plaatsvinden. Tegelijkertijd ontstaan knelpunten: veel boeren zien vergunningen vervallen na de PAS-uitspraak, en zoeken naar gebiedsspecifieke oplossingen. De experimenteerbepaling, zie: artikel 23.3 Omgevingswet en het uitdaagrecht bieden nieuwe ruimte om deze kwesties juridisch aan te pakken.

Lokale data en gebiedsgerichte vergunningverlening:

Lokale metingen kunnen basis vormen voor gebiedsspecifieke vergunningen of ontheffingen. In de meetpilot “Maatwerk met Meetwerk” rond het Groningse Liefstingsbroek meten boeren, onderzoeksinstituten en overheid continu NH₃- en NO₂-concentraties binnen een straal van 3 km van het Natura 2000-gebied^{xxvii}. Deze gegevens geven inzicht in wanneer en

waar stikstofbelasting piekt, zodat maatwerkmaatregelen kunnen worden voorgesteld. LTO-noord benadrukt dat de meetresultaten “inzicht geven in hoe stikstofemissies gericht kunnen worden beperkt” en boeren daardoor gemotiveerd raken om mee te doen^{xxviii}. Deze aanpak kan boeren (zoals voormalige PAS-melders) perspectief bieden: door lokaal gemeten depositiedata kunnen provincies de benodigde depositieruimte preciezer bepalen of gerichte ontheffingen verlenen.

Het instrument: de experimenteerbepaling: art. 23.3 Omgevingswet maakt het mogelijk om bij Algemene Maatregel van Bestuur tijdelijk af te wijken van regels (inclusief Wet natuurbescherming) voor een experiment dat milieuverbetering nastreeft. Een provincie kan op basis daarvan een gebiedsexperiment instellen waarbij – bijvoorbeeld – vergunningverlening afhankelijk wordt gesteld van lokale stikstofmetingen. Zo zou het reguliere depositiemodel per hectare deels kunnen worden vervangen door meetdata uit een lokaal netwerk (zoals in Liefstinghsbroek). Dit creëert juridische ruimte voor gebiedsgerichte stikstoftoetsing: in plaats van generieke drempelwaarden krijgen boeren vergunningen gebaseerd op omstandigheden in hun eigen gebied.

Het uitdaagrecht versterkt dit initiatiefrecht van onderop. Onder de nieuwe participatiewet kunnen boeren collectieven hun provinciebestuur uitdagen om publieke taken (bijvoorbeeld monitoring of beheer) over te nemen. Boeren kunnen zo formeel voorstellen een meetnetwerk of -experiment op te zetten. Door het voorsteltraject worden provincies gedwongen dit serieus te bezien en eventueel in te passen in hun gebiedsgerichte aanpak. In de adviesrapportage over Liefstinghsbroek wordt expliciet bepleit boeren actief te betrekken bij innovatie: er wordt geadviseerd om een gebiedsloket op te richten waarin agrariërs ideeën voor maatwerkmaatregelen kunnen inbrengen^{xxix}. Dit kan met steun van de experimenteerbepaling formeel worden verankerd, zodat boeren voorgestelde maatregelen snel als pilot kunnen toetsen met meetgegevens.

Rol boeren in experimenten en monitoring:

Boeren spelen al een sleutelrol in (natuur)experimenten en monitoring, en de wet kan die rol versterken. In projecten als Liefstinghsbroek zijn boeren actief in de meetwerkgroep en adviescommissie. Ze registreren hun mest- en strooiwerkzaamheden en helpen sensoren te onderhouden. Uit de metingen blijkt bijvoorbeeld dat de sensoren bemesting registreren, wat leidde tot een experiment met beregening ter emissiereductie.

Juridisch biedt art. 23.3 Ow de randvoorwaarden om zulke experimenten te formaliseren: een experimentbesluit moet doel, duur en afwijkende regels aangeven. Provincies kunnen bijvoorbeeld formeel toestaan dat boeren emissiemetingen uitvoeren en dat uitkomsten tijdelijk beslissend zijn voor vergunningen of beheermaatregelen. Zo'n experiment is niet vrijblijvend: de wet stelt eisen aan bestuurlijke inbedding, rapportage en duur (maximaal 10 jaar voor milieukwaliteit). Daardoor krijgt boerenparticipatie rechtsstatus – experimenten met boerenparticipatie kunnen na afstemming met nationale verplichtingen door AMvB verankerd worden.

Met het uitdaagrecht wordt de bestuurlijke betrokkenheid geborgd. Boeren (of hun organisaties) kunnen de overheid uitdagen experimenten of monitoringstaak uit te besteden aan agrariërs. Dit kan ertoe leiden dat provincies of gebieden boeren binden in coördinerende of uitvoerende rollen (bijv. als projectcoördinator of vrijwillige veldwaarnemer). De recente praktijk toont al vormen van co-management: de adviescommissie GGA-Liefstinghsbroek is bijvoorbeeld samengesteld uit overheden, onderzoekers én agrariërs, en boeren wisselen meetbuisjes en delen data. Juridisch kan dit worden versterkt doordat het uitdaagrecht provincies verplicht serieus op zo'n voorstel te reageren, en als experimentvorm praktisch de samenwerking bekrachtigt.

Juridische borging bestaand agrarisch gebruik:

Beheerplannen bieden expliciete zekerheden voor bestaand gebruik. De officiële richtlijn geeft aan dat alle bestaande activiteiten in het gebied in het beheerplan worden beschreven en beoordeeld^{xxx}. Hierdoor weten belanghebbenden (o.a. boeren) dat hun gebruik is meegewogen en krijgt men “inzicht in de schadelijkheid van het bestaand gebruik”. Als uit die beoordeling blijkt dat een activiteit mogelijk negatieve effecten heeft, moet het plan aangeven dat voortzetting alleen mag met vergunning. Is er geen schadelijkheid, dan kan de boer zijn gebruik volgens het plan voortzetten zonder nieuwe belemmeringen.



Polderlandschap in Nederland met grasland en sloot. Dergelijke boerenbedrijven continueren het “bestaande gebruik” dat in Natura 2000-beheerplannen wordt vastgelegd. Zo’n aanpak is al in de praktijk geborgd: in de beheerplannen is geregeld dat activiteiten die vóór een afgesproken datum (bijv. aanleg van een beregeningsput vóór 1 nov 2015) aanwezig waren en uitgezonderd worden van vergunningsplicht. In de Holtingerveld-uitspraak oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat een in 1998 aangelegde put voor irrigatie onder de planuitzondering viel, waardoor de boer geen vergunning nodig had^{xxx}. De toepasselijke wetgeving in de uitspraak speelt zich wel af vóór 1 januari 2024 (toen de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking zijn getreden). Voor situaties ná die datum moet daarom gecontroleerd worden of de nieuwe Omgevingswet etc., iets verandert t.o.v. de besproken criteria.

Tegelijkertijd benadrukte de Raad van State dat nieuwere putten (zelfs als vermeend “vervanger”) niet zomaar onder die uitzondering vallen als capaciteit uitbreidt^{xxxii}. Dit illustreert dat beheerplannen zeer precies moeten vastleggen wat “**bestaand gebruik**” is. Experimenten en uitdaagrecht kunnen dit proces ondersteunen. Zo kan onder art. 23.3 Ow een proef worden toegestaan om interpretatiekaders van bestaand gebruik juridisch te toetsen – bijvoorbeeld het effect van vervangingsregelingen of nieuwe bedrijfsvoering. Boeren zouden het uitdaagrecht kunnen gebruiken om voorstellen in te dienen voor het

expliciet opnemen van concrete gebruiksvormen in het plan. Denk aan een collectief dat met metingen aantoont dat bepaald beweidingsgebruik geen habitatverlies veroorzaakt; dit voorstel kan juridisch verankerd worden via de experimenteerbepaling.

Formele betrokkenheid bij totstandkoming, wijziging en evaluatie:

Boeren moeten formeel worden betrokken bij opstellen, wijzigen en evalueren van beheerplannen. Wettelijk is vastgelegd dat beheerplannen “in samenwerking met” gebiedspartijen worden opgesteld^{xxxiii}. Dat omvat expliciet grondeigenaren en gebruikers (zoals pachters en boeren). Ook passen provincies de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (zienswijze) toe op ontwerp-beheerplannen, zodat belanghebbenden voor inspraak zes weken kunnen reageren. Zo zijn boeren juridisch belanghebbende en kunnen zij formeel opmerkingen maken en zo nodig bezwaar of beroep instellen.

De participatiewet versterkt dit formele mandaat: straks moet elk bestuursorgaan een participatieverordening hebben die borgt dat stakeholders – waaronder agrariërs – vanaf het begin bij beleid participeren (bijv. via lokale participatieteams). Het nieuwe uitdaagrecht geeft een extra instrument: boeren en boerenorganisaties kunnen besturen uitdagen om taken (zoals monitoring of beheerplanreview) aan hen over te dragen. Zo kunnen boeren zélf rol spelen bij evaluatie van de beheersmaatregelen of toetsing van de effecten, wat de volksvertegenwoordigers wettelijk moeten honoreren.

Uit jurisprudentie volgt dat bij ieder Natura 2000-besluit zowel ecologische als socio-economische belangen afgewogen moeten worden. De PAS-uitspraak (HvJ EU, C-293/17) bevestigde dat landbouwers bestaande praktijken niet kunnen vrijwaren zonder passende beoordeling. Dat wijst erop dat boeren betrokken moeten zijn bij passende beoordelingen en planprocessen: hun kennis kan helpen bij een betere afweging. De concrete participatievormen uit de praktijk (adviescommissies, meetgroepen, gebiedsloketten) kunnen zo bij wet worden versterkt. Een voorbeeld is de adviescommissie Groningen waarin boeren naast onderzoekers en natuurbeheerders zaten!

Kortom, de experimenteerbepaling en het uitdaagrecht bieden houvast om rechten van boeren in Natura 2000-plannen te verankeren. Artikel 23.3 Ow maakt gebiedsexperimenten voor boeren mogelijk; het uitdaagrecht legitimeert dat boeren zelf het gesprek over uitvoering en toezicht initiëren. Samen met bestaande regels (Habitatrichtlijn art. 6, Wet natuurbescherming) en de formele inspraakprocedures kan zo een juridisch kader ontstaan waarin bestaand agrarisch gebruik geborgd wordt en landbouwers actief meebouwen aan natuurbeheer.

Hoofdstuk 4

Noodzaak van een structurele toepassing van de ADC-toets in vergunningverlening



1. Juridische actualiteit: waarom de ADC-toets nú vereist is

De Nederlandse natuurbeschermingsregels zijn de afgelopen jaren aanzienlijk aangescherpt door uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS). Sinds 1 januari 2020 is voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden een natuurvergunning verplicht^{xxxiv}. Recente jurisprudentie van de RvS maakt duidelijk dat geen enkele uitstoot van stikstof zomaar kan worden genegeerd. Zo oordeelde de RvS op 18 december 2024 dat voortaan *ieder* project met een mogelijke toename van stikstofdepositie een vergunning en beoordeling behoeft; het eerder gangbare “intern salderen” (het intern compenseren van uitstoot binnen een bedrijf) is niet langer vergunningsvrij^{xxxv}. Hiermee

vervalt een belangrijke escape voor projecten – zelfs al neemt de totale uitstoot niet toe, toch moet per saldo per project zekerheid worden aangetoond dat beschermde natuur niet significant wordt aangetast. Lukt dat niet, dan mag de vergunning niet worden verleend^{xxxvi}.

Bovendien stelt de RvS steeds hogere eisen aan de onderbouwing van natuurvergunningen. In recente uitspraken benadrukt de RvS dat papieren berekeningen alleen niet volstaan als er onzekerheid bestaat over de werkelijke natuurimpact. Zo vernietigde de RvS een vergunning voor een varkenshouderij met luchtwassers omdat niet vaststond dat de geclaimde ammoniakreductie in de praktijk daadwerkelijk gehaald zou worden; zonder die zekerheid kan niet uitgesloten worden dat de uitbreiding het Natura 2000-gebied aantast, en dan *moet* de vergunning worden geweigerd^{xxxvii}.

Met andere woorden:

- indien een projectontwikkelaar of bedrijf niet met feiten (bijvoorbeeld veldmetingen of garanties over technieken) aantoont dat geen natuurverslechtering optreedt, zal de rechter het voorzorgsbeginsel laten prevaleren en de vergunning blokkeren.

Dit verplicht bestuursorganen ertoe om bij twijfel grondig veldonderzoek te (laten) verrichten – modelberekeningen moeten waar mogelijk door empirisch onderzoek gestaafd worden om juridische stand te houden.

In het advies: *Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie*. geeft de Raad van State weer:

‘Er zal in individuele gevallen steeds een motivering gegeven moeten kunnen worden dat bij toepassing van de ondergrens is uitgesloten dat er significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied zullen zijn, waarbij zulke gevolgen ook cumulatief gezien moeten zijn uitgesloten. Zo’n motivering moet zijn gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis ter zake. In procedures zal de vraag aan de orde kunnen komen of het expert-oordeel, waarover geen volledige consensus op alle onderdelen bestaat, zodanig wetenschappelijk gedragen is dat het verantwoord is om de voorgestelde ondergrens toe te passen bij de beoordeling of significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen worden uitgesloten.’

Tegelijk zet de Raad van State druk op activiteiten die al lopen zonder de vereiste natuurvergunning. In de uitspraken van 28 februari 2024 over zogenoemde *PAS-melders* (bedrijven die onder het oude PAS-regime konden volstaan met een melding) heeft de RvS bepaald dat provincies uiterlijk medio 2025 actief moeten handhaven als zulke bedrijven nog steeds geen geldige vergunning hebben^{xxxviii}. Weliswaar mogen provincies tot die datum onder voorwaarden afzien van handhaving, maar alleen als ze gemotiveerd aantonen dat het tijdelijk gedogen in redelijkheid is geoorloofd gezien een belangenafweging tussen de

ondernemer en de natuur^{xxxix}. Na medio 2025 dreigt echter geen respijt meer: bedrijven zonder natuurvergunning lopen dan het risico dat hun activiteiten worden beperkt of stilgelegd. De juridische werkelijkheid is dus dat steeds meer projecten en bedrijven klem komen te zitten – ze kunnen niet verder zonder vergunning, maar een vergunning wordt evenmin verleend zolang significante natuurschade niet met zekerheid is uitgesloten.

De juridische impasse rond vergunningverlening (zoals bij PAS-melders) is hiervan een uitvloeisel.

Provincies beroepen zich op de plicht om significante natuurschade uit te sluiten (voortvloeiend uit de Habitatrichtlijn), maar hebben die plicht niet adequaat juridisch ingebed of voorzien van praktische toetsingscriteria zoals de ADC-toets. Het gevolg is dat projecten formeel aan juridische controle worden onderworpen, maar feitelijk in een bestuurlijke stilstand belanden.

Door deze schijn van controle ontstaat onnodige chaos: de juridische toetsing wordt niet langer instrumenteel aan de rechtsbescherming, maar verlamt juist het bestuur. Wanneer die toetsing door onzekerheid of politieke terughoudendheid verschaalt, blijft slechts een systeem over waarin rechtszekerheid verdwijnt en men vastloopt in normatieve leegte.

In die impasse komt de ADC-toets (Geen alternatieven, Dwingende reden, Compensatie) in beeld als laatste uitweg. De Wet natuurbescherming en artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn bieden via de ADC-criteria de mogelijkheid om een project toch toe te staan, *ondanks* schadelijke effecten, mits wordt voldaan aan strikte voorwaarden: er zijn geen realistische Alternatieven (A), er is een Dwingende reden van groot openbaar belang (D) voor het project, en alle nodige Compensatiemaatregelen (C) worden getroffen om de natuurwaarden elders te herstellen^{xl}. Het niet kunnen toepassen van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn sluit overigens de toepassing van artikel 6, lid 4, niet uit, hetgeen van belang is^{xli}. De Raad van State heeft reeds kort na de PAS-uitspraak bevestigd dat projecten via deze uitzonderingsroute voortgang kunnen vinden. In juli 2019 gaf de Raad van State groen licht voor de verbreding van de Kempenbaan-West bij Veldhoven met toepassing van een ADC-toets: de weguitbreiding gold als dringend openbaar belang zonder alternatieven en met adequate compensatie. Deze case illustreert dat de ADC-toets juridisch de enige mogelijkheid is om toch vergunning te verlenen voor noodzakelijke projecten die anders zouden vastlopen op de strenge natuurtoets. Anno 2025, nu generieke oplossingen als PAS of drempelwaarden ontbreken en handhaving zich aandient, is het meer dan ooit noodzakelijk om de ADC-toets standaard in overweging te nemen bij vergunningverlening. Zonder de ADC-toets-escape dreigen vele projecten domweg onmogelijk te worden, gezien de huidige strikte rechtspraak.

2. Onzekerheden van AERIUS: modelfouten en gelijke behandeling van kleine en grote bronnen

Een kernprobleem in de stikstofcrisis is de onzekerheid rond berekende stikstofdepositie. De Raad van State én experts erkennen dat het rekenmodel AERIUS weliswaar onmisbaar is, maar gepaard gaat met significante onzekerheidsmarges.

De onzekerheid in de berekende absolute waarde van de AERIUS Calculator bij droge depositie is meer dan 124%, bij natte depositie 70% althans op zijn minst tientallen procenten bedraagt.^{xlii}

Ondanks de duidelijke onzekerheid, wordt de kleine depositie vreemd genoeg niet veronachtzaamd – het wordt door de Raad van State geen willekeurige meetfout genoemd, maar nog steeds een inherente onzekerheid in de berekening. Omwille van die kennelijke onzekerheid zou de drempelwaarde niet dienen als basis een absolute drempelwaarde en zouden effecten worden genegeerd.

De drempelwaarde wordt vervolgens bepaald door AERIUS.

De verplichting om AERIUS te gebruiken was geregeld middels een getrapte structuur:

- Artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming stelt de vergunningplicht vast voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden.
- Artikel 2.1 van de Regeling natuurbescherming (een ministeriële regeling onder de Wnb) bepaalt dat voor het berekenen van stikstofdepositie gebruik moet worden gemaakt van het door de minister aangewezen rekenmodel.
- Via aparte publicaties in de Staatscourant wijst de minister vervolgens AERIUS Calculator aan als het te gebruiken rekenmodel.

AERIUS staat nu in de Omgevingswet:

Artikel 5.1, lid 1, sub e: verbod op activiteiten met significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zonder vergunning.

Sprake is van een (nog meer versterkte) paradox: namelijk een verwaarloosbaar wetenschappelijk effect versus een juridisch significant effect: met andere woorden een Sim City realiteit zoals Wouter de Heij dat heeft telkenmale heeft benoemd.

De genoemde paradox blijft onveranderd, ook in het nieuwe omgevingsrecht:

– Wetenschappelijk kan een minimale stikstofoverschrijding (bijv. 0,005 à 0,01 mol N/ha/jaar) vallen binnen de onzekerheidsmarges van modellen en ecologische responsen, zó klein dat van een aantoonbaar negatief effect geen sprake is;

– Juridisch kan diezelfde overschrijding wél worden aangemerkt als een “significant effect”, zo dat het (juridisch) normatief kan leiden tot weigering of verplichting tot verdere toetsing.

Die discrepantie ontstaat doordat het recht, via het voorzorgsbeginsel en het verslechteringsverbod, uitdrukkelijk vereist dat alle redelijke wetenschappelijke twijfel moet zijn weggenomen voordat een voorstel kan worden toegestaan, ook al kan de wetenschap geen absolute zekerheid geven.

Deze kloof is niet gedicht door de wetswijzigingen; de paradox blijft relevant en de Sim City blijft bestaan.

De “Sim City van AERIUS” waar Wouter de Heij ook op doelt, kan worden gezien als een digitale realiteit waarin rekenmodellen de feitelijke werkelijkheid verdringen, een gesimuleerd stelsel waarin elk rekenkundig begrip van depositie heilig wordt verklaard, los van de ecologische en wetenschappelijke complexiteit. Deze metafoor sluit aan bij een fundamentele paradox die jurisprudentie buiten Nederland wel wordt onderkend.

In Duitsland oordeelde het Bundesverwaltungsgericht in het arrest *Hessisch Lichtenau II*^{xliii} dat een bijkomende stikstofbelasting, hoewel rekenkundig meetbaar, zo gering kon zijn dat zij ‘*na gesicherter fachwissenschaftlicher Einschätzung*’ geen “*signifikanter Ursachenbeitrag*” aan schade levert. Daarmee en daardoor valt een dergelijke bijdrage onder de “Bagatellvorbehalt” — een juridische uitzondering voor minieme effecten. Dit betekent dat de Duitse rechter voor zeer kleine extra belastingen erkent dat de wetenschappelijke bodem bereikt is en dat juridische absolutisme moet wijken voor wetenschappelijke redelijkheid.

De Duitse lijn laat daarmee de paradox expliciet zien: hoewel het effect wetenschappelijk niet is vast te stellen als schadelijk, kan het juridisch in beginsel relevant zijn, maar alleen tot een zekere grens daarna is het “bagatell”, en dient de juridische toetsing verzacht te worden.

In Nederland daarentegen ontbreekt een structurele “*bagatel-toets*” of heldere jurisprudentie die deze wetenschappelijke grenzen erkent. Het Nederlandse stelsel hanteert doorgaans een rigide benadering: elke potentiële extra toename moet worden uitgewerkt, getoetst of uitgesloten, zonder ruimte voor minieme bijdragen binnen de onzekerheidsmarge van modellen. De juridische last wordt zwaarder dan wat de wetenschap kan dragen, waardoor potentieel zinvolle initiatieven worden geblokkeerd, terwijl het beoogde verslechteringsverbod in de praktijk niet wezenlijk bijdraagt aan natuurherstel, maar veeleer een formalistisch obstakel wordt.

De “Sim City-AERIUS” benadering van Wouter de Heij benadert de Nederlandse praktijk treffend, namelijk een stelsel dat modellen laat regeren zonder ruimte voor de reële nuances

die zelfs een Duitse rechter erkende en aldus dat wanneer er juridisch geen ruimte is en er een voor “minieme belasting zou zijn gewoonweg wetenschappelijk niet relevant is.

In de juridische toepassing van de stikstofregels ontstaat daarmee en daardoor een subtiele drogredenering:

1. Doelverschuiving

De normatieve inzet van het verslechteringsverbod is gericht op het waarborgen en herstellen van Natura 2000-waarden. Maar in de praktijk fungeert de juridische toets vaak als een absoluut controle-instrument en ongeacht de feitelijke ecologische relevantie. Dit betekent dat het juridische instrument uit zijn propositie schiet: het doel (bescherming natuur) wordt niet verhoogd door het toepassen van toetsing op micro-effecten die ecologisch neutraal kunnen zijn, maar het leidt tot blokkades zonder reële natuurwinst.

2. Rechtszekerheidsillusie

De verplichting tot gebruik van AERIUS in de Omgevingsregeling versterkt weliswaar de rechtsgrond, maar creëert ook een schijn van objectiviteit. Toch blijft AERIUS zelf onderhevig aan modelkeuzes, aannames en onzekerheden. Het forceren van «nultwijfel» bovenop een modelinstrument is juridisch rigide en negeert de inherent probabilistische aard van ecologische modellen, een drogredenering in de zin dat men uit een modelmatige onzekerheid een juridische absoluteheid poogt te construeren.

3. Bewijslastverschuiving

In de juridische praktijk wordt vaak verondersteld dat initiatiefnemers het bewijs moeten leveren dat significante effecten zijn uit te sluiten. Maar de natuurlijke situatie is vaak al in depositieniveau boven kritische waarden. Hierdoor wordt de bewijslast *bijna* omgekeerd: men moet aantonen dat een (mini)toename *niet* tot verslechtering leidt, terwijl de instandhoudingsnorm in wezen moet waarborgen dat de totale depositie onder de kritische grens blijft. Zo ontstaat een latente drogredenering: de toetsing individualiseert het effect terwijl de norm juist collectief/totaliserend is.

4. Negeren van cumulatieve depositie en “verre buiten beschouwing laten”

Ondanks dat het stelsel erkent dat depositie onder een rekenkundige ondergrens niet individueel hoeft te worden getoetst, blijft de overheid volledig verantwoordelijk voor het totale depositieniveau.

Door de individuele vergunningen die leiden tot zeer geringe deposities te weigeren, terwijl de ‘macro’ depositiedruk niet substantieel wordt aangepakt, waaronder ook NOx, verliest het verslechteringsverbod dan ook zijn inhoudelijke betekenis.

Daarmee kan de juridische toepassing van de stikstofregels in veel gevallen als een vorm van juridische formalistische exces worden gezien, die niet (meer) in dienst staat van het natuurbeschermingsdoel, maar een mechanisch toetsingsfilter is geworden.

De Raad van State is dan ook kennelijk vergeten dat de verplichting om Natura 2000-gebieden in stand te houden en, waar nodig, te verbeteren rechtstreeks voort vloeit uit de Habitatrichtlijn. Hoe lidstaten deze opdracht invullen, is nadrukkelijk aan henzelf gelaten, maar wel met inachtneming dat de werkelijke staat van de natuur het doel is.

Van een Europese verplichting tot vergaande stikstofreductie is in de richtlijn dan ook geen sprake. Het is dan ook een expliciet nationale keuze geweest om stikstof tot spil van de vergunningverlening te maken – en in de praktijk zelfs als doorslaggevend criterium te hanteren bij het beoordelen van effecten op Natura 2000-gebieden.

De ogenschijnlijke accountants precisie waarmee de Raad van State omgaat met een kleine depositie gaat het doel voorbij, namelijk het in stand houden van de Natura 2000 gebieden.

Door het nationale beleidsmatige overreageren – een zogenaamde ‘kop van jut op Europees beleid’ – heeft Nederland in een bestuursrechtelijke chaos geleid die zijn weerga niet kent. Vrijwel iedere activiteit, hoe gering ook, loopt tegen een stikstofmuur aan. Dat blijft zo zolang er geen fundamentele herziening aandurft van het stikstofbeleid. Helaas zie ik voornamelijk weinig signalen dat een dergelijke koerswijziging op tafel ligt.

De inzet van beëindigingsregelingen voor veehouderijen – vrijwillig of niet – zal daar geen wezenlijke verandering in brengen. De stikstofruimte die daarmee vrijkomt, wordt immers niet ingezet om natuurdoelen structureel dichterbij te brengen, maar om elders economische activiteiten mogelijk te maken. Feitelijk vindt daarmee een bestuurlijke herverdeling van stikstof plaats, zonder dat de totale druk op Natura 2000-gebieden significant afneemt.

Dat roept een fundamentele vraag op: in hoeverre dragen deze beëindigingsregelingen daadwerkelijk bij aan de instandhoudingsdoelstellingen waarvoor de Natura 2000-aanwijzing oorspronkelijk is bedoeld? Of zijn zij slechts instrumenteel geworden aan een juridisch systeem dat zichzelf in stand houdt, maar steeds verder verwijderd raakt van het beoogde natuurresultaat?

De RvS heeft de desastreuze lijn bevestigd. In de uitspraak waarbij de generieke bouwvrijstelling stikstof werd vernietigd (november 2022) benadrukte de Afdeling dat *alle* uitstootbronnen – groot en klein – gezamenlijk de achtergronddepositie verhogen en een “stikstofdeken” vormen die de kritische depositiewaarden in veel gebieden doet overschrijden^{xliv}. Elke extra mol stikstof komt bovenop een al overbelaste situatie, waardoor zelfs kleine projecten *per definitie* bijdragen aan verslechtering.

Het is absurd dat verlangd wordt dat voor *ieder* project, hoe gering de bijdrage ogenschijnlijk ook is, vooraf wordt gegarandeerd dat er geen significante natuurverstoring optreedt^{xlv}.

Gezien de modelonzekerheid die wij wensen en niet geldt in andere Europese lidstaten zoals Denemarken en Duitsland is zo'n garantie vrijwel nooit met 100% zekerheid te geven – onzekerheid is immers onvermijdelijk in ecologische prognoses. Waarom laten we die onzekerheid in stand?

De consequentie is duidelijk: zonder aanvullende beleidslijn zou in theorie elk klein vergunningplichtig project geblokkeerd moeten worden zodra het een meetbare depositie veroorzaakt. RvS heeft immers uitgesproken dat er juridisch onvoldoende basis is om *enige* drempel of *de* minimumgrens te hanteren louter op grond van onzekerheid.

Dit maakt de ADC-toets des te belangrijker. Juist omdat we de onzekerheid niet weg kunnen nemen (er “zal altijd onzekerheid blijven bestaan” in berekeningen), moeten we een mechanisme ontwikkelen om projecten die *weliswaar* een negatieve impact kunnen hebben, maar maatschappelijk uiterst wenselijk zijn, toch doorgang te laten vinden en tegelijkertijd in dat proces projecten waar slechts sprake is van achtergronddepositie reeds te kunnen vergunnen. De ADC-toets biedt dat mechanisme door een strenge afweging te maken: alleen als er geen alternatief is en het openbaar belang groot genoeg, mag men, met compenserende maatregelen, een project laten doorgaan ondanks resterende onzekerheden of negatieve effecten. Dit voorkomt dat modelonzekerheid en minimale bijdragen het land volledig op slot zetten.

In de systematiek van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn ligt met de ADC-toets (Geen alternatieven, Dwingende redenen, Compensatie) de ultieme mogelijkheid open om, *ondanks* een mogelijke onzekere negatieve impact, een project toch toe te staan en mits voldaan wordt aan strenge voorwaarden.

Juist de paradox die eerder is besproken, namelijk dat een additionele depositie wel juridisch significant kan zijn, ook al is hij wetenschappelijk onmeetbaar, illustreert de noodzaak van een gedifferentieerd toetsingskader.

- Voor bijdragen boven de rekenkundige ondergrens, indien dat uit de uitkomsten met toepassing van de experimenteerbepaling blijkt, later meer daarover, blijft de ADC-toets onmisbaar. In die gevallen kan men niet volstaan met een simplistische “nul-effect” redenering, maar moet worden aangetoond dat er geen alternatief mogelijk is, dat het project een dwingend openbaar belang dient, en dat de negatieve gevolgen compenserend kunnen worden opgevangen.

- Voor bijdragen onder die ondergrens is een strengere toetsing juridisch niet gerechtvaardigd, zo het rapport ‘Interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens’ betoogt^{xlvi}: daar is de toerekening niet mogelijk, en ontbreekt wetenschappelijk redelijkerwijs twijfel over afwezigheid van effecten.

Door dit onderscheid te maken, ontstaat een rechtssysteem dat niet alle bijdragen klakkeloos gelijk behandelt. Kleine bijdragen, binnen de onzekerheidsmarge, worden met een lichtere toets getoetst, terwijl voor grotere (en potentieel schadelijke) bijdragen de volle ADC-toets van toepassing is. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de paradox: juridisch relevantie wordt niet afgedwongen op basis van elke kleine rekenkundige uitkomst, maar alleen waar de wetenschappelijke en ecologische mogelijkheden het toestaan.

Het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 lid 2 van de Awb biedt daarvoor een juridische basis, namelijk dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het doel dat met het besluit wordt nagestreefd. In de bestuursrechtelijke doctrine wordt dit beginsel vaak beschouwd als de juridische waarborg tegen excessieve lasten of onredelijke toepassing van beleid.

In de context van het voornoemde legt het evenredigheidsbeginsel een kernnorm op: ongelijke gevallen moeten ongelijk behandeld kunnen worden, mits daar objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Bij toepassing op jouw paradox en het voorstel tot differentiatie, geldt het als volgt:

- Voor zeer kleine depositiebijdragen, liggen binnen modelonzekerheid of onder een rekenkundige ondergrens, kan een strikte toetsing leiden tot een onredelijk zware last voor initiatiefnemers, zonder dat het beschermingsdoel wezenlijk wordt gediend.
- Het evenredigheidsbeginsel vereist dan dat het bestuursorgaan een milder middel hanteert of zelfs afziet van toetsing tot op zekere grens, zolang daarmee het doel (natuurbehoud, instandhouding) niet wezenlijk wordt geschaad.
- Voor hogere bijdragen, waar ecologische betekenis en juridische risico's reëel zijn, kan wel een zwaarder regime zoals de ADC-toets worden gerechtvaardigd.

Zo draagt het evenredigheidsbeginsel zorg dat het juridisch stelsel maatwerk laat waar dat kan, en streng kan zijn waar dat hoort en precies wat nodig is om de paradox niet in een (juridisch) dogma te dwingen.

Kortom: de ADC-toets fungeert niet als een **star eindpunt**, maar als een pijler in een gedifferentieerd stelsel, waarin de grens tussen “verwaarloosbaar” en “significant” niet kunstmatig wordt genegeerd, maar juist juridisch wordt geadresseerd.

Zie in dat kader het juridische artikel in het gerenommeerde juridisch blad *Bouwrecht*: Stikstofproblematiek: consequenties en oplossingsrichtingen voor de bouwpraktijk vanuit bestuursrechtelijk en civielrechtelijk perspectief en eerder genoemd, staat aangegeven^{xlvii}:

Ook menen wij dat de ADC-toets zich voor meer projecten leent dan wel eens wordt aangenomen, mede gelet op het feit dat het bevoegd gezag beoordelingsruimte toekomt.

Zie het juridische artikel in het gerenommeerde juridisch blad *Bouwrecht*: Bouwen in tijden van stikstofimpasse. Wat kan er nog wel en eerder genoemd^{xlviii}:

Ook een toename van stikstofdepositie, tijdelijk of permanent, hoeft niet de doodsteek te zijn voor een gewenste ontwikkeling. En als een toename wel een significant effect zou hebben, is er in sommige gevallen de mogelijkheid van een ADC-toets. Een minder terughoudend gebruik daarvan voor de belangrijke (woning)bouwprojecten lijkt ons nog steeds voor de hand te liggen, als andere oplossingen achterblijven.

Ter illustratie: de *Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof* concludeerde al in 2020 dat AERIUS in zijn toenmalige vorm niet doelgeschikt was voor vergunningverlening bij zulke kleine marges. Het huidige Nederlandse beleid hanteerde tot voor kort een drempel van 0,005 mol/ha/jaar ($\approx 0,07$ gram) als detectiegrens – feitelijk bijna nul. Echter, de uitkomsten van AERIUS onder die grens zijn volgens experts “zo onzeker en zeggen zo weinig over de werkelijkheid” dat ze eigenlijk buiten het toepassingsbereik van het model vallen. Toch werden deze minimale modeluitkomsten gebruikt als basis voor besluitvorming, hetgeen volgens deskundigen leidt tot *schijnzekerheid* en juridische willekeur. Andere landen kiezen daarom voor hogere drempelwaarden, mede gebaseerd op analyses van modelonnauwkeurigheden, zodat ze geen beleidsbeslissingen nemen op basis van statistisch verwaarloosbare verschillen. In Nederland ontbreekt zo’n marge momenteel – daarom is de ADC-toets als juridische veiligheidsklep des te meer nodig om enige proportionaliteit terug te brengen in de besluitvorming.

3. Sociaaleconomische gevolgen zonder ADC-toets: stilstand en schade

Indien Nederland strikt zou vasthouden aan het niet-verlenen van vergunningen bij elke onzekerheid of minimale overschrijding, zijn de maatschappelijke gevolgen ingrijpend. Zonder de ADC-route om toch vitale projecten toe te staan, tekenen zich de volgende scenario's af:

- Leegloop van het platteland: Het strenge stikstofregime raakt vooral agrarische regio's. Veel boeren verkeren in onzekerheid of moeten zelfs stoppen bij gebrek aan perspectief op een natuurvergunning. Dit heeft een breder effect op dorpsgemeenschappen. Uit een inventarisatie door Stimuland in opdracht van

ZuivelNL blijkt dat het verdwijnen van melkveehouderijen direct leidt tot minder lokale werkgelegenheid (loonwerkers, transport, mechanisatie, toeleveranciers). Jongeren zien dan geen toekomst in het dorp en vertrekken, wat vergrijzing en “kaalslag op het platteland” in de hand werkt^{xlix}. Dorpsbewoners vrezen ook voor het verdwijnen van voorzieningen, verenigingsleven en sociale samenhang zodra het aantal boeren afneemt. Met andere woorden: als het platteland economisch op slot gaat, dreigt een vicieuze cirkel van leegloop en dalende leefbaarheid.

- Woningnood en stagnerende bouw: Nederland kampt al met een schreeuwend woningtekort, en bouwprojecten zijn een van de eerste slachtoffers van de stikstofimpasse. Door rechterlijke uitspraken die de regels aanscherpen, lopen gemeentelijke bouwvergunningen vast en worden woningbouwprojecten massaal vertraagd of geannuleerdⁱ. Bouwend Nederland becijferde dat recent ruim 244.000 geplande woningen tot 2030 in gevaar komen door stikstofbeperkingen, met uitstel of afstel als gevolgⁱⁱ. Dit is desastreus nieuws voor woningzoekenden – de wachtlijsten worden langer en betaalbare huizen schaarser. Daarnaast leidt de voortdurende woningnood tot reële welzijnsschade: een peiling onder gedupeerden liet zien dat 60% van de jonge woningzoekenden ernstige stress of piekergedachten ervaart door het uitblijven van woonruimte, 58% voelt zich machteloos, en een op de drie beoordeelt de eigen mentale gezondheid als matig (rapportcijfer 6 of lager)ⁱⁱⁱ. Het chronisch tekort aan woningen tast dus direct de kwaliteit van leven aan (denk aan uitstel van gezinsvorming, langdurig in onzekerheid leven) – in gezondheids-termen zou men spreken van verloren levenskwaliteit of QALY-verlies in de bevolking.
- Vertrek van industrie en investeringen: Niet alleen kleine projecten en boeren worden geraakt; ook grotere industrieën ondervinden de gevolgen als de ADC-toets niet wordt benut. Veel industrie- en infrastructuurprojecten liggen stil in afwachting van vergunningen. In de Rotterdamse havenregio staan bijvoorbeeld circa 300 projecten on hold door stikstofregels^{liii}.

Zie:

‘Stikstof, regelgeving en vertrekkende bedrijven

Ondertussen worstelen Nederlandse bedrijven met steeds striktere regelgeving.

Havenwethouder Robert Simons (Leefbaar Rotterdam) telt zo’n 300 projecten die stilliggen door stikstofregels. Minister Sophie Hermans (VVD) overweegt een versoepeling, maar op korte termijn blijven de obstakels groot.

Uit de Monitor Ondernemersklimaat 2024 blijkt dat:

Eén op de drie multinationals overweegt Nederland te verlaten.

Nieuwe investeringen gaan vaker naar goedkopere landen.

Na Shell en Unilever dreigt een nieuwe uittocht van grote bedrijven.'

De continue onzekerheid en strenge milieueisen knagen aan het vestigingsklimaat. Uit de *Monitor Ondernemersklimaat 2024* blijkt dat één op de drie multinationals overweegt Nederland te verlaten. Na het vertrek van grote concerns als Shell en Unilever wordt gevreesd voor een nieuwe uittocht van bedrijfsleven. Dit betekent minder banen, minder investeringen en een slinkende belastingbasis. Bovendien dreigt een neerwaartse spiraal: als noodzakelijke uitbreidingen (bijv. een nieuwe fabriek, energietransitie project of ontwikkeling van een vliegveld) geen doorgang vinden, zal het bedrijfsvertrouwen verder afnemen. *Kortom, zonder gebruik van de ADC-exceptie lopen we het risico dat industrieën hun heil elders zoeken, met de bijbehorende economische schade voor Nederland.*

- Verminderde leefbaarheid en welzijn: Een land in stilstand treft uiteindelijk de hele samenleving. Het uitblijven van infrastructurele verbeteringen (wegen, energievoorzieningen) en van andere openbare voorzieningen (bijvoorbeeld renovaties die vastlopen nabij Natura 2000-gebieden. heeft invloed op ieders leefomgeving. Denk aan bereikbaarheid die slechter wordt doordat wegen niet verbreed mogen worden, of duurzame energieprojecten die stilvallen. Daarnaast genereert de aanhoudende onzekerheid bij burgers en ondernemers een gevoel van frustratie en onmacht. Sociaalpsychologisch vertaalt dit zich in stress en een daling van het algehele welzijn. Mensen zien hun toekomstplannen gedwarsboemd – boeren die generatiebedrijven zien eindigen, jongeren die geen woning kunnen vinden, werknemers die hun baan zekerder achten in het buitenland. Al deze factoren verlagen de ervaren kwaliteit van leven. In termen van volksgezondheid kan langdurige stress en sociale achteruitgang zich zelfs uiten in meetbare gezondheidsverliezen (bijvoorbeeld hogere bloeddruk, meer psychische klachten). Hoewel moeilijk in exacte getallen te vangen, is duidelijk dat het niet toepassen van de ADC-toets – en daarmee het op slot zetten van ontwikkeling – uiteindelijk ook een hoge menselijke tol eist in welzijn en gezondheid.

4. Conclusie: een vaste rol voor de ADC-toets is onontkoombaar

Gezien het voorgaande is het antwoord op de centrale vraag volmondig **ja**: het is noodzakelijker dan ooit om de ADC-toets een vaste plek te geven in de vergunningverlening. De huidige juridische context laat geen ruimte meer voor informele oplossingen of gedoogconstructies – de bestuursrechter verlangt strikte naleving van de Habitatrichtlijn, met harde grenzen voor stikstofemissies. Tegelijk tonen de sociale en economische gevolgen van aanhoudende stilstand aan dat we een uitweg nodig hebben om *in het algemeen belang* door te kunnen met bepaalde projecten. De ADC-toets *is* die uitweg, verankerd in de wet zelf, die toelaat om natuurbelang en andere dwingende belangen tegen elkaar af te wegen.

Juist omdat onzekerheid en cumulatieve effecten onvermijdelijk zijn, biedt de ADC-toets een kader om bewuste keuzes te maken: welke projecten zijn zo cruciaal dat we ze, onder strikte voorwaarden, toch doorlaten? Zonder zo'n kader dreigt een regelrechte impasse waarin Nederland zijn klimaatdoelen, woningbouwopgaven en economische ontwikkeling niet meer kan realiseren. Het alternatief – het blindelings tegenhouden van elke ontwikkeling tot de natuur weer helemaal op orde is – zou leiden tot onaanvaardbare maatschappelijke schade. Dat kan niet de bedoeling van de wetgever of de EU-richtlijn zijn.

Bovendien is het juridisch haalbaar en verdedigbaar om de ADC-toets structureel toe te passen. De Habitatrichtlijn voorziet expliciet in deze uitzonderingsmogelijkheid juist voor situaties waarin strikte bescherming disproportioneel uitpakt en er grotere algemene belangen spelen. De Nederlandse overheid kan beleid ontwikkelen om bij vergunningaanvragen systematisch te bekijken: (A) zijn er geen realistische alternatieven, (D) is het project van groot openbaar belang (bijvoorbeeld voor veiligheid, volksgezondheid, klimaat, woningnood), en (C) welke compensatie is nodig en mogelijk? Door deze toetsing integraal onderdeel te maken van het besluitvormingsproces, ontstaat een robuuste balans tussen natuur en noodzaak.

Andere EU-landen laten zien dat het kan: met hogere drempelwaarden en gebruik van de exceptie houden zij hun landen draaiende *én* werken zij aan natuurherstel. Nederland is thans hard op weg zijn eigen ambitie (koploper zijn in natuurbehoud) te ondermijnen door een patstelling te creëren. Het is in niemands belang dat natuurregels tot woningtekorten, economische krimp en sociaal verdriet leiden. De wet biedt met de ADC-toets de sleutel om dit te voorkomen, het is aan de beleidsmakers om die sleutel nu volwaardig te benutten in elke relevante vergunningsprocedure. Daarmee kunnen we rechtszekerheid bieden aan initiatiefnemers én recht blijven doen aan het natuurbelang, door niet klakkeloos “nee” te zeggen maar zorgvuldig “hoe wel” te onderzoeken. Gelet op alle juridische, ecologische en

maatschappelijke factoren maakt dit alles het des te noodzakelijker dat de ADC-toets een vaste rol krijgt in de Nederlandse vergunningverlening.

5. De experimenteerbepaling: een vergeten grondslag voor bestuurlijke innovatie

Opvallend afwezig in de stikstofdiscussie is het beroep op artikel 23.3 van de Omgevingswet, beter bekend als de experimenteerbepaling. Deze bepaling geeft het bevoegd gezag – met name de minister of gedeputeerde staten – de mogelijkheid om bij wijze van experiment af te wijken van bestaande vergunningvereisten, mits dat bijdraagt aan de doeltreffendheid of doelmatigheid van de uitvoering van de wet.

Hoewel deze grondslag zelden wordt toegepast, biedt zij juist in de huidige impasse een juridisch verdedigbaar instrument om onder streng geformuleerde voorwaarden maatwerk te leveren. Dat kan bijvoorbeeld door binnen een afgebakende regio tijdelijk toe te staan dat innovatieve technieken voor stikstofreductie worden toegepast zonder dat daar onmiddellijk een onherroepelijke vergunning tegenover staat – mits het experiment aantoonbaar leidt tot betere natuurresultaten of nieuwe beleidsinzichten. De experimenteerbepaling fungeert daarmee als bestuurlijk laboratorium: het laat overheden ervaring opdoen met alternatieve maatregelen zonder direct de volledige juridische consequenties van een structureel regime te hoeven dragen.

Van belang is dat de bepaling niet vrijblijvend is. Er moet sprake zijn van een deugdelijke onderbouwing, een gemotiveerd besluit, een duidelijke monitoringstructuur én – essentieel – een terugvaloptie bij falen. Juist daardoor kan de experimenteerbepaling juridische toetsing doorstaan en in de praktijk leiden tot beleidsdoorbraken, daar waar het huidige systeem verstikt in rigiditeit en absolutisme.

Het is onbegrijpelijk dat deze bepaling in de stikstofpraktijk tot op heden grotendeels onbenut is gebleven. Artikel 23.3 is immers bedoeld voor situaties waarin bestaande normen onvoldoende ruimte bieden voor maatschappelijk wenselijke initiatieven – een omschrijving die naadloos aansluit bij de stikstofproblematiek, waarin de rechterlijke normstelling (hoe begrijpelijk ook) tot een verlamdend bestuursklimaat heeft geleid.

Daarom is het niet slechts wenselijk, maar noodzakelijk dat beleidsmakers deze experimenteerruimte actief operationaliseren. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een "pilot PAS-melders" waarbij voor zorgvuldig geselecteerde projecten met beperkte depositie ruimte wordt gemaakt voor innovatieve benaderingen, onder intensieve monitoring. De resultaten kunnen vervolgens beleidsmatig worden opgeschaald of aangepast. Op die manier kan Nederland ontsnappen aan de alles-of-niets-logica van het huidige stikstofbeleid, en ontstaat

een lerend systeem waarin natuur en ontwikkeling niet langer als elkaars vijanden worden gepositioneerd, maar als wederzijds beïnvloedbare grootheden.

In combinatie met de ADC-toets ontstaat dan een juridisch robuust tweesporenbeleid: enerzijds de strikte toets op geen realistische alternatieven, dwingend openbaar belang en compensatie; anderzijds een experimentele route voor innovatieve maatwerkoplossingen. Beide zijn verankerd in de wet en volledig verenigbaar met de Habitatrichtlijn. Het enige wat ontbreekt, is bestuurlijke moed.

Hoofdstuk 5

Juridische uitvoerbaarheid van stikstofexperimenten in Overijssel op basis van artikel 23.3 Omgevingswet



1. Juridisch kader: artikel 23.3 Omgevingswet

Artikel 23.3 van de Omgevingswet (hierna: Ow) biedt een juridisch instrumentarium voor het tijdelijk afwijken van bestaande omgevingsregelgeving met het oog op innovatie of beleidsontwikkeling. Op basis van dit artikel kan bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) een experiment worden aangewezen waarbij wordt toegestaan dat bestuursorganen tijdelijk afwijken van regels in de Omgevingswet of andere relevante wetgeving, mits het

experiment past binnen de doelen van artikel 1.3 Ow, zoals de bescherming en verbetering van de fysieke leefomgeving^{liv}.

Experimenteerbepalingen zijn nadrukkelijk bedoeld om innovatieve of pilotprojecten mogelijk te maken. Het gaat daarbij om tijdelijke afwijkingen van wet- en regelgeving die gericht zijn op beleidsontwikkeling, verbetering van regelgeving, of duurzame innovatie. De wetgever heeft expliciet voorzien in monitoring, borging en evaluatie als vaste elementen van een dergelijk experiment^{lv}.

2. Toepasselijkheid in Overijssel zonder aanvullende AMvB

Hoewel artikel 23.3 Ow normaliter vereist dat het experiment via een specifieke AMvB wordt aangewezen, is er ruimte voor toepassing zonder een afzonderlijke thematische AMvB zoals bijvoorbeeld de BuCHW-regeling (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet). De BuCHW geldt slechts in specifieke gebieden en provincies. Artikel 23.3 Ow is daarentegen algemeen van toepassing en biedt ruimte voor pilots in andere provincies, waaronder Overijssel^{lvi}.

De voorwaarde is dat het experiment past binnen de doelen van de Ow en voldoet aan de procedurele vereisten van artikel 23.3. Dat betekent onder andere dat het initiatief gemeld wordt bij het Informatiepunt Leefomgeving (hierna: IPLO), dat de effecten worden gemonitord, en dat bijsturing mogelijk is als de doelen niet gehaald worden^{lvii}.

3. Procedure via IPLO

De aanvraagprocedure voor een experiment verloopt via het IPLO. Het initiatief wordt eerst besproken met de helpdesk van het IPLO. Deze beoordeelt de eerste opzet, waarna het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) in overleg treedt met het bestuursorgaan dat het initiatief neemt (bijvoorbeeld Provincie Overijssel). Vervolgens stelt het ministerie een AMvB op die het experiment formeel aanwijst^{lviii}.

In de praktijk is dit traject begaanbaar voor projecten die gericht zijn op stikstofreductie, mits de initiatiefnemer een meetbare, wetenschappelijk onderbouwde aanpak presenteert en voorziet in meetmethoden en evaluatiecriteria^{lix}.

4. Monitoring, borging en evaluatie

Artikel 23.3 Ow schrijft expliciet voor dat de effecten van het experiment moeten worden gemeten, beoordeeld en indien nodig bijgestuurd^{lx}. De monitoring moet objectief zijn, bijvoorbeeld door gebruik van ammoniaksensoren, emissiemeetpunten en periodieke rapportages. Evaluatie geschiedt meestal in samenwerking met het RIVM, WUR of andere deskundige instellingen^{lxi}.

In Overijssel zijn al meerdere initiatieven gestart die op dergelijke systematiek voortbouwen. Zo worden in gebieden zoals de Baarlingerpolder en Junne pilots uitgevoerd met alternatieve beloningssystemen, monitoring, en gebiedsgerichte emissiebeheersing^{lxii}.

5. Voorbeelden van vergelijkbare projecten

- **Proefstalprojecten:** Vergunningen met tijdelijke emissiefactoren en meetverplichtingen, zoals uitgewerkt in de IPLO-handreiking voor proefstallen^{lxiii}.
- **Meetnet Lieftingsbroek (Groningen):** Pilot met continue ammoniakmetingen via sensoren, gericht op inzicht in lokale stikstofdeposities^{lxiv}.
- **Gebiedsgerichte biodiversiteitsmonitor Overijssel:** Project met KPI's en digitale borging via blockchain om prestaties op gebiedsniveau objectief te kunnen meten^{lxv}. [

6. Vergunningverlening met maatwerk

Gedurende het experiment kunnen omgevingsvergunningen worden afgegeven met afwijkende voorschriften op grond van de AMvB. Ook kunnen maatwerkvoorschriften worden opgelegd op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) voor kortlopende experimenten (max. 9 maanden)^{lxvi}. Voor langere trajecten is toepassing van artikel 23.3 noodzakelijk.

Maatwerk kan inhouden dat een tijdelijke lagere emissie-eis geldt, gecombineerd met extra meetverplichtingen. De provincie of gemeente moet daarbij wel voldoen aan de algemene zorgplichten en rechtsbeginselen zoals het voorzorgsbeginsel^{lxvii}.

7. Stappenplan voor stikstofexperiment in Overijssel

1. **Initiatief:** Formuleer een concreet plan met beleidsdoel (bijvoorbeeld stikstofreductie).
2. **Aanmelding bij IPLO:** Bespreek het initiatief met IPLO voor beoordeling op experimenteerbaarheid.
3. **Overleg met BZK:** Intakegesprek met ministerie, eventueel gevolgd door opstellen concept-AMvB.
4. **Formele aanwijzing experiment:** Vaststelling AMvB met daarin juridische grondslag en inhoudelijke kaders.
5. **Vergunningverlening:** Verstrek vergunningen met afwijkende voorschriften.
6. **Monitoring:** Uitvoeren metingen, rapportages en borging (bv. met blockchain).

7. **Evaluatie en bijsturing:** Beoordeel resultaten, stuur bij waar nodig.
8. **Beleidsdoorwerking:** Gebruik resultaten voor structureel beleid of wettelijke aanpassing.

Conclusie

Voor stikstofgerichte projecten in Overijssel is uitvoering zonder aanvullende thematische AMvB mogelijk via artikel 23.3 Ow, mits voldaan wordt aan de procedurele voorwaarden en monitoring en evaluatie geborgd zijn. Deze aanpak biedt ruimte om innovatieve oplossingen te testen binnen een juridisch houdbaar kader.

Hoofdstuk 6

Hoofdstuk: Benutting van Europese Regelingen en de Experimenteerbepaling in de Omgevingswet



Inleiding:

De Nederlandse landbouwsector staat voor grote uitdagingen op het gebied van duurzaamheid en stikstofreductie. Om innovatieve oplossingen te vinden en te implementeren, is het essentieel om gebruik te maken van zowel Europese regelingen als nationale wetgeving. Dit hoofdstuk onderzoekt de mogelijkheden die de Europese aanpak van living labs en regulatory sandboxes biedt, en hoe deze aansluiten op de experimenteerbepaling van artikel 23.3 van de Omgevingswet.

Europese regelingen voor Innovatie in de landbouw:

De Europese Unie stimuleert innovatie in de landbouwsector door middel van living labs en regulatory sandboxes^{lxviii}. Living labs zijn omgevingen waarin belanghebbenden, zoals boeren, onderzoekers en beleidsmakers, samenwerken aan de ontwikkeling en implementatie van nieuwe technologieën en methoden. Regulatory sandboxes bieden een juridisch kader om tijdelijk af te wijken van bestaande regelgeving, zodat innovatieve oplossingen in de praktijk kunnen worden getest.

Een belangrijk doel van deze Europese aanpak is het versnellen van de transitie naar een duurzame landbouw. Dit omvat onder meer het verminderen van de stikstofuitstoot, het verbeteren van de bodemgezondheid en het bevorderen van de biodiversiteit. De Europese Commissie heeft verschillende initiatieven gelanceerd om deze doelen te bereiken, waaronder het Horizon Europe-programma en de EU Digital Strategy for Agriculture.

Artikel 23.3 Omgevingswet: De Nationale Experimenteerbepaling:

Artikel 23.3 van de Omgevingswet biedt een juridisch kader voor experimenten die afwijken van bestaande regelgeving. Deze bepaling is bedoeld om innovatie en beleidsontwikkeling te ondersteunen door tijdelijke afwijkingen van regels mogelijk te maken, mits dit bijdraagt aan de doelen van de Omgevingswet, zoals het verbeteren van de fysieke leefomgeving.

De procedure voor het opzetten van een experiment onder artikel 23.3 omvat verschillende stappen. Allereerst moet een initiatiefnemer een concreet plan indienen bij het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0). Dit plan moet duidelijk aangeven welke regels worden afgeweken, welke doelen worden nagestreefd en hoe de effecten van het experiment zullen worden gemonitord en geëvalueerd. Vervolgens vindt er overleg plaats met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om de juridische en beleidsmatige aspecten van het experiment te bespreken. Indien het experiment aan de voorwaarden voldoet, wordt een algemene maatregel van bestuur (AMvB) opgesteld om het experiment juridisch te verankeren.

De Aansluiting tussen Europese Regelingen en de Omgevingswet:

De Europese regelingen voor living labs en regulatory sandboxes sluiten goed aan op de experimenteerbepaling van artikel 23.3 van de Omgevingswet. Beide instrumenten zijn gericht op het stimuleren van innovatie en het vinden van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Door de procedures en voorwaarden van beide instrumenten op elkaar af te stemmen, kan Nederland innovatieve oplossingen testen binnen een juridisch houdbaar kader.

Een voorbeeld van zo'n aansluiting is het gebruik van Europese monitoringtools en evaluatiemethoden bij experimenten die worden uitgevoerd onder artikel 23.3. Door gebruik

te maken van dezelfde indicatoren en meetmethoden, kunnen de resultaten van de experimenten beter worden vergeleken en geïntegreerd in het Europese beleid.

Praktische Toepassingen en Voorbeelden:

In Nederland zijn er al verschillende projecten die gebruik maken van de experimenteerbepaling van artikel 23.3 om innovatieve oplossingen te testen. Een voorbeeld hiervan zijn de proefstalprojecten, waarbij veehouders de mogelijkheid krijgen om nieuwe emissiereductietechnologieën te testen onder afwijkende vergunningsvoorwaarden. Een ander voorbeeld is het Meetnet Lieftingsbroek in Groningen, waar continue ammoniakmetingen worden uitgevoerd om de effecten van landbouwpraktijken op de stikstofdepositie te monitoren.

Deze projecten laten zien dat de experimenteerbepaling van artikel 23.3 een waardevol instrument is om innovatie in de landbouwsector te stimuleren. Door deze projecten te koppelen aan Europese living labs en regulatory sandboxes, kunnen de resultaten beter worden verspreid en kunnen andere Europese landen leren van de Nederlandse ervaringen.

Conclusie:

De Europese regelingen voor living labs en regulatory sandboxes bieden een waardevolle aanvulling op de experimenteerbepaling van artikel 23.3 Omgevingswet. Door de procedures en voorwaarden van beide instrumenten op elkaar af te stemmen, kan Nederland innovatieve oplossingen testen binnen een juridisch houdbaar kader. Dit vereist nauwe samenwerking tussen nationale en Europese instanties, evenals een sterke focus op monitoring en evaluatie om de effectiviteit van experimenten te waarborgen. Alleen door deze geïntegreerde aanpak kan Nederland een koploper worden op het gebied van duurzame landbouw en stikstofreductie.

5.1 Context en doelstelling:

De Europese Commissie zet sinds 2024 zwaar in op living laboratories en regulatory sandboxes om landbouw- en stikstofinnovaties versneld in de praktijk te testen. Artikel 23.3 Omgevingswet (Ow) biedt op nationaal niveau vergelijkbare experimenteerruimte. In dit hoofdstuk wordt feitelijk uiteengezet wanneer en hoe Nederlandse overheden en initiatiefnemers beide regelingen kunnen combineren zodat:

1. de Europese financiering, kennis en versoepelingen maximaal worden benut;
2. de nationale juridische borging – inclusief vergunningverlening – intact blijft;
3. monitoring en evaluatie voldoen aan zowel EU- als Ow-eisen.

5.2 De Europese regeling in één oogopslag

1. Rechtsbasis – Vastgelegd in diverse EU-beleidsdocumenten; centraal staat de Commissie-mededeling “A Vision for Agriculture and Food” COM(2025) 75 final (p. 24).
2. Werkvormen
 - o Living labs: lokale co-creatie-hubs op het boerenerf.
 - o Regulatory sandboxes: tijdelijke vrijstellingen om nieuwe technieken of bedrijfsmodellen te toetsen.
3. Toepassingsmoment
 - o Project draagt aantoonbaar bij aan EU-prioriteiten (klimaat, bodem, stikstof, biodiversiteit).
 - o Er is een sluitend meet- en evaluatieplan met onafhankelijke datastromen.

5.3 Artikel 23.3 Omgevingswet – kernpunten

Stap Omschrijving Juridische punten

- 1 Initiatief: concreet plan met beleidsdoel stikstofreductie Past binnen doelstellingen art. 1.3 Ow
- 2 Aanmelding IPLO Format ‘experiment Ow’ (p. 2)
- 3 Overleg BZK ↔ provincie/gemeente Concept-AMvB, looptijd ≤ 10 jaar
- 4 Vaststelling AMvB in Stb. Formele rechtsgrond afwijkingen
- 5 Vergunningverlening met specifieke voorschriften Art. 2.1 Ow + maatwerk Bal
- 6 Monitoring & evaluatie Objectieve metingen, bijstuur-plicht (p. 3–4)

5.4 Juridische koppeling EU ↔ Ow

1. Doelbeoordeling
 - o Zowel de EU-regeling als art. 23.3 eisen dat het experiment aantoonbaar bijdraagt aan duurzame verbetering van de fysieke leefomgeving.
2. Procedurele synergie
 - o Het EU-projectplan vormt de inhoudelijke onderlegger; art. 23.3 levert de nationale verdere wettelijke basis (AMvB + vergunning).
3. Versoepeling “dubbele toets”
 - o Door de Ow-AMvB expliciet te verwijzen naar de EU-toelatings- & monitoringscriteria kan dubbele documentatie worden vermeden.

4. Financiering & staatssteun

- o EU-middelen (Horizon Europe, EIP-Agri) vallen buiten het staatssteunverbod mits het experiment via art. 23.3 transparant, tijdelijk en proportioneel is.

5.5 Beslisboom gebruik EU-regeling + art. 23.3 Ow

Is het project gericht op stikstof / bodem / biodiversiteit? → nee → reguliere route

↳ ja

Heeft het project een praktijklocatie (boerenerf / gebied)? → nee → reguliere R&D

↳ ja

Is er co-creatie met boer + kennisinst. + overheid? → nee → living-lab ontbreekt

↳ ja

Voltoet het plan aan EU-criteria (meetbaar, schaalbaar)? → nee → plan aanscherpen

↳ ja

Start art. 23.3-traject (IPLO) → AMvB + EU-financiering parallel

5.6 Praktijkvoorbeeld

“Meetnet Lieftingsbroek 2.0” – Doorontwikkeling van het bestaande provinciale sensor-netwerk (Groningen).

- EU-living lab-status verleend (Horizon SOIL, 2026-2029).
- Via AMvB Lieftingsbroek (art. 23.3 Ow) mogen deelnemende melkveehouders tijdelijk afwijken van de RAV-factor, mits:

1. 24/7 NH₃-sensoren;
2. blockchain-logging van meststromen;
3. halfjaarlijkse evaluatie met RIVM.

5.7 Emissiereductie als Kans: Monitoring, Innovatie en Juridische Verankering

De experimenteerbepaling van artikel 23.3 Omgevingswet biedt een uitgelezen kans om niet alleen innovatieve maatregelen te testen, maar ook om daadwerkelijk in kaart te brengen hoever de stikstofreductie reikt.

Het benutten van experimenteerruimte maakt het mogelijk om, onder intensieve monitoring, innovatieve benaderingen te implementeren en de daadwerkelijke emissiereductie te meten. Dit is essentieel, omdat de huidige modellen (OPS/AERIUS) de verspreiding over lange afstanden overschatten en het belang van lokale bronnen onderschatten. Door een verdichting van het meetnet en het gebruik van actuele meetgegevens ontstaat een realistisch beeld van de ammoniakproblematiek en de effectiviteit van maatregelen.

De experimenteerbepaling kan zo eenzelfde effect sorteren als de ADC-toets, maar dan zonder de strenge voorwaarden die aan de ADC-systematiek zijn verbonden.

Het grote voordeel van deze experimenteerruimte is dat beleidsmakers en uitvoerders niet langer gevangen zitten in de alles-of-niets-logica van het huidige stikstofbeleid. In plaats daarvan ontstaat een lerend systeem, waarin natuur en ontwikkeling als wederzijds beïnvloedbare grootheden worden beschouwd.

De Europese beleidscontext onderstreept het belang van effectieve emissiereductie en monitoring. Zoals de Europese Commissie op pagina 18 van A Vision for Agriculture and Food Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations, stelt:

“With effective policies that reward good practices and approaches tailored to specific needs, there is room to further decrease emissions from agriculture faster while enhancing carbon removals in the land sector, in soils and forests. For prevailing emissions from livestock, the recommendations from the livestock work stream will serve as the basis for the further development of a toolbox of tailored measures to support the sector and regions in their efforts to reduce emissions. Technological advancements, including in feeding strategies, will also contribute. Linked to this, the future CAP will assess how to support farmers best in reducing further greenhouse gas emissions from their farming and livestock activities.”

Door de experimenteerbepaling te benutten, kan Nederland niet alleen voldoen aan de Europese doelstellingen, maar ook aantonen welke maatregelen daadwerkelijk effectief zijn in de praktijk. Dit maakt het mogelijk om beleid te baseren op actuele meetgegevens, realistische emissiefactoren en een goede koppeling tussen wetenschap en praktijk.

Hoofdstuk 7: Monitoring, Experimenteren en Uitdaagrecht als Sleutel tot een Effectieve Stikstofaanpak



1. Monitoring en Data als Basis voor Maatwerk

De meetpilot “Maatwerk met Meetwerk”^{lxix} in het Liefstingsbroek heeft aangetoond dat een fijnmazig netwerk van sensoren, gecombineerd met registratie van activiteiten en meteorologische data, een uniek en gedetailleerd beeld geeft van de stikstofkringloop in en rond Natura 2000-gebieden. Door deze aanpak ontstaat inzicht in de herkomst, verspreiding en neerslag van stikstof, met name ammoniak (NH_3), en de invloed van agrarische activiteiten en weersomstandigheden op pieken in concentraties en depositie. Dit sluit aan bij de Europese eis van “*best available science*” en het voorzorgsbeginsel uit de Habitatrichtlijn (Zie: artikel 6 Habitat Richtlijn).

De rapportage laat zien dat monitoring niet alleen een wetenschappelijke, maar ook een sociaal-bestuurlijke functie heeft: het vergroot het draagvlak en activeert lokale partijen om zelf te sturen op reductie van stikstofemissies.

Het rapport over Liefstingsbroek laat zien dat lokale metingen, bio-indicatoren en maatwerk in de praktijk leiden tot een veel genuanceerder beeld van stikstofdepositie dan modelmatige benaderingen zoals AERIUS.

Zo wordt op p. 38-39 en p. 50 van het rapport duidelijk dat vegetatiestructuren, bladerdek en lokale omstandigheden een grote invloed hebben op de feitelijke depositie van NH_3 . De meetresultaten tonen aan dat de laagste ammoniakwaarden worden gemeten onder het bladerdek, en dat de afstand tot de bron, windrichting en vegetatiehoogte allemaal een rol spelen.

Dit sluit aan bij de observatie dat “oppervlakte-interacties met vegetatiestructuren en opname van ammoniak door de bladeren hier dus een rol spelen”^{lxx}.

Het rapport benadrukt bovendien dat bulkdepositiemetingen slechts een deel van het verhaal vertellen, en dat voor een volledig beeld een combinatie van meten en modelleren nodig is^{lxxi}. Hieruit volgt dat maatwerk, mits goed uitgevoerd, de lokale werkelijkheid dichter benadert en daarmee de kans op willekeurige, niet-reproduceerbare uitkomsten verkleint.

Willekeur wordt verder beperkt doordat meet- en maatwerkmethoden transparant zijn, reproduceerbaar en controleerbaar door derden^{lxxii}.

Het TNO onderzoek^{lxxiii} onderstreept dat AERIUS, als rekenmodel, werkt met aannames, standaardparameters en een ondergrens in depositieberekeningen die niet altijd overeenkomen met de lokale werkelijkheid.

In het rapport wordt opgemerkt dat “de onzekerheid” in de berekende depositie op korte afstand tot de bron groot is^{lxxiv} en dat “de ondergrens in AERIUS kan leiden tot een overschatting van de depositie op gevoelige locaties”^{lxxv}

AERIUS sluit daarmee niet uit dat er sprake is van willekeur: het model kan, afhankelijk van de gekozen parameters en de locatie, tot uiteenlopende uitkomsten leiden die niet altijd stroken met de gemeten werkelijkheid.

Bovendien wordt in de TNO-bijlage expliciet gesteld dat “maatwerk op basis van metingen en lokale omstandigheden noodzakelijk is om tot een rechtvaardige beoordeling te komen”^{lxxvi}.

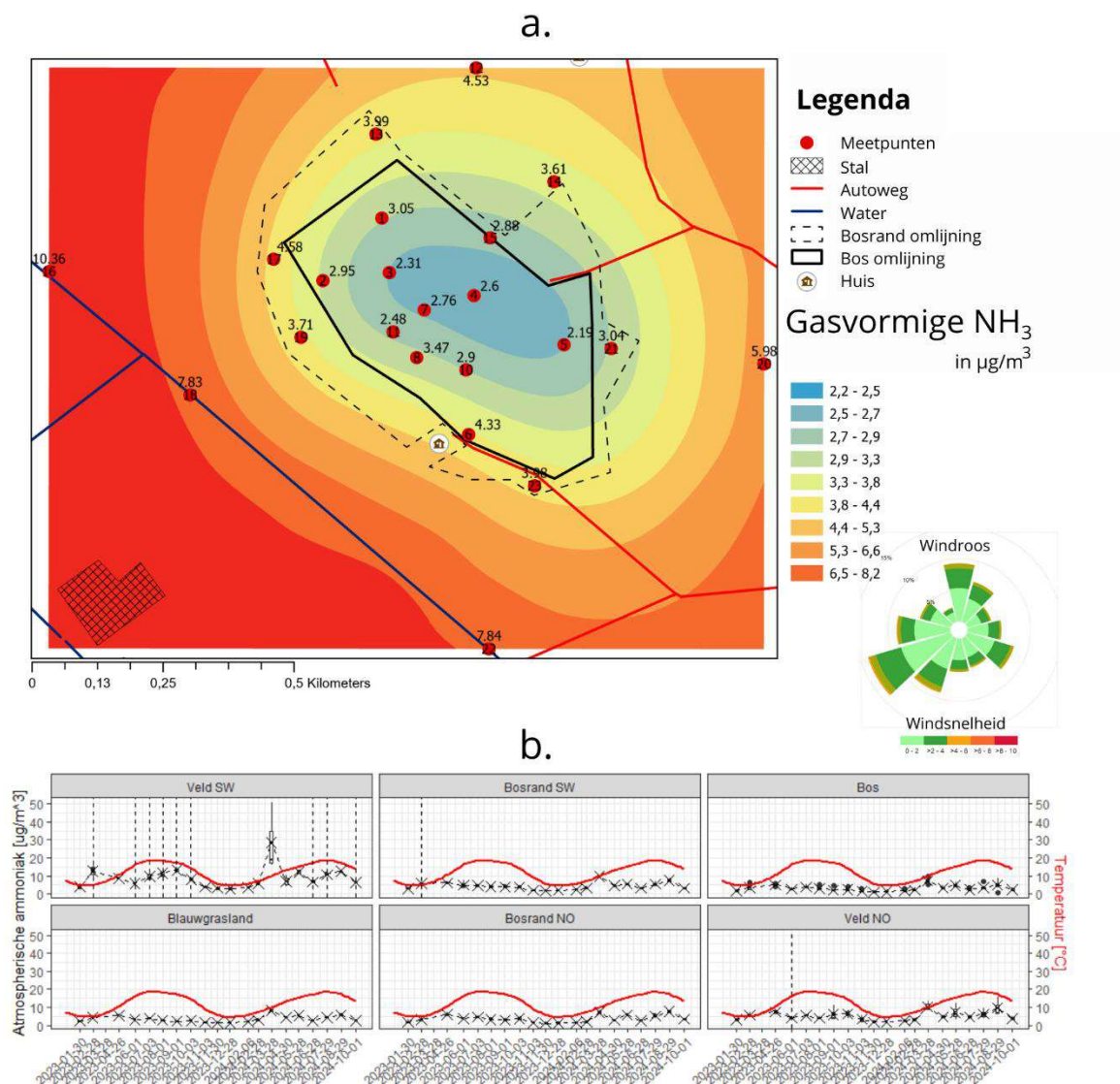
Het modelmatige karakter van AERIUS, met zijn generieke ondergrens en beperkte gevoeligheid voor lokale variatie, maakt het risico op willekeur groter, zeker in situaties waar de feitelijke depositie sterk afwijkt van de modeluitkomst.

De combinatie van beide rapporten wijst er dus op dat meet en maatwerk, mits zorgvuldig en transparant uitgevoerd, de kans op willekeur minimaliseert. AERIUS, als generiek model,

sluit willekeur niet uit en kan deze zelfs insluiten, vooral bij situaties met veel lokale variatie of bij waarden rond de ondergrens.

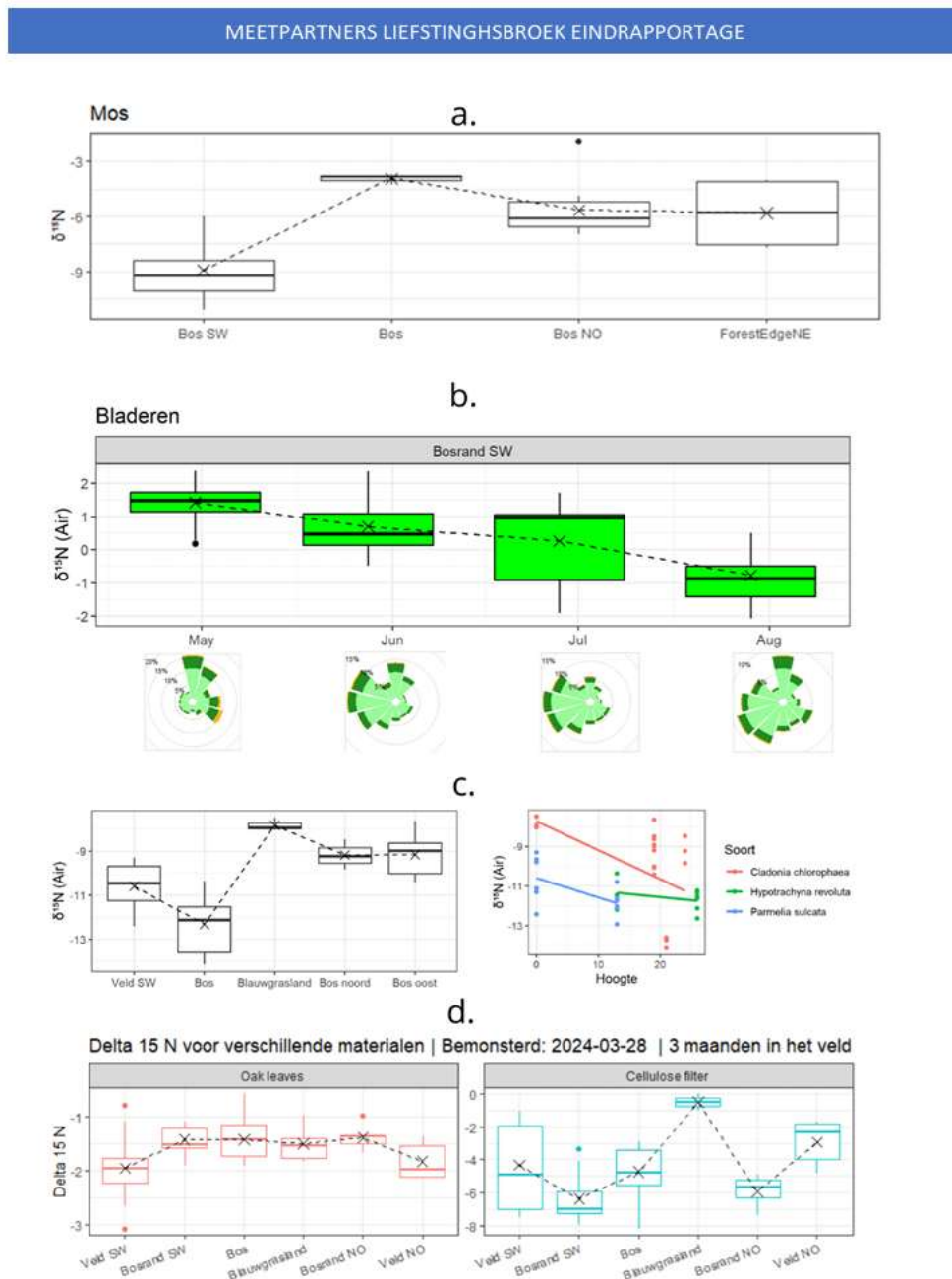
Data-analyse: Bereikt NH_3 het Natura 2000-gebied?

Uit de data-analyse blijkt dat de ammoniakconcentraties en -depositie in het Liefstingsbroek sterk variëren in tijd en ruimte, afhankelijk van windrichting, temperatuur, neerslag en agrarische activiteiten. De grafiek en plattegrond op bladzijde 40 (Figuur 27), zie hieronder,



tonen dat de hoogste NH_3 -concentraties worden gemeten aan de zuidwestzijde van het gebied, waar de meeste agrarische activiteiten plaatsvinden. Echter, binnen het Natura 2000-gebied zelf (de boskern) zijn de gemeten concentraties en bulkdepositie significant

lager. Dit wordt bevestigd door de bio-indicatoren ($\delta^{15}\text{N}$ in mos en bladeren), die een duidelijke afname van stikstofbelasting laten zien naarmate men verder het bos in gaat (Figuur 42)¹. Zie de volgende bladzijde:



Figuur 42 $\delta^{15}\text{N}$ van mos (*Hypnum cupressiforme*, onderdeel a), bladeren uit de zuidwestelijke bosrand (b), korstmossen (lichenen), c. over categorie links en hoogte van de vegetatie rechts), en strooiselzakjes (d links eikenbladeren en rechts cellulose filter), deze monsters hebben drie maanden in het veld gelegen. Categorie plots zijn weergegeven in een transect van zuidwest naar noordoost (veld zuidwest, bosrand zuidwest, bos, blauwgrasland, bosrand noordoost, veld noordoost). Hierbij geldt dat hoe hoger de $\delta^{15}\text{N}$ (bv. in het bos) in organismen, hoe lager de relatieve N belasting (bv. ten opzichte van dezelfde organismen in de bosrand ten zuidwesten van het bos). Dit verloop laat de filterende werking zien van de bosrand en het bos.

Rol van bomen en bladerdek bij het tegenhouden van NH_3

- **Pagina 38-39 van het rapport tonen aan (Sectie 5.2.1 Concentratie; maandgemiddelde NH₃ (UvA)):**

Het rapport beschrijft dat de dichtheid van contourlijnen van zuidwest naar noordoost mogelijk te verklaren is door een combinatie van de filterende werking van het bos en de natuurlijke verdunning van ammoniakconcentraties over afstand. Er wordt expliciet genoemd dat oppervlakte-interacties met vegetatiestructuren en opname van ammoniak door bladeren een rol spelen bij het verminderen van NH₃ in het bos.

In het rapport staat weergegeven:

“Vermoedelijk spelen oppervlakte-interacties met vegetatiestructuren en opname van ammoniak door de bladeren hier dus een rol, maar voor robuuste uitspraken is een ruimtelijke analyse vereist die de interacties tussen - onder andere - ammoniakbronnen, vegetatiestructuren en winddynamieken in acht neemt.”

- **Pagina 50 van het rapport geeft weer (Sectie 5.3.1 Bulkdepositie (UvA)):**

Hier wordt vermeld dat de laagste NH₄⁺-depositie is gemeten in het bos onder het kronen dak van de bomen. De opname van het bladerdek boven de bemonsteringsinstallaties is niet direct gemeten, maar het rapport erkent dat deze opname een deel van de droge depositie wegvangt.

In het rapport staat weergegeven:

“Ook hier waren de laagste waarnemingen in de meetpunten in het bos onder het kronendak van de bomen. De opname van het bladerdek boven de bemonsteringsinstallaties is hier dus niet gemeten.”

- **Pagina 22-23 benadrukt (Sectie 3.3.4.3 Bio-indicatoren):**

Het rapport beschrijft dat eikenbladeren ammoniak uit de lucht opnemen via hun huidmondjes, waardoor ze een deel van de droge depositie weerspiegelen. Ook mossen en korstmossen worden als bio-indicatoren gebruikt, omdat ze gevoelig zijn voor ammoniak in de lucht en neerslag.

Het rapport bevestigt dat bomen en het bladerdek een belangrijke filterende werking hebben op ammoniak (NH₃). Ze nemen NH₃ op via bladeren en zorgen zo voor een lagere concentratie en depositie onder het kronendak. Dit effect is zichtbaar in de meetresultaten, waarbij de laagste waarden in het bos worden gemeten.

De bulkdepositiemetingen (Figuur 41) tonen aan dat de feitelijke depositie van NH₄⁺ in het Natura 2000-gebied beperkt is, mede door de filterende werking van de bosrand en het bladerdek. De meetdata suggereren dat een groot deel van de ammoniak uit de omgeving niet daadwerkelijk het beschermde natuurgebied bereikt, maar onderweg wordt afgevangen door vegetatie en verdunt door atmosferische processen².

Afstand die NH₃ aflegt

Het rapport toont aan dat ammoniak (NH₃) onder specifieke meteorologische en agrarische omstandigheden een aanzienlijke verspreidingsafstand kan bereiken. In sectie 3.1.2 (p. 12–13) van het rapport wordt beschreven dat de emissies van NH₃ afkomstig van landbouwactiviteiten door atmosferische processen binnen enkele kilometers kunnen worden getransporteerd. De analyse in sectie 5.2.1 (p. 38) bevestigt dat door variërende windrichting en turbulente menging de locatie-afhankelijke concentraties sterk kunnen verschillen; onder optimale omstandigheden kan NH₃ tot ongeveer 3 kilometer worden verspreid, terwijl in minder gunstige omstandigheden de effectieve afstand lager ligt. Sectie 7.1.3 (p. 65–66) biedt aanvullend bewijs via depositie-analyses, waarbij de afname in concentraties aangeeft dat de meegeleverde depositie in de uiterste zones van invloed een duidelijke afname vertoont. Samenvattend wordt geconcludeerd dat de verspreidingsafstanden van NH₃ variëren, met een maximale reikwijdte van circa 3 kilometer afhankelijk van de omgevingscondities.

Bereiken van het Natura 2000-gebied:

Het rapport gaat uitvoerig in op de vraag of de verspreiding van NH₃ leidt tot een significante depositie binnen het Natura 2000-gebied. In sectie 2 (p. 9–10) wordt de ligging en gevoeligheid van het natuurgebied uiteengezet, waar men alert is op stikstofoverbelasting. Sectie 3.1.1 (p. 11) koppelt de onderzochte emissies direct aan de Natura 2000-vereisten en benadrukt dat er een grens is gesteld om te voorkomen dat de extra concentraties binnen het gebied boven de vastgestelde kritische waarde uitstijgen. De metingen die worden besproken in sectie 7 (p. 61–62) tonen aan dat, hoewel NH₃ door de atmosfeer wordt getransporteerd en het gebied bereikt, de gemeten concentraties binnen de Natura 2000-grenzen **in lijn blijven met de achtergrondniveaus**^{lxvii}. Met andere woorden, de verspreiding van NH₃ leidt niet tot een extra of afwijkend depositiepatroon binnen het beschermd gebied dat de normatieve limieten overschrijdt.

Positie van de boer en achtergronddepositie:

Het rapport besteedt eveneens aandacht aan de rol van de lokale landbouwpraktijken in relatie tot de gemeten depositie. Uit de analyse in sectie 5.3.1 (p. 50) blijkt dat de depositiewaarden van NH₃ en de afgeleide stikstofverbindingen voornamelijk overeenkomen met wat men als achtergronddepositie beschouwt. Verdere verdieping daarover vindt men in sectie 6.8 (p. 61) en in sectie 7.1.4 (p. 66), waar expliciet wordt gesteld dat de bijdrage van de boer niet afwijkt van de bredere achtergronddepositie. Er wordt geconcludeerd dat de landbouwemissies in dit geval beperkt blijven tot wat als de status quo – de

achtergronddepositie – wordt gezien, zonder een extra of significante lokale overschrijding toe te voegen.

Er kan worden gesteld dat het rapport aantoont dat:

- NH_3 door de atmosfeer kan worden getransporteerd over afstanden tot ongeveer 3 kilometer, zoals vastgesteld in de meetreeks (zie bladzijden 12–13, 38, 65–66 van dat rapport).
- Ondanks de verspreiding van NH_3 wordt het Natura 2000-gebied wel bereikt, maar de concentraties binnen het gebied blijven conform de achtergrondniveaus (zie bladzijden 9–11, 61–62 van dat rapport).
- De bijdrage van landbouwactiviteiten – vertegenwoordigd door de boer – valt uitsluitend binnen de achtergronddepositie, zonder een extra depositie-effect te veroorzaken (zie bladzijden 50, 61, 66 van dat rapport).

Deze conclusies geven een duidelijk beeld van de dynamiek tussen emissie, transport en depositie, en benadrukken dat de specifieke omstandigheden in de meetlocatie bijdragen aan de afstemming van lokale en achtergronddepositie binnen de gevoelig opgestelde Natura 2000-omgeving.

Juridisch Kader en de Eisen van het Hof van Justitie:

Individuele Beoordeling volgens ECLI:EU:C:2018:622

Sprake moet zijn van een individuele beoordeling en houdt in dat algemene modellen of monitoringsystemen niet zonder meer kunnen worden aangewezen als vervanging voor meet en maatwerk. Bovendien is sprake van een paradox en is eerder uitgebreid uiteengezet en wordt nadrukkelijk naar verwezen en staat onder: *2. Onzekerheden van AERIUS: modelfouten en gelijke behandeling van kleine en grote bronnen* in hoofdstuk 4.

Interpretatie van “Best available science”

Het begrip “best available science” vereist dat:

- Wetenschappelijke gegevens en methoden worden ingezet die specifiek afgestemd zijn op de lokale context;
- Er transparantie is in de methodologie, zodat de effecten van emissies op het gebied nauwkeurig kunnen worden gemeten en gecontroleerd;
- Alleen wanneer toekomstige maatregelen op een sluitende, wetenschappelijk onderbouwde wijze kunnen worden gegarandeerd, deze als voldoende kunnen worden aangemerkt.

Hierdoor wordt het evident dat een maatwerkbenadering – die ter plaatse reële, gemeten data combineert met lokale analyses – de enige methode is om aan deze vereisten te voldoen.

Analyse van het Rapport Meetpartners Liefstingsbroek

Betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van lokale metingen

Het rapport *Eindrapportage Meetpartners Liefstingsbroek* presenteert diverse meetmethoden die specifiek gericht zijn op de lokale stikstofdepositie binnen en rondom een Natura 2000-gebied. De belangrijkste bevindingen betreffen:

- **Emissie- en concentratiemetingen:**

De gebruikte methoden, zoals de ALPHA-samplers en sensoren gemonteerd op strategische locaties, leveren betrouwbare en reproduceerbare data over ammoniak (NH_3) en stikstofcomponenten. Op pagina's 38–39 van het rapport wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de resultaten (van zuidwest naar noordoost) sterk wijzen op een filterend effect van het bos. De opname van NH_3 door bladerdek – zoals gedocumenteerd onder andere op pagina 22–23 en 50 – toont aan dat natuurlijke barrières (bomen, bladerdek) een significante reductie in de gemeten depositiewaarden veroorzaken.

- **Specifieke gebiedskenmerken:**

Het rapport benadrukt dat de lokale omstandigheden, zoals de hoogte van de vegetatie, oriëntatie ten opzichte van bronnen (zoals stallen en bemestingslocaties) en meteorologische variabelen, van cruciaal belang zijn voor het bepalen van de feitelijke depositie. De resultaten tonen aan dat meetdata lokaal variëren in tegenstelling tot modeluitkomsten gebaseerd op gemiddelden.

Deze observaties maken duidelijk dat een individuele beoordeling, zoals vereist door het Hof, alleen haalbaar is door het inzetten van meet- en maatwerkmethoden die de specifieke situatie in detail vastleggen.

Conclusies over Meet en Maatwerk als “Best available science”

De onderzoeksresultaten uit de Liefstingsbroek-studie stellen:

- **Gebiedsspecifieke validatie:**

Binnen het Natura 2000-gebied worden fluctuerende depositiewaarden aan het licht gebracht, die afhankelijk zijn van lokale variabelen zoals de aanwezigheid van een dicht bladerdek. Deze variabiliteit kan niet worden verklaard door generieke modellen.

- **Belang van combinatie van methoden:**

Het rapport adviseert expliciet een combinatie van meten en modelleren. Echter, de primaire beoordeling – voor de doeleinden van een individuele beoordeling als vereist – dient te worden gebaseerd op directe meetresultaten. Alle aanvullende modellering, zoals AERIUS, kan slechts ter ondersteuning dienen.

- **Overtuigend bewijs:**

De data verwoorden duidelijk dat het gebruik van gemiddelde stikstofdepositiewaarden (zoals in AERIUS wordt gehanteerd) het risico van willekeur inhoudt. Enkel door meet en maatwerk kan voorkomen worden dat specifieke, potentieel negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen buiten beschouwing blijven.

Analyse van het TNO-rapport^{lxxviii}:

Ondergrens en onzekerheden in AERIUS

Het TNO-rapport onderzoekt de wetenschappelijke onderbouwing van de in Nederland gehanteerde ondergrens voor stikstofdepositie en evalueert de robuustheid van modellen zoals AERIUS. De kernbevindingen luiden:

- **Gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing:**

De beleidsmatige ingestelde ondergrens (bijvoorbeeld 0,005 mol/ha/jaar) is niet gebaseerd op robuuste meetgegevens, maar op het voorzorgsprincipe. Dit leidt tot grote onzekerheden in de uiteindelijke berekeningen.

- **Technische en systeemfouten:**

AERIUS en vergelijkbare modellen lijden onder systematische onzekerheden, zoals afwijkingen in de berekening van de droge depositie. De meetdata uit het Falster-experiment tonen een systematische fout aan, die niet adequaat kan worden gecompenseerd zonder aanvullende, gebiedsspecifieke metingen.

- **Onvoldoende validatie:**

Het TNO-rapport benadrukt dat de validatie van het model beperkt is. Met name voor kleine depositiebijdragen (die essentieel zijn voor individuele beoordelingen) blijken de onzekerheden te groot, waardoor dit generiek model als zodanig niet voldoet aan de eisen van “best available science” zoals gesteld door het Hof.

Rol van Metingen en Maatwerk

Het rapport stelt duidelijk dat:

- **Essentiële aanvulling door veldmetingen:**

Gerichte veldexperimenten zijn noodzakelijk om de onzekerheden in de modellen te verminderen. In de afwezigheid van voldoende meetgegevens is het niet mogelijk om de effecten van lokale omstandigheden gepast te evalueren.

- **Comparatieve meerwaarde:**

In tegenstelling tot AERIUS biedt een op maat gemaakte, meetgebaseerde aanpak de mogelijkheid om een gebiedsspecifiek en betrouwbaar beeld te vormen van de stikstofdepositie. Dit is in lijn met de eis dat iedere individuele beoordeling gebaseerd dient te zijn op de feitelijke, lokale situatie.

- **Juridische relevantie:**

Met de enorme onzekerheden in de modellering blijkt dat het uitsluiten van een individuele beoordeling – ofwel het vertrouwen op een generiek model – niet in overeenstemming is met de interpretatie van “best available science” door het Hof. Alleen meet en maatwerk kunnen recht doen aan de complexiteit van de situatie en de noodzakelijke nauwkeurigheid garanderen^{lxxix}.

Waarom enkel Meet en Maatwerk voldoet?

Noodzaak van individuele, gebiedsgerichte evaluatie

Zowel de juridische vereisten als de wetenschappelijke bevindingen dwingen tot het volgende:

- **Individuele beoordeling is onmisbaar:**

Zoals door het Hof en de jurisprudentie wordt geëist, moet elk project apart worden beoordeeld op basis van concrete, actuele data. Gemiddelden of generieke modellen (zoals AERIUS) kunnen de specifieke situatie niet volledig dekken.

- **Meet en maatwerk leidt tot 'Best available science':**

De data uit zowel het Liefstingsbroek- als het TNO-rapport onderbouwen dat alleen een combinatie van lokale metingen en maatwerk – die rekening houdt met lokale variabelen zoals vegetatie, weersomstandigheden, en nabijgelegen activiteiten – een betrouwbare beoordeling mogelijk maakt.

- **AERIUS sluit willekeur niet uit:**

Door de inherente onzekerheden en het gebruik van gemiddelde waarden brengt AERIUS de kans op willekeurige resultaten met zich mee. Dit staat haaks op de eis dat iedere beoordeling gebaseerd moet zijn op specifieke en reproduceerbare gegevens.

Juridische Implicaties van de Conclusie

De gegeven analyses leiden onvermijdelijk tot de volgende juridische conclusies:

- Volgens de conclusie: ECLI:EU:C:2018:622^{lxxx} dient de beoordeling van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden gebaseerd te zijn op de beste beschikbare, lokaal gevalideerde wetenschappelijke data.
- Het gebruik van modellen als AERIUS, die generieke gemiddelden hanteren en niet volledig rekening houden met lokale invloeden, voldoet niet aan deze eis^{lxxxi}.
- Enkel een benadering die meet en maatwerk integreert – en daarmee de individuele, specifieke omstandigheden in kaart brengt – kan worden gezien als “best available science” voor de beoordeling en het beperken van stikstofdepositie.

Conclusie

Concluderend blijkt dat “best available science” voor de beoordeling van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden daadwerkelijk inhoudt dat er sprake moet zijn van meet en maatwerk. De analyses uit zowel het *Eindrapportage Meetpartners Liefstinghsbroek* als het TNO-rapport^{lxxxii} tonen aan dat:

- Een gebiedsspecifieke, individuele beoordeling noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te waarborgen.
- Generieke modellen zoals AERIUS, die gebaseerd zijn op gemiddelden en waarvan de onzekerheden voor kleinschalige depositiebijdragen te groot zijn, voldoen niet aan de gerechtelijke eisen^{lxxxiii}.
- Het combineren van diverse meetmethoden – met inbegrip van emissie-, concentratie- en depositiemetingen – vormt de enige manier om de lokale, specifieke omstandigheden gedetailleerd en betrouwbaar te kwantificeren.

Zodoende dient ^{lxxxiv}te worden benadrukt dat bewerkingen zoals beweiding en bemesting niet wettelijk kunnen worden vrijgesteld van de noodzaak van een individuele beoordeling. Het argument dat op basis van gemiddelde waarden een stijging van de stikstofdepositie kan worden uitgesloten, is derhalve onvoldoende. Evenmin vormen monitoring en de mogelijkheid tot andere maatregelen een rechtvaardiging voor het achterwege laten van een individuele beoordeling.

Monitoring als Oplossing: De experimenteerbepaling

De resultaten onderstrepen het belang van voortgezette monitoring en experimenteren. De experimenteerbepaling (artikel 23.3 Omgevingswet) biedt ruimte om, op basis van lokale

meetdata, innovatieve maatregelen en alternatieve aanpakken te testen. Dit sluit aan bij Europese jurisprudentie, die experimenteerruimte toestaat mits deze is gebaseerd op robuuste monitoring en tussentijdse evaluatie^{lxxxv}.

Door het combineren van meetdata, registratie van activiteiten en bio-indicatoren kan een gebiedsspecifiek beleid worden gevoerd, waarbij maatregelen worden bijgesteld op basis van feitelijke effecten in plaats van modelmatige aannames. Dit voorkomt onnodige generieke beperkingen en maakt maatwerk mogelijk.

Het uitdaagrecht als versneller

Het uitdaagrecht stelt lokale partijen in staat om bestaande regels en maatregelen uit te dagen en alternatieven aan te dragen, mits zij kunnen aantonen dat hun aanpak minstens zo effectief is voor de natuurdoelen. De meetpilot Liefstinghsbroek levert hiervoor het bewijs: lokale monitoring en maatwerkmaatregelen kunnen de stikstofbelasting effectief reduceren, zonder dat dit automatisch leidt tot overschrijding van kritische depositiewaarden in Natura 2000-gebieden.

Stroomschema proces uitdaagrecht

1. Start: Initiatief en Idee

- Een groep bewoners, boeren, bedrijven of maatschappelijke organisaties signaleert een overheids taakinvulling (bijvoorbeeld monitoring van stikstof) waarvan zij denken dat deze effectiever lokaal kan worden uitgevoerd.

2. Collectief vormen en Voorbereiding

- De betrokken partijen vormen een collectief en verzamelen de benodigde expertise en justifiëren het initiatief op basis van maatschappelijke meerwaarde, draagvlak én financiële haalbaarheid.

3. Verzoek Indienen

- Het collectief stelt een formeel verzoek op en dient dit in bij de betrokken decentrale overheid (bijvoorbeeld provincie of gemeente).
- Het verzoek bevat: duidelijke omschrijving van de taak, onderbouwing van waarom lokale uitvoering nuttiger is, en bewijs van voldoende draagvlak en expertise.

4. Eerste Toetsing: Compleetheid

- De overheid controleert of alle vereiste documentatie en informatie aanwezig is.
- Indien het verzoek onvolledig is, wordt het teruggestuurd voor aanvulling.

5. Inhoudelijke Beoordeling

- Na de eerste toetsing beoordeelt de overheid het verzoek inhoudelijk. Hierbij wordt

gekeken naar:

- Maatschappelijke meerwaarde
- Draagvlak binnen de gemeenschap
- Financiële haalbaarheid
- Aansluiting op bestaande beleidskaders (bijvoorbeeld via de stikstofladder).

6. Juridische Toets: ADC-toets (indien van toepassing) of experimenteerbepaling

- Voor projecten die impact hebben op Natura 2000-gebieden wordt de ADC-toets uitgevoerd of de experimenteerbepaling wordt toegepast.
- Deze toets verifieert of er geen reële alternatieven zijn, of er sprake is van een dwingend maatschappelijk belang, en controleert of er adequate compenserende maatregelen zijn getroffen.

7. Besluitvorming

- De overheid neemt een formeel besluit (tot aanpassing van de experimenteerbepaling).
 - Wordt het verzoek afgewezen, dan volgt een (eventueel juridisch gezien) afwijzingsproces met ruimte voor bezwaar of herziening.
 - Bij goedkeuring wordt een definitief plan van aanpak vastgesteld.

8. Overname en Uitvoering

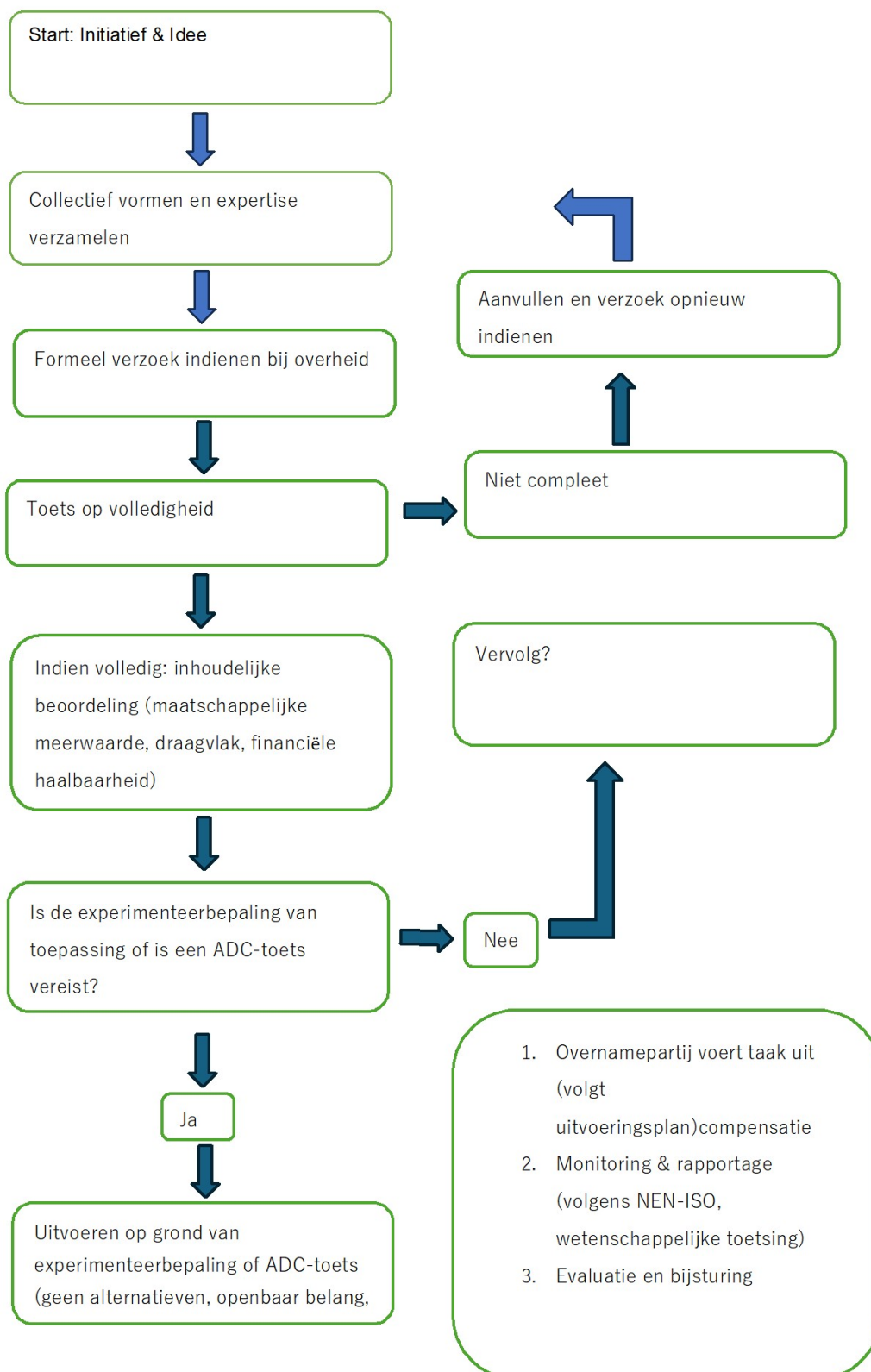
- Het collectief krijgt toestemming om de specifieke overheidstaak over te nemen.
- Er wordt een uitvoeringsplan opgesteld waarin onder meer de methodiek voor monitoring (volgens NEN-ISO normen) en de wetenschappelijke begeleiding is vastgelegd.

9. Monitoring en Rapportage

- Tijdens de uitvoering worden de prestaties en de effecten (bijvoorbeeld stikstofwaarden en depositie) periodiek gemeten en gerapporteerd.
- De resultaten worden getoetst ten opzichte van overeengekomen criteria en wetenschappelijke normen.

10. Evaluatie en Bijsturing

- Op basis van de monitoring vindt een evaluatie plaats.
- De provincie of gemeente beoordeelt de effectiviteit van de overgenomen taak en geeft, indien nodig, opdracht tot bijsturing of beëindiging van het experiment.



Europese regelingen en juridische borging:

De Europese Habitatrichtlijn vereist dat significante verslechtering van Natura 2000-gebieden wordt voorkomen, maar schrijft niet voor hoe lidstaten dit moeten doen. Monitoring en experimenteren zijn expliciet toegestaan, mits zij voldoen aan het voorzorgsbeginsel en tussentijds worden geëvalueerd^{lxxxvi}. De Nederlandse experimenteerbepaling en het uitdaagrecht sluiten hier naadloos op aan.

Specifiek overzicht per provincie:

Hieronder volgt een overzicht per provincie met verwijzing naar de relevante artikelen en specifieke bijzonderheden:

Provincie Groningen:

De provincie Groningen heeft het uitdaagrecht opgenomen in de concept-Participatieverordening 2025 (artikelen 6 t/m 9). Daarmee wordt een juridisch kader geschapen waarin inwoners en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid krijgen om provinciale taken over te nemen, mits zij aantonen dat zij deze taken minstens even goed en bij voorkeur goedkoper kunnen uitvoeren. Het uitdaagrecht wordt zo ingebed in de bredere participatieagenda van de provincie.

Volgens de conceptverordening mag een uitdager in beginsel niet meer kosten maken dan de provincie zelf voor dezelfde taak. Alleen indien er sprake is van aantoonbare meerwaarde kan het provinciebestuur gemotiveerd toestemming geven voor extra kosten. Daarmee sluit Groningen aan bij de landelijke lijn, maar legt zij een sterke nadruk op kostenbeheersing en doelmatigheid. Deze juridische randvoorwaarden zorgen ervoor dat het uitdaagrecht niet vrijblijvend is, maar ingebed blijft in de verantwoordelijkheid van de provincie.

De pilot 'Maatwerk met Meetwerk' in Liefstinghsbroek:

Het meest sprekende voorbeeld van hoe het uitdaagrecht in Groningen vorm kan krijgen, is de pilot 'Maatwerk met Meetwerk' in het Natura 2000-gebied Liefstinghsbroek. In dit project werken onderzoekers, lokale agrariërs en maatschappelijke partijen samen aan de monitoring van stikstof. Er wordt gebruikgemaakt van sensoren, veldmetingen en vegetatieonderzoek om inzicht te krijgen in de feitelijke stikstofdepositie en de ecologische effecten. Boeren in de omgeving nemen actief deel aan dit meetnetwerk, waardoor hun gebiedskennis en betrokkenheid direct worden benut.

De pilot illustreert twee belangrijke kenmerken van het Groningse model:

1. Uitpellen van taken – de kern van de stikstofproblematiek (vergunningverlening en legalisatie van PAS-melders) blijft een wettelijke overheidstaak. Maar

uitvoeringshandelingen, zoals het plaatsen van meetapparatuur, het verzamelen van data en het monitoren van vegetatie, kunnen juist uitstekend via het uitdaagrecht aan lokale partijen worden toevertrouwd.

2. Samenwerking en legitimering – doordat burgers en boeren meetgegevens genereren, ontstaat een gezamenlijke kennisbasis. Dit vergroot niet alleen de legitimiteit van provinciaal beleid, maar versterkt ook het draagvlak in de samenleving.

Betekenis voor PAS-melders:

Voor PAS-melders betekent dit dat zij weliswaar niet via het uitdaagrecht hun vergunningprobleem kunnen oplossen – dat is gebonden aan de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming – maar dat zij wél via dit instrument een rol kunnen spelen in monitoring en gebiedsgerichte maatregelen. Door hun betrokkenheid bij projecten als Liefstingsbroek kunnen zij bijdragen aan betrouwbare data en herstelinitiatieven, waarmee zowel natuurdoelen als landbouwperspectieven worden ondersteund.

Groningen kiest met het uitdaagrecht voor een praktisch en experimenteel model, waarin nadruk ligt op uitvoeringsgerichte taken. Het voorbeeld van Liefstingsbroek toont dat natuurmonitoring en gebiedsgerichte samenwerking zich uitstekend lenen voor dit instrument. Daarmee bewijst Groningen dat het uitdaagrecht meer kan zijn dan een formele procedure: het kan uitgroeien tot een innovatief instrument voor gezamenlijke kennisopbouw en beleidsuitvoering, waarin zowel wetenschap, provincie als lokale agrariërs elkaar vinden.

Provincie Friesland:

De provincie Friesland heeft het uitdaagrecht vanaf 2025 expliciet vastgelegd in haar Participatieverordening 2025, meer in het bijzonder in artikel 7. Daarmee geeft de provincie invulling aan de landelijke verplichting om burgers en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid te bieden overheidstaken over te nemen, mits dit leidt tot aantoonbare verbetering in uitvoering en maatschappelijke meerwaarde.

Kenmerkend voor de Friese regeling is dat het uitdaagrecht beschikbaar is voor een breed scala aan provinciale taken. Het gaat met name om uitvoerende taken waarvoor reeds een budget in de provinciale begroting is opgenomen, zoals het beheer van groenvoorzieningen, het onderhoud van infrastructuur, natuurbeheer of het bedienen van bruggen. Daarmee laat Friesland nadrukkelijk ruimte om taken die de leefomgeving en de publieke dienstverlening direct raken, door maatschappelijke partijen te laten uitvoeren. Uitsluitend uitgesloten zijn kerntaken zoals vergunningsverlening, toezicht en interne bedrijfsvoering, die vanwege hun wettelijke en bestuurlijke aard niet overdraagbaar zijn.

Een centrale voorwaarde in de Friese benadering is dat initiatieven duidelijk de maatschappelijke meerwaarde moeten aantonen. Dit betekent dat de uitdager moet laten zien welke extra baten het project oplevert, bijvoorbeeld in de vorm van duurzame innovaties, sociaal-maatschappelijke betrokkenheid, of kwaliteit van uitvoering die boven de standaard uitkomt. Tegelijkertijd geldt dat de voorstellen ook financieel haalbaar moeten zijn: in beginsel mogen de kosten niet hoger liggen dan de reguliere provinciale uitgaven. Friesland kiest daarmee voor een prudent financieel kader waarin het uitdaagrecht niet mag leiden tot structurele meerlasten voor de provincie.

Bijzonder is dat de verordening ruimte laat voor innovatie. Indien een initiatiefnemer kan aantonen dat een innovatieve aanpak aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde biedt, kan van de strikte kostenneutraliteit worden afgeweken. Dit geeft burgers en organisaties de mogelijkheid om met creatieve oplossingen te komen die op korte termijn wellicht duurder zijn, maar die op de lange termijn juist grotere maatschappelijke of economische baten opleveren. Daarmee wordt het uitdaagrecht niet enkel een instrument van kostenbesparing, maar ook een vehikel voor vernieuwing en verbetering.

Het uitdaagrecht in Friesland wordt ondersteund door een zorgvuldige procedure. Initiatiefnemers moeten naast hun maatschappelijke en financiële onderbouwing ook aantonen dat er voldoende draagvlak bestaat bij andere betrokkenen, en dat de continuïteit van het project is gewaarborgd. De provincie beoordeelt deze voorstellen in de regel binnen dertien weken en sluit bij positieve besluiten een overeenkomst met de initiatiefnemers waarin afspraken over kwaliteit, financiering en verantwoording worden vastgelegd.

Het Friese model van het uitdaagrecht kan worden getypeerd als een open en uitnodigend systeem met een stevige toets op maatschappelijke meerwaarde en financiële haalbaarheid. Door ruimte te laten voor innovatieve projecten die tijdelijke meerkosten met zich meebrengen, onderscheidt Friesland zich van provincies die strikter vasthouden aan budgetneutraliteit. Het beleid biedt daarmee niet alleen kansen voor kostenbewuste burgerinitiatieven, maar ook voor creatieve en vernieuwende projecten die de publieke dienstverlening op een hoger plan kunnen brengen. Friesland positioneert zich zo als een provincie die participatie koppelt aan vernieuwing en kwaliteit, met behoud van duidelijke randvoorwaarden voor financiële discipline en bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Provincie Drenthe:

De provincie Drenthe bereidt in de Participatieverordening 2025 een regeling voor waarin het uitdaagrecht een vaste plaats krijgt. Artikel 8 van het concept bepaalt dat het instrument alleen kan worden toegepast op taken waarvoor geen wettelijke exclusiviteit geldt. Daarmee sluit Drenthe aan bij het landelijke kader van de *Wet versterking participatie op decentraal*

niveau (2025), waarin gemeenten, provincies en waterschappen verplicht zijn het uitdaagrecht te regelen. Juridisch betekent dit dat uitsluitend overheidstaken, zoals politie en handhaving, buiten het bereik vallen. Voor alle overige uitvoeringsdomeinen geldt dat inwoners of maatschappelijke organisaties de provincie kunnen uitdagen een taak over te nemen, mits zij aantonen dat zij dit minstens even goed en liefst goedkoper kunnen uitvoeren. Extra kosten zijn in principe uitgesloten, tenzij sprake is van een dwingend maatschappelijk belang, dat bovendien financieel en inhoudelijk stevig moet worden onderbouwd.

Wat de provincie nu formeel in regelgeving vastlegt, gebeurt in Drentse gemeenten al volop in de praktijk. In Assen is inmiddels het 400e burgerinitiatief ingediend, variërend van buurtbeheer tot sociale projecten. Midden-Drenthe laat sportclubs en dorpsverenigingen zelf sportaccommodaties beheren of parken onderhouden, waarmee burgers niet alleen kosten besparen maar ook eigenaarschap ontwikkelen. Noordenveld is zelfs een stap verder gegaan door het uitdaagrecht in 2020 formeel te verankeren in de gemeentelijke verordening maatschappelijke ondersteuning. Daarmee beschikt de gemeente als enige in Drenthe over een expliciet juridisch kader, terwijl andere gemeenten zoals De Wolden en Westerveld al met pilots en burgerinitiatieven werken. Deze praktijk laat zien dat het uitdaagrecht in Drenthe niet slechts een theoretisch concept is, maar een levendig instrument dat lokaal al resultaat boekt.

Specifiek voor de Drentse context ligt er een belangrijke rol voor boeren en agrariërs. Zij beschikken over gebiedskennis, grond en ervaring met beheer en onderhoud. Binnen het uitdaagrecht kunnen zij zich richten op:

- Landschapsbeheer, bijvoorbeeld het onderhouden van houtwallen, singels en akkerranden;
- Natuurmonitoring, zoals het volgen van biodiversiteit en waterkwaliteit;
- Sociale dorpsprojecten, waarin agrariërs samen met dorpsgemeenschappen voorzieningen of leefbaarheidsprojecten beheren.

Initiatieven als *BoerBurgerNatuur Drenthe* laten al zien hoe agrarische collectieven natuurinclusieve landbouw en biodiversiteit koppelen aan maatschappelijke meerwaarde. Het uitdaagrecht kan deze rol versterken door boeren juridisch en bestuurlijk ruimte te geven om uitvoeringstaken over te nemen die direct aansluiten bij hun praktijkervaring.

Drenthe kiest met haar Participatieverordening 2025 voor een zorgvuldig ingekaderd uitdaagrecht: beperkt tot niet-exclusieve taken, gebonden aan kostenbeheersing, maar met ruimte voor uitzonderingen bij aantoonbare maatschappelijke meerwaarde. De gemeentelijke

praktijk bewijst dat dit model werkt: burgers beheren sportvelden, dorpsverenigingen onderhouden groen, en inwoners nemen initiatief voor sociale projecten. Voor de provincie ligt hier de kans om voort te bouwen op deze ervaringen en ook boeren en agrariërs een structurele rol te geven in landschapsbeheer en natuurmonitoring. Daarmee wordt het uitdaagrecht in Drenthe niet alleen een juridische verplichting, maar vooral een instrument om het maatschappelijk draagvlak te vergroten en lokale kracht te benutten.

Provincie Overijssel:

De provincie Overijssel heeft als een van de eerste provincies de nieuwe wettelijke verplichting om een participatieverordening vast te stellen, concreet ingevuld. Op 29 januari 2025 hebben Provinciale Staten de Participatieverordening Overijssel vastgesteld, gepubliceerd in het Provinciaal Blad 2025, nr. 2157 van 13 februari 2025. Daarmee is Overijssel vooruitgelopen op andere provincies, waar de verordening veelal nog in voorbereiding is.

Het uitdaagrecht is in de verordening expliciet gedefinieerd als het recht van individuen, groepen, organisaties en andere overheden om een verzoek in te dienen bij het bevoegde bestuursorgaan om de feitelijke uitvoering van een provinciale taak over te nemen (art. 1, sub b). De kernbepalingen zijn opgenomen in de artikelen 5 en 6 van de Participatieverordening Overijssel 2025.

Reikwijdte en beperkingen:

Elk bestuursorgaan van de provincie beslist of en op welke taken het uitdaagrecht kan worden toegepast. Daarbij is aansluiting gezocht bij de provinciale participatievisie. Artikel 5, lid 2 bepaalt in welke gevallen het uitdaagrecht in ieder geval niet kan worden gebruikt. Zo is overname uitgesloten bij: (i) lopende uitvoeringstrajecten of ondergeschikte aanpassingen; (ii) wettelijke voorschriften die het uitdaagrecht uitsluiten; (iii) uitvoering van hogere regelgeving zonder beleidsvrijheid; (iv) begroting, tarieven en belastingen (Provinciewet, hfst. 9); (v) taken waarvan de kosten boven de Europese aanbestedingsdrempel uitkomen; (vi) spoedeisende beleidsvoornemens waarbij uitstel onverantwoord is; en (vii) situaties waarin het belang van kwetsbare groepen zwaarder weegt dan het recht om uit te dagen.

Procedure:

Een verzoek moet voldoen aan gedetailleerde eisen (art. 6). De uitdager moet onder meer aangeven welke taak wordt overgenomen, hoe dit beter gebeurt, welke kennis en ervaring aanwezig is, welke andere deelnemers betrokken zijn, de uitkomst van participatie met belanghebbenden, een kosteninschatting, gewenste samenwerking met de provincie en een plan om kwaliteit en continuïteit te borgen. Het bestuursorgaan beslist binnen acht weken.

Beleidsmatige inkadering:

De toelichting bij de verordening benadrukt dat het uitdaagrecht altijd maatwerk vergt. Gedeputeerde Staten behouden de eindverantwoordelijkheid en moeten toezien dat de uitvoering door burgers voldoet aan dezelfde juridische en kwaliteitsnormen als wanneer de provincie zelf uitvoert. Belangrijk is dat ook het aanbestedingsrecht onverkort van toepassing blijft; hierop kan niet worden afgeweken. Om dit maatwerk te borgen verwijst de verordening nadrukkelijk naar de participatievisie (vastgesteld door PS op 9 oktober 2024), waarin nadere beoordelingscriteria en werkwijzen zijn uitgewerkt.

Karakter van het Overijsselse model:

Overijssel kiest daarmee voor een relatief open maar zorgvuldig afgebakend model. Enerzijds wordt het uitdaagrecht breed erkend en stevig procedureel verankerd. Anderzijds zijn er duidelijke uitzonderingen en een nadruk op juridische randvoorwaarden (aanbestedingsrecht, bescherming kwetsbare groepen). In vergelijking met provincies die nog terughoudend of verkennend zijn (zoals Noord-Brabant en Limburg), neemt Overijssel dus een actieve en vooruitstrevende positie in, maar wel met strakke waarborgen.

Voorbeelden van uitsluitingsgronden

De uitzonderingen op het uitdaagrecht zijn in de verordening niet slechts abstract geformuleerd, maar laten zich ook concretiseren aan de hand van praktijkvoorbeelden:

1. Wettelijke voorschriften: Wanneer hogere wetgeving al eigen participatieregels kent, geldt het uitdaagrecht niet. Zo bepaalt de Omgevingswet dat bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning de participatie van belanghebbenden verplicht moet worden beschreven.⁶ Omdat de Omgevingswet reeds een eigen regime kent, kan de algemene uitdaagverordening niet aanvullend worden toegepast.
2. Uitvoering van hogere regelgeving zonder beleidsvrijheid: Bij de implementatie van EU-richtlijnen of nationaal beleid – bijvoorbeeld bij Natura 2000-beheer of afvalwaternormen – heeft de provincie nauwelijks ruimte voor beleidskeuzes. Aangezien de beleidsvrijheid ontbreekt, kan er geen sprake zijn van uitdaagrecht.
3. Begroting, tarieven en belastingen (Provinciewet, hfst. 9): Provinciale Staten stellen jaarlijks de begroting vast en bepalen de hoogte van belastingen, zoals de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Dit zijn exclusieve bevoegdheden van PS en kunnen niet door maatschappelijke partijen worden overgenomen.
4. Aanbestedingen boven de EU-drempelwaarde: Grote opdrachten boven de Europese aanbestedingsgrens vallen buiten het bereik van het uitdaagrecht. Bijvoorbeeld de

aanbesteding van een provinciale weg van € 6 miljoen. De drempelwaarde voor werken (klassieke overheidsopdrachten) is vastgesteld op € 5.538.000 (excl. btw).[^]Boven dit bedrag is een Europese aanbesteding verplicht, waardoor overname via het uitdaagrecht juridisch niet is toegestaan.

5. Spoedeisende beleidsvoornemens: Dringende situaties waarbij uitstel onverantwoord is, sluiten het uitdaagrecht uit. Denk aan een plotselinge dijkdoorbraak of de instorting van een provinciale brug, waarbij onmiddellijk moet worden ingegrepen.
6. Belang van kwetsbare groepen: Wanneer het belang van kwetsbare burgers zwaarder weegt dan het participatiebelang, is uitdaagrecht niet toegestaan. Bijvoorbeeld bij de organisatie van jeugdhulp of maatschappelijke opvang, waar de provincie verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit en continuïteit van zorg.

Deze voorbeelden volgen direct uit artikel 5 van de Participatieverordening Overijssel 2025.

Provincie Flevoland:

De provincie Flevoland heeft in haar Participatieverordening 2025 het uitdaagrecht opgenomen, maar kiest daarbij voor een duidelijke beperking van de reikwijdte. Waar sommige provincies het uitdaagrecht breed verankeren als een generiek instrument voor alle provinciale taken, heeft Flevoland ervoor gekozen dit uitsluitend toe te staan bij niet-kerntaken. Deze keuze wordt expliciet gemaakt in artikel 6 van de Participatieverordening 2025 (Provincie Flevoland).

Het gevolg hiervan is dat inwoners en maatschappelijke organisaties geen provinciale kerntaken – zoals essentiële beleidsdossiers of wettelijk verplichte taken – kunnen uitdagen. Het uitdaagrecht wordt zo vooral relevant bij ondersteunende of aanvullende taken, bijvoorbeeld op het gebied van beheer of uitvoering van kleinere voorzieningen.

Een tweede kenmerk van de Flevolandse regeling is de nadruk op financiële neutraliteit. Artikel 6 bepaalt namelijk dat er bij een challenge geen extra kosten mogen ontstaan bovenop de reguliere provinciale uitgaven. Anders gezegd: een burgerinitiatief kan een taak alleen overnemen wanneer dit gebeurt binnen het bestaande budget dat de provincie normaliter voor deze taak reserveert. Hiermee wordt voorkomen dat het uitdaagrecht leidt tot nieuwe financiële verplichtingen voor de provincie.

Vergelijking Flevoland met andere provincies:

In vergelijking met andere provincies valt de strengheid van de Flevolandse benadering op. Zo bieden Gelderland en Overijssel het uitdaagrecht in principe aan voor alle provinciale taken, met slechts enkele concrete uitsluitingen. Gelderland sluit bijvoorbeeld lopende

trajecten uit en verbiedt toepassing van het uitdaagrecht wanneer de kosten van de taak boven de Europese aanbestedingsdrempel uitkomen. Overijssel kent soortgelijke beperkingen, aangevuld met uitzonderingen bij spoedmaatregelen, uitvoering van hogere regelgeving zonder beleidsvrijheid, en gevallen waarin belangen van kwetsbare groepen prevaleren.

In beide provincies blijft het uitdaagrecht dus breed toegankelijk, al wordt de reikwijdte ingeperkt door praktische en juridische randvoorwaarden. Bovendien kunnen in zowel Gelderland als Overijssel uitzonderingen worden gemaakt indien een initiatief hogere kosten met zich meebrengt, mits overtuigend wordt aangetoond dat er sprake is van aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde. Dit laat ruimte voor innovatieve projecten of initiatieven die op termijn juist baten opleveren.

Utrecht, dat haar verordening nog in voorbereiding heeft, lijkt een middenweg te kiezen. Daar is het uitgangspunt eveneens kostenbeheersing, maar innovatieve initiatieven met hogere aanvangskosten kunnen onder strikt toezicht en evaluatie toch een kans krijgen.

Tegen deze achtergrond valt de positie van Flevoland duidelijk op. Waar Gelderland, Overijssel en Utrecht het uitdaagrecht zien als een breed participatief instrument dat – onder voorwaarden – ook grotere en beleidsgevoelige taken kan omvatten, kiest Flevoland voor een veel restrictiever model. Niet alleen zijn kerntaken uitgesloten, ook wordt het kostencriterium strikter toegepast: extra uitgaven zijn categorisch verboden.

Deze keuze heeft belangrijke beleidsmatige gevolgen. Aan de ene kant borgt Flevoland hiermee de financiële voorspelbaarheid en beschermt zij de uitvoering van haar kerntaken. De provincie blijft zo volledig verantwoordelijk voor haar primaire beleidsterreinen, zonder risico dat cruciale taken door derden worden overgenomen of dat de provinciale begroting onder druk komt te staan. Dit sluit aan bij een terughoudende bestuursstijl waarin het uitdaagrecht vooral wordt gezien als instrument voor aanvullende, kleinschalige of experimentele trajecten.

Aan de andere kant kan dit model ook worden gezien als een gemiste kans om burgers en maatschappelijke organisaties breder bij de provinciale uitvoering te betrekken. Door kerntaken uit te sluiten en budgettaire verruiming niet toe te staan, wordt het potentieel van het uitdaagrecht aanzienlijk verkleind. Initiatieven die innovatief zijn maar tijdelijk hogere kosten vergen, krijgen in Flevoland geen kans. Hierdoor kan de maatschappelijke dynamiek die het uitdaagrecht in andere provincies juist stimuleert, hier beperkt blijven.

Het Flevolandse model voor het uitdaagrecht kenmerkt zich door beperkte toepassing en strakke financiële kaders. Waar Gelderland en Overijssel een breed recht verlenen dat door

middel van juridische randvoorwaarden wordt ingeperkt, en Utrecht experimenteerruimte laat voor innovatieve projecten, legt Flevoland het accent op beperking tot niet-kerntaken en volledige kostenneutraliteit. Dit maakt het uitdaagrecht in Flevoland minder flexibel en minder uitnodigend voor grootschalige of vernieuwende burgerinitiatieven. De beleidsmatige keuze is daarmee duidelijk: behoud van controle en budgettaire zekerheid boven participatieve verruiming.

Provincie Gelderland:

De provincie Gelderland hanteert sinds medio 2024 een Participatieverordening waarin het uitdaagrecht expliciet is opgenomen. Daarmee sluit de provincie aan bij de landelijke verplichting om burgers en maatschappelijke organisaties in staat te stellen overheidstaken over te nemen, mits zij aannemelijk maken dat zij deze beter, efficiënter of goedkoper kunnen uitvoeren.

Centraal daarin staat artikel 3.1, dat bepaalt dat de provincie “beslist over haar eigen provinciale taken of hierop uitdaagrecht kan worden toegepast” (lokaleregelgeving.overheid.nl). Het initiatief ligt dus bij de provincie zelf: zij beoordeelt voor welke taken overdracht aan de samenleving mogelijk is. Tegelijkertijd legt de verordening de verplichting bij het college om inwoners actief te wijzen op het bestaan van het uitdaagrecht, zodat dit recht niet slechts theoretisch blijft, maar ook praktisch toegankelijk wordt gemaakt.

Artikel 3.2 bevat de uitsluitingen. Zo is uitdaagrecht uitgesloten bij lopende uitvoeringstrajecten, of wanneer de taak een kostenniveau met zich meebrengt dat boven de Europese aanbestedingsdrempel uitkomt (lokaleregelgeving.overheid.nl). Daarmee volgt Gelderland grotendeels de lijn die eerder in Overijssel is uitgewerkt, waar vergelijkbare beperkingen gelden (zoek.officielebekendmakingen.nl).

De nadruk ligt ook in Gelderland sterk op kostenbeheersing. In de Uitvoeringsregels participatie is vastgelegd dat aanvragers expliciet moeten aantonen hoe zij de taak “beter en goedkoper” kunnen uitvoeren (lokaleregelgeving.overheid.nl). Het uitgangspunt is dus dat burgerinitiatieven niet mogen leiden tot extra lasten voor de provincie. Hoewel de formele verordening geen afzonderlijke bepaling kent waarin sprake is van het toestaan van extra kosten bij “aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde”, kan uit de systematiek worden afgeleid dat dergelijke uitzonderingen slechts mogelijk zijn indien de meerkosten overtuigend worden gerechtvaardigd en binnen het beleidskader passen – vergelijkbaar met de toelichting die Overijssel aan haar verordening heeft meegegeven.

Kortom, Gelderland biedt het uitdaagrecht binnen de grenzen van het provinciale beleid en kiest voor een voorzichtige procedurele invulling met strikte voorwaarden. Het instrument is

toegankelijk, maar de spelregels zijn stevig: kosten- en aanbestedingscriteria fungeren als harde drempels, terwijl de provincie zich nadrukkelijk de vrijheid voorbehoudt om te beslissen op welke taken het uitdaagrecht kan worden toegepast. Daarmee positioneert Gelderland zich als een provincie die het uitdaagrecht serieus verankert, maar tegelijkertijd behoedzaam omgaat met de risico's en randvoorwaarden die met overdracht van overheidstaken gepaard gaan.

Provincie Utrecht:

De provincie Utrecht bevindt zich nog in de voorbereidingsfase van haar Participatieverordening, die naar verwachting in 2026 in werking zal treden. Op dit moment is er nog geen definitief beleid geformaliseerd, maar uit de beschikbare voorbereidende documenten blijkt dat de provincie voornemens is het uitdaagrecht breed toegankelijk te maken voor uiteenlopende provinciale taken, mits verzoeken goed zijn onderbouwd (Isabewoners.nl).

In de ontwerpverordening is voorzien dat artikel 8 het uitdaagrecht zal regelen, vergelijkbaar met de bepalingen die in Overijssel (art. 5 en 6) en Gelderland (art. 3) reeds zijn vastgelegd. Het uitgangspunt van Utrecht is kostenbeheersing: een initiatiefnemer moet aantonen dat een voorstel budgettair verantwoord kan worden uitgevoerd. De provincie wil hiermee waarborgen dat burgerinitiatieven niet leiden tot structureel hogere lasten voor de provincie.

Tegelijkertijd laat Utrecht ruimte voor innovatieve of afwijkende projecten. Indien een initiatief in eerste instantie hogere kosten met zich meebrengt, kan dit onder voorwaarden toch in behandeling worden genomen. Voorwaarde is dat de meerkosten strikt worden gemonitord en geëvalueerd en dat aannemelijk wordt gemaakt dat er sprake is van maatschappelijke meerwaarde of innovatieve waarde die de meeruitgaven rechtvaardigt.

Hoewel de definitieve verordening nog niet is vastgesteld, zal Utrecht naar verwachting – net als andere provincies – in lijn met de Wet versterking participatie op decentraal niveau specifieke randvoorwaarden en uitsluitingen opnemen. Hierbij kan worden gedacht aan uitsluitingen zoals bij lopende aanbestedingen of uitvoeringstrajecten, of bij taken waar geen beleidsvrijheid bestaat. Tot die tijd moeten we ons baseren op de uitgangspunten die nu bekend zijn: een ruimhartige toegang tot het uitdaagrecht, gecombineerd met nadruk op zorgvuldige onderbouwing en financiële verantwoordelijkheid.

Met deze benadering positioneert Utrecht zich als een provincie die het uitdaagrecht open en uitnodigend wil vormgeven, maar tegelijk waakt voor financiële risico's en uitvoeringsproblemen. Daarmee kiest zij voor een balans tussen toegankelijkheid en

beheersing, in de wetenschap dat goede borging van kosten en kwaliteit essentieel is om het uitdaagrecht duurzaam te laten functioneren.

Provincie Noord-Holland:

Hoewel de provincie Noord-Holland nog geen afzonderlijke participatieverordening heeft gepubliceerd waarin het uitdaagrecht is uitgewerkt, past dit in het landelijk beeld: vrijwel alle decentrale overheden werken aan verordeningen die uiterlijk eind 2026 moeten worden vastgesteld. Wel bestaat er al een interne werkwijze om participatie te borgen en zijn de uitgangspunten publiek toegankelijk. Daarmee is de eerste bouwsteen gelegd voor een systematische toepassing van het uitdaagrecht.

Het kan zinvol voor maatschappelijke initiatieven om nu al te anticiperen.

Een dergelijk voorstel kan via de participatie-ingang bij de provincie worden ingediend, waarna GS de uitvoerbaarheid toetst en PS indien nodig beleidsruimte creëert.

Ten slotte verdient aandacht dat in Noord-Holland al op gemeentelijk niveau ervaring is opgedaan met het uitdaagrecht. Gemeenten als Landsmeer en Aalsmeer experimenteerden de afgelopen jaren met verordeningen en pilots. Deze lokale ervaringen kunnen dienen als inspiratiebron voor de provinciale toepassing.

Provincie Zuid-Holland:

De provincie Zuid-Holland bevindt zich momenteel in de fase van beleidsontwikkeling rondom participatie. In de lopende internetconsultatie voor de wijziging van de Participatieverordening 2025 wordt voor het eerst expliciet het uitdaagrecht geïntroduceerd als instrument binnen het provinciale participatiekader. Daarmee kiest Zuid-Holland ervoor om dit recht te integreren in de bestaande systematiek van burgerinitiatieven, wat een duidelijke beleidsmatige keuze markeert.

Het uitdaagrecht wordt in de nieuwe verordening gedefinieerd als het recht van inwoners en maatschappelijke organisaties om de provincie te verzoeken de uitvoering van een taak over te nemen, omdat zij kunnen aantonen dat zij deze taak minstens even goed en vaak goedkoper kunnen uitvoeren. De regeling krijgt een plaats in paragraaf 2 van de verordening ('Burgerinitiatief'), waarbij dezelfde eisen gelden als voor andere initiatieven:

representativiteit, uitvoerbaarheid, en een overtuigende onderbouwing van kwaliteit en continuïteit. Opmerkelijk is dat Zuid-Holland gelijktijdig de drempel voor burgerinitiatieven verlaagt (van 1.000 naar 500 ondersteuningsverklaringen), waarmee de toegankelijkheid van het instrument voor inwoners aanzienlijk wordt vergroot.

Hoewel de tekst van de consultatieversie nog niet alle uitzonderingen volledig uitwerkt, ligt het in de rede dat Zuid-Holland zal aansluiten bij de nationale lijn en de voorbeelden uit andere provincies. Dat betekent dat het uitdaagrecht niet van toepassing zal zijn op:

- wettelijke taken die reeds zijn vastgelegd in hogere regelgeving,
- de begroting, belastingen en andere financiële kerninstrumenten (Provinciewet, hfst. 9),
- en opdrachten waarvan de kosten de Europese aanbestedingsdrempel overschrijden.

Daarmee wordt voorkomen dat het uitdaagrecht in strijd zou komen met bestaande wettelijke kaders of aanbestedingsregels.

Het Zuid-Hollandse model kiest niet voor een maximale openheid (zoals Overijssel), noch voor de strikt restrictieve koers (zoals Zeeland), maar positioneert zich daar tussenin. Enerzijds wordt het uitdaagrecht expliciet erkend en laagdrempeliger gemaakt door de koppeling aan burgerinitiatieven en de verlaging van de ondersteuningsdrempel. Anderzijds blijft de provincie nadrukkelijk vasthouden aan juridische randvoorwaarden en doelmatigheidscriteria. De focus ligt duidelijk op praktische toepasbaarheid en maatschappelijke haalbaarheid: inwoners moeten met overtuiging aantonen dat zij de taak daadwerkelijk beter of goedkoper kunnen uitvoeren.

Zuid-Holland neemt met dit ontwerp een gematigde, pragmatische positie in het provinciale palet. Het uitdaagrecht wordt erkend, toegankelijk gemaakt en ingebed in het bestaande kader van burgerinitiatieven, maar tegelijk aan duidelijke randvoorwaarden gebonden. Daarmee profileert Zuid-Holland zich niet als pionier of als strikte tegenstander, maar als provincie die inzet op laagdrempelig experimenteren met uitdaagrecht binnen een juridisch en financieel verantwoord kader.

Provincie Zeeland:

De provincie Zeeland heeft in de *Nota Participatiebeleid 2025* haar visie op participatie uitgewerkt. Anders dan Overijssel, dat reeds een formele participatieverordening heeft vastgesteld, bevindt Zeeland zich nog in de beleidsmatige voorbereidingsfase. Uit de nota blijkt dat Zeeland kiest voor een restrictieve benadering van het uitdaagrecht. Waar sommige provincies ruimte bieden voor brede toepassing, stelt Zeeland nadrukkelijk dat het uitdaagrecht uitsluitend kan worden ingezet bij niet-wettelijke taken. Wettelijke kerntaken die direct voortvloeien uit hogere regelgeving (zoals Europese verplichtingen of nationale milieunormen) blijven buiten bereik.

In het beleidsvoorstel wordt het uitdaagrecht ondergebracht in de toekomstige participatieverordening, waarbij de bepalingen grotendeels zijn samengebracht in het beoogde artikel 6. Daarmee sluit Zeeland formeel aan bij de landelijke verplichting uit de *Wet versterking participatie op decentraal niveau* om uiterlijk 1 januari 2027 een participatieverordening vast te stellen.

Een belangrijk kenmerk van het Zeeuwse model is de nadruk op kostenneutraliteit. De nota stelt expliciet dat meeruitgaven boven het provinciale standaardtarief niet zijn toegestaan. Waar Overijssel nog ruimte laat voor maatwerk binnen bestaande budgetten, legt Zeeland de lat strenger: het uitdaagrecht mag uitsluitend worden toegepast wanneer dit leidt tot efficiëntie, kostenbeheersing en doelmatigheid. Dit onderstreept dat de provincie niet bereid is om risico's te nemen met publieke middelen of financiële onzekerheden door burgerinitiatieven te accepteren.

De *Nota Participatiebeleid 2025* plaatst het uitdaagrecht nadrukkelijk binnen het bredere kader van zorgvuldige bestuurlijke regie. Zeeland ziet het instrument niet als middel om bestaande taken grootschalig te decentraliseren, maar als aanvullend mechanisme dat slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast. De keuze voor een restrictieve insteek weerspiegelt een bestuurlijke cultuur waarin stabiliteit, voorspelbaarheid en juridische zekerheid vooropstaan.

Provincie Noord-Brabant:

De provincie Noord-Brabant is, net als andere decentrale overheden, verplicht om uiterlijk 1 januari 2027 een participatieverordening vast te stellen, waarin ook het uitdaagrecht moet worden verankerd. Vooralsnog is de Participatieverordening 2025 nog niet vastgesteld; de huidige planning voorziet in besluitvorming medio 2026. Tot die tijd geldt de oude inspraakverordening. Verwijzingen naar bepalingen zoals "artikel 9" zijn derhalve slechts conceptueel en nog niet juridisch bindend.

Het uitdaagrecht houdt in dat inwoners of maatschappelijke organisaties provinciale taken kunnen overnemen, mits zij deze beter en/of goedkoper uitvoeren dan de provincie zelf. Hoewel dit beginsel voortvloeit uit de landelijke Wet versterking participatie op decentraal niveau, kiest Noord-Brabant voor een duidelijk terughoudende benadering. In Statenmededelingen is benadrukt dat het volledig uit handen geven van provinciale taken niet de voorkeur heeft. Gedeputeerde Staten spreken in dit verband over het gevaar van "privatisering" van overheidstaken, en geven er de voorkeur aan om maatschappelijke initiatieven vooral in samenwerking met de provincie te ondersteunen, eerder dan taken integraal over te dragen.

Deze terughoudendheid komt ook tot uitdrukking in de financiële voorwaarden. In lijn met de wettelijke norm mag een uitdaag-initiatief in beginsel geen hogere kosten veroorzaken dan de bestaande uitvoering. Noord-Brabant lijkt dit strikt te willen hanteren: meerkosten zijn hoogstens aanvaardbaar indien er sprake is van een aantoonbare en gedocumenteerde maatschappelijke meerwaarde, en ook dan pas na een kritische toets en evaluatie. Het uitdaagrecht wordt daarmee gepositioneerd als een uitzonderingsmechanisme, bedoeld voor gevallen waarin burgers een duidelijk betere oplossing aandragen, en niet als een laagdrempelig recht dat op ruime schaal kan worden ingezet.

Vergeleken met provincies zoals Utrecht, waar men het uitdaagrecht juist als middel ziet om innovatieve maatschappelijke initiatieven te stimuleren en een breder toepassingsbereik overweegt, positioneert Noord-Brabant zich dus aan de voorzichtige kant van het spectrum. Het Brabants model kenmerkt zich door zorgvuldigheid en restrictiviteit, met een sterke nadruk op de borging van kwaliteit, kostenneutraliteit en behoud van provinciale regie..

Provincie Limburg:

De Provincie Limburg bereidt thans de Participatieverordening 2025 voor. Deze verordening is nog niet in het Provinciaal Blad gepubliceerd en bevindt zich derhalve in de conceptuele fase. De verplichting tot vaststelling vloeit voort uit de Wet versterking participatie op decentraal niveau, die per 1 januari 2025 in werking is getreden en die provincies en gemeenten opdraagt om uiterlijk 1 januari 2027 een participatieverordening vast te stellen (art. 150 Gemeentewet en art. 145 Provinciewet, zoals gewijzigd).

Kernonderdeel van de Limburgse verordening vormt het uitdaagrecht. Dit recht houdt in dat inwoners of maatschappelijke organisaties taken die de provincie uitvoert kunnen overnemen, mits zij aantonen dat deze ten minste gelijkwaardig en tegen dezelfde kosten kunnen worden verricht. De landelijke lijn is dat de uitvoering door de uitdager “niet duurder mag zijn” dan de bestaande uitvoering door de overheid. Dit uitgangspunt is door de provincie Limburg overgenomen en komt naar verwachting tot uitdrukking in waarschijnlijk artikel 7 van de Participatieverordening 2025 of 2026. Hoewel de definitieve tekst van dit artikel nog niet beschikbaar is, geldt het als het centrale bepalingartikel voor het uitdaagrecht.

Het Limburgse model vertoont sterke gelijkenissen met dat van de provincie Utrecht, waar het uitdaagrecht eveneens breed wordt toegepast op “alle relevante provinciale taken”, mits de indiener een deugdelijke onderbouwing verstrekt. In beide provincies is de toegankelijkheid ruim en geldt de budgettaire norm dat de uitdager geen hogere kosten mag veroorzaken dan de provincie zelf.

In enkele beleidsdocumenten en toelichtende stukken is de suggestie te vinden dat in uitzonderlijke gevallen een hogere budgettoekenning mogelijk zou zijn, mits sprake is van een aantoonbare en gedocumenteerde meerwaarde. Een dergelijke bepaling is echter (nog) niet terug te vinden in de officiële teksten en moet derhalve worden gekwalificeerd als een beleidsmatig voornemen, niet als een geldende norm.

Samenvattend kan worden gesteld dat het Limburgse model van uitdaagrecht, zoals voorzien in artikel 7 van de Participatieverordening 2025, juridisch nog in conceptfase verkeert, maar inhoudelijk nauw aansluit bij de Utrechtse benadering. Beide modellen benadrukken een brede toepasselijkheid van het uitdaagrecht, mits uitvoering plaatsvindt binnen de kaders van gelijkblijvende effectiviteit en kostenneutraliteit.

Het overzicht toont dat de kernprincipes van het uitdaagrecht in alle provincies consistent zijn. Uitzonderingen in kostenbeheersing – waarbij de uitdager in beginsel niet meer kosten mag maken dan de provincie – worden alleen als uiterste uitzondering toegestaan en dan uitsluitend wanneer er een duidelijke, aantoonbare meerwaarde bestaat. De verschillen in verordening hebben vooral betrekking op de specifieke integratie (de artikelnummers en de mate van restrictiviteit) en de toepassing binnen de lokale context. Provincies zoals Overijssel en Zuid-Holland presenteren een uitgebreider kader met duidelijke procedurele stappen en evaluatiecriteria, terwijl andere provincies een restrictie hanteren die focust op kostenneutraliteit en efficiënte uitvoering.

Gezamenlijk draagt dit model bij aan een betere maatschappelijke participatie en het creëren van ruimte voor innovatieve, gebiedsspecifieke oplossingen binnen een juridisch gecontroleerd kader.

De meetpilot Liefstinghsbroek:

De meetpilot Liefstinghsbroek biedt een diepgaande analyse van de vraag of “best available science” in het kader van Natura 2000-beoordelingen reeds inhoudt dat het criterium meet en maatwerk vereist – en derhalve niet kan worden ingevuld door generieke modellen zoals AERIUS. De conclusie is dat, conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2018:622, met name r.o. 151) en de onderzoeksdata zoals gepresenteerd in het rapport *Eindrapportage Meetpartners Liefstinghsbroek* en het TNO-rapport, uitsluitend een gebiedsspecifieke, individuele beoordeling op basis van concrete metingen en maatwerk voldoet aan de wetenschappelijke en juridische eisen voor de bescherming van Natura 2000-gebieden.

De meetpilot Liefstinghsbroek toont voorts aan dat monitoring, experimenteren en het benutten van het uitdaagrecht de sleutel zijn tot een effectieve, gebiedsspecifieke

stikstofaanpak. De data laten zien dat NH₃ slechts in beperkte mate het Natura 2000-gebied bereikt, en dat maatwerkmaatregelen op basis van lokale monitoring juridisch en ecologisch verdedigbaar zijn. Voortzetting en opschaling van deze aanpak, met juridische borging via de experimenteerbepaling en het uitdaagrecht, zijn essentieel om uit het stikstofmoeras te komen.

Uitdaagrecht en PAS-melders: mogelijkheden binnen experimenteerruimte:

Hoewel de juridische kernopgave voor PAS-melders – het alsnog verkrijgen van een natuurvergunning – rechtstreeks voortvloeit uit de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming en daarom niet onder het uitdaagrecht kan vallen, bestaan er wel degelijk mogelijkheden om onderdelen van de uitvoering via dit instrument vorm te geven. Het gaat hierbij om taken die niet volledig door hogere regelgeving zijn dichtgetimmerd en die zich lenen voor burgerparticipatie.

Toepasbare uitvoeringscomponenten:

Een eerste voorbeeld is natuurmonitoring. Net als in het praktijkexperiment *Liefstinghsbroek* kunnen PAS-melders of lokale agrarische collectieven zelf sensoren plaatsen, veldmetingen uitvoeren en biodiversiteitsontwikkeling volgen. In dat project werd gewerkt met een netwerk van meetpunten waarin burgers, onderzoekers en natuurorganisaties gezamenlijk stikstofdepositie en ecologische effecten in kaart brachten .

Daarnaast kan het uitdaagrecht worden ingezet voor dataverzameling. Denk aan periodieke metingen van luchtkwaliteit, waterkwaliteit of vegetatie. In *Liefstinghsbroek* werden bijvoorbeeld vegetatiemetingen gecombineerd met stikstofdata, zodat veranderingen in de soortenrijkdom direct konden worden gekoppeld aan milieudruk . Zulke activiteiten versterken het inzicht in lokale milieudruk en sluiten naadloos aan bij de capaciteit en betrokkenheid van bewoners en agrariërs.

Ook op het vlak van gebiedsgerichte maatregelen bestaat ruimte. Agrariërs kunnen projecten ontwikkelen gericht op natuurherstel of innovatieve emissiereductie. Het project in *Liefstinghsbroek* laat zien dat de betrokkenheid van lokale boeren en bewoners essentieel kan zijn bij herstelmaatregelen, bijvoorbeeld bij het aanbrengen van bufferzones of het uitvoeren van beheerwerkzaamheden .

Juridische kapstok: artikel 23.3 Omgevingswet:

De experimenteerbepaling van artikel 23.3 Omgevingswet biedt provincies de ruimte om tijdelijk van bestaande regels af te wijken. Deze bepaling vormt de juridische kapstok om pilots en experimenten met het uitdaagrecht toe te staan in domeinen waar dit normaal niet

vanzelfsprekend is. Zo kan een provincie expliciet regelen dat de resultaten van door agrariërs uitgevoerde natuurmonitoring – bijvoorbeeld stikstofmetingen of biodiversiteitsdata zoals bij Liefstinghsbroek – worden meegenomen in de provinciale besluitvorming. Dit schept een gecontroleerde context waarin burgerinitiatief en bestuurlijke verantwoordelijkheid elkaar kunnen aanvullen.

Het uitdaagrecht is voor PAS-melders niet toepasbaar op de kern van hun juridische probleem: de vergunningverlening. Wel opent het instrument in combinatie met artikel 23.3 Omgevingswet de deur naar een reeks uitvoeringsgerichte bijdragen: natuurmonitoring, dataverzameling en gebiedsgerichte herstelprojecten. Het voorbeeld van *Liefstinghsbroek* toont dat burgers en agrariërs hierin een serieuze rol kunnen spelen. Juist door dergelijke taken via het uitdaagrecht te organiseren, ontstaat een constructieve experimenteerruimte waarin lokale kennis en inzet worden benut en de provincie de eindverantwoordelijkheid behoudt.

Bottom line: Met het uitdaagrecht organiseer je lokale meetkracht; met art. 23.3 Omgevingswet maak je die data besluitrijp. Elke provincie kan zo, op eigen leest geschoeid, sneller, fijner en betrouwbaarder monitoren.

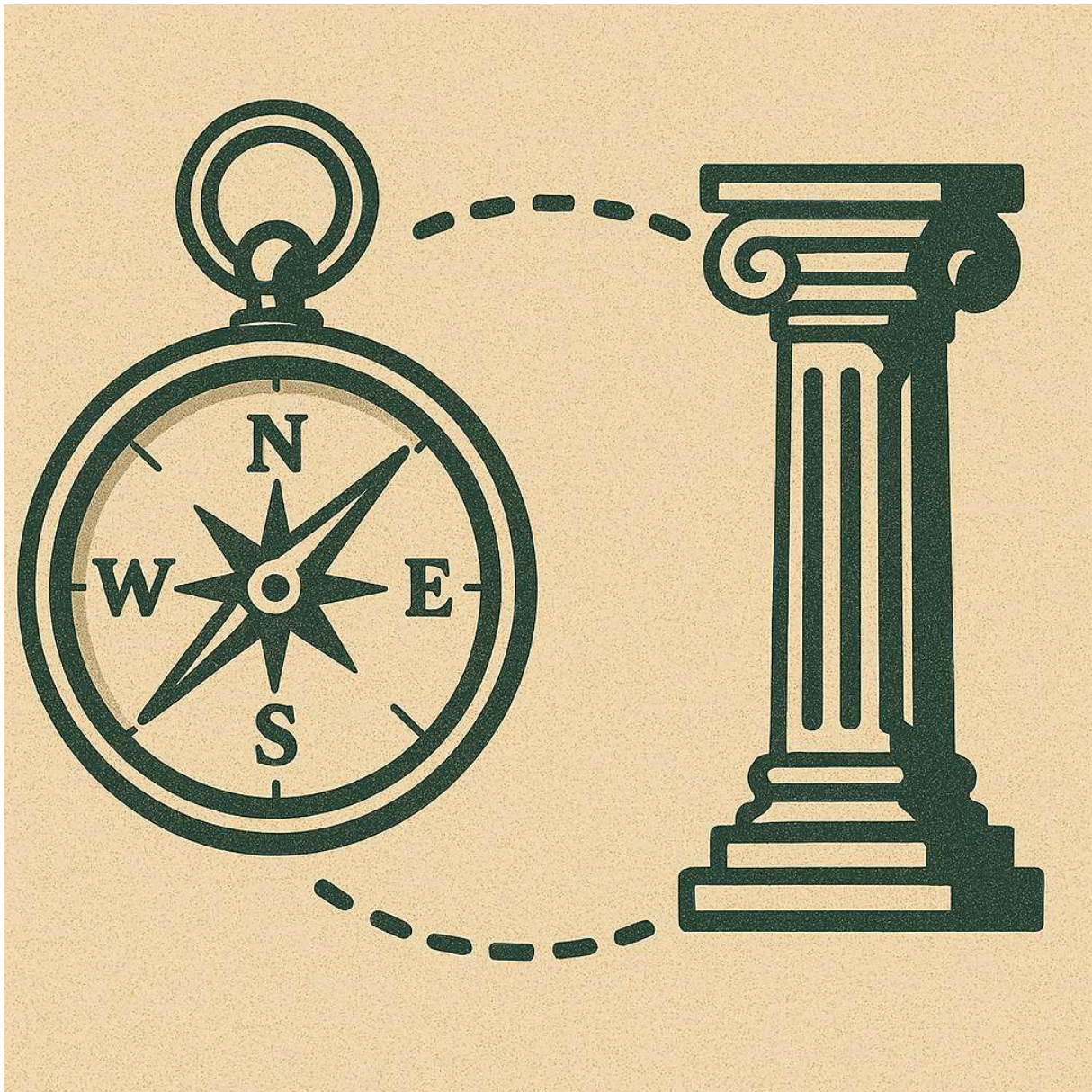
Conclusie en aanbeveling:

De meetpilot Liefstinghsbroek biedt een diepgaande analyse van de vraag of “best available science” in het kader van Natura 2000-beoordelingen reeds inhoudt dat het criterium meet en maatwerk vereist – en derhalve niet kan worden ingevuld door generieke modellen zoals AERIUS. De conclusie is dat, conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2018:622, met name r.o. 151) en de onderzoeksdata zoals gepresenteerd in het rapport *Eindrapportage Meetpartners Liefstinghsbroek* en het TNO-rapport, uitsluitend een gebiedsspecifieke, individuele beoordeling op basis van concrete metingen en maatwerk voldoet aan de wetenschappelijke en juridische eisen voor de bescherming van Natura 2000-gebieden.

De meetpilot Liefstinghsbroek toont voorts aan dat monitoring, experimenteren en het benutten van het uitdaagrecht de sleutel zijn tot een effectieve, gebiedsspecifieke stikstofaanpak. De data laten zien dat NH₃ slechts in beperkte mate het Natura 2000-gebied bereikt, en dat maatwerkmaatregelen op basis van lokale monitoring juridisch en ecologisch verdedigbaar zijn. Voortzetting en opschaling van deze aanpak, met juridische borging via de experimenteerbepaling en het uitdaagrecht, zijn essentieel om uit het stikstofmoeras te komen.

Hoofdstuk 8

Conclusie: Waar de wet zwijgt en het bestuur moet spreken



Over de paradox van zekerheid, de ondergrens van de rede en de plicht tot bestuurlijke moed:

De stikstofproblematiek is uitgegroeid tot meer dan een technisch geschil over moleculen of modellen; zij is de spiegel van onze bestuurscultuur, een toetssteen of sprake is van redelijkheid. Waar het recht zwijgt over exacte cijfers, moet het bestuur spreken in verantwoordelijkheid. De *Interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens stikstofdepositieberekeningen* van 4 juli 2024^{lxxxvii} maakt dat stilzwijgen voelbaar — en als een laagfrequente resonantie in het bestuurlijke bewustzijn wel moet oproepen:

- bij een slechts juridische rekenkundige ondergrens ontbreekt toerekenbaarheid.

Waar geen aantoonbaar causaal verband bestaat tussen een project en een meetbare verslechtering van natuurkwaliteit, stopt het voorzorgsbeginsel.

Het voorzorgsbeginsel geldt niet bij achtergronddepositie; het verplicht niet tot het onderzoeken van hypothetische of niet-toerekenbare effecten. De A15-uitspraak van 5 april 2023^{lxxxviii} bevestigt dit: buiten de 25 kilometer – en naar analogie, onder de rekenkundige ondergrens – verliest het voorzorgsbeginsel zijn normatieve werking. Geen passende beoordeling, geen cumulatieplicht, geen mitigerende verplichting. Alleen feitelijke verslechtering roept de plicht van artikel 6, leden 1 en 2 Habitatrichtlijn in het leven.

De paradox van de Sim City-realiteit:

Toch blijft één fundamentele paradox overeind: de kloof tussen wetenschappelijke verwaarloosbaarheid en juridische significantie.

Zoals Wouter de Heij het scherp formuleert, leven wij in een “*Sim City-realiteit*” – een digitale fictie waarin modelwaarden belangrijker zijn dan ecologische waarheden.

Wetenschappelijk kan een minimale stikstofoverschrijding – bijvoorbeeld 0,005 à 0,01 mol N/ha/jaar – binnen de onzekerheidsmarge vallen, zó klein dat geen aantoonbaar effect kan worden vastgesteld.

In juridisch opzicht kan diezelfde overschrijding echter als *significant effect* gelden, en leiden tot weigering, onderzoeksplicht of vergunningseisen.

Deze discrepantie tussen op waarschijnlijkheid gebaseerd wetenschap en normatief recht is het gevolg van een te ver doorgevoerde interpretatie van het voorzorgsbeginsel: alle redelijke twijfel moet zijn uitgesloten, ook waar de wetenschap geen absolute zekerheid kán bieden.

Het Duitse *Bundesverwaltungsgericht* doorbrak deze logica in het arrest **Hessisch Lichtenau II**. Daarin werd geoordeeld dat een minieme stikstofbijdrage, hoewel meetbaar, “*nach gesicherter fachwissenschaftlicher Einschätzung*” geen *signifikanter Ursachenbeitrag* vormt. Daarmee werd de “Bagatellvorbehalt” erkend – een grens waaronder juridische relevantie eenvoudigweg ophoudt.

Nederland kent geen dergelijke bagatelttoets. Hier wordt elke rekenkundige toename juridisch relevant verklaard, ook al ligt zij binnen de modelonzekerheid. Daarmee kan het voorzorgsbeginsel, indien onjuist toegepast, verworpen tot een juridisch dogma dat de wetenschap overvraagt en de bestuurlijke ruimte verstikt.

Vier drogredeneringen in het Nederlandse stikstofstelsel:

1. **Doelverschuiving** – Het verslechteringsverbod is bedoeld om natuurwaarden te beschermen, maar functioneert in de praktijk als een controle-instrument dat ook ecologisch irrelevante micro-effecten blokkeert.
2. **Rechtszekerheidsillusie** – Het verplichte gebruik van AERIUS schept een schijn van objectiviteit, terwijl het gebaseerd is op aannames en onzekerheden. De eis van “nultwijfel” is juridisch onhoudbaar.
3. **Bewijslastverschuiving** – Initiatiefnemers moeten aantonen dat zelfs een minieme bijdrage géén effect heeft, terwijl de structurele overbelasting van de natuur een collectieve verantwoordelijkheid is.
4. **Negeren van cumulatieve realiteit** – Individuele microprojecten worden geweigerd, terwijl structurele depositiedruk (NOx, verkeer, industrie) buiten beeld blijft. Zo verliest het verslechteringsverbod zijn inhoudelijke betekenis.

Het resultaat: een juridisch formalisme dat niet langer natuur beschermt, maar bestuurlijke stilstand legitimeert.

De Nederlandse rechtspraak is zo een digitale echo van AERIUS geworden — een *juridische Sim City* waarin getallen regeren en gezond verstand zwijgt.

De maatschappelijke tol:

Deze juridische rigiditeit vertaalt zich in maatschappelijke ontwrichting:

- **Leegloop van het platteland** – Melkveehouders verliezen perspectief; dorpen ontvolken; lokale economieën versralen. De sociale samenhang verdwijnt, het verenigingsleven bloedt leeg.
- **Woningnood en stagnerende bouw** – Meer dan 240.000 geplande woningen lopen gevaar. De woningcrisis veroorzaakt stress, uitstel van gezinsvorming en aantoonbare gezondheidsverliezen (QALY's).
- **Vertrek van industrie** – In de Rotterdamse haven liggen bijvoorbeeld circa 300 projecten stil. Volgens de *Monitor Ondernemersklimaat 2024* overweegt één op de drie multinationals Nederland te verlaten.
- **Verminderde leefbaarheid en welzijn** – Stilstaande infrastructuur, vertraagde energietransitie en groeiend maatschappelijk onbehagen leiden tot stress, frustratie en verlies aan vertrouwen in het bestuur.

Evenredigheid als juridisch vangnet: ongelijke gevallen ongelijk behandelen:

Het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 lid 2 van de Awb bepaalt dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het doel dat met het besluit wordt nagestreefd. In de bestuursrechtelijke doctrine wordt dit beginsel vaak beschouwd als de juridische waarborg tegen excessieve lasten of onredelijke toepassing van beleid.

In de context van stikstoftoetsing legt het evenredigheidsbeginsel een kernnorm op: ongelijke gevallen moeten ongelijk behandeld kunnen worden, mits daar objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Bij toepassing op jouw paradox en het voorstel tot differentiatie, geldt het als volgt:

- Voor zeer kleine depositiebijdragen — liggen binnen modelonzekerheid of onder een rekenkundige ondergrens — kan een strikte toetsing leiden tot een onredelijk zware last voor initiatiefnemers, zonder dat het beschermingsdoel wezenlijk wordt gediend.
- Het evenredigheidsbeginsel vereist dan dat het bestuursorgaan een milder middel hanteert of zelfs afziet van toetsing tot op zekere grens, zolang daarmee het doel (natuurbehoud, instandhouding) niet wezenlijk wordt geschaad.
- Voor hogere bijdragen — waar ecologische betekenis en juridische risico's reëel zijn — kan wél een zwaarder regime zoals de ADC-toets worden gerechtvaardigd.

Zo zorgt het evenredigheidsbeginsel ervoor dat het juridisch stelsel maatwerk laat waar dat kan, en streng kan zijn waar dat hoort — precies wat nodig is om de paradox niet in een (juridisch) dogma te dwingen.

Op grond van artikel 8:69 Awb kan de bestuursrechter vervolgens, hij is dan bij uitzondering, even, actief, ambtshalve zowel rechtsgronden als feitelijke elementen aanvullen. Zoals de memorie van toelichting benadrukt, mag de rechter “doorvragen”, maar hij moet dan op die feiten wel hoor en wederhoor toepassen, zodat partijen zich daarover kunnen uitlaten^{xxxix}.

Artikel 8:69 Awb versterkt dan ook de toepassing van het evenredigheidsbeginsel: zij waarborgt dat de rechter niet louter formeel toetst, maar actief kan nagaan of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen — met oog voor context, proportionaliteit en feitelijke onderbouwing.

Het uitdaagrecht als versneller:

Tegen deze achtergrond krijgt het uitdaagrecht ^{xc}een sleutelrol.

Het stelt lokale partijen in staat om bestaande regels of maatregelen uit te dagen en alternatieven aan te dragen, mits zij kunnen aantonen dat hun aanpak minstens zo effectief is voor de natuurdoelen.

De meetpilot Liefstingsbroek toont dit overtuigend aan: lokale monitoring en gebiedsgericht maatwerk kunnen stikstofbelasting effectief reduceren, zonder overschrijding van kritische depositiewaarden in Natura 2000-gebieden.

Het uitdaagrecht is daarmee geen bestuurlijke curiositeit, maar een juridische verplichting tot ontvankelijkheid voor innovatie.

Waar de wet niet alle situaties kan voorzien, schept het uitdaagrecht de noodzakelijke bestuurlijke dynamiek om alternatieve routes te beproeven.

Monitoring als oplossing: de experimenteerbepaling:

De experimenteerbepaling ^{xci}vult deze ruimte verder in.

Zij maakt het mogelijk om innovatieve maatregelen te testen op basis van lokale meetdata en tussentijdse evaluatie.

Dit sluit aan bij de lijn van het Hof van Justitie van de EU, dat experimenteerruimte toestaat mits de monitoring robuust en toetsbaar is.

Hiermee kan Nederland zich ontwikkelen tot een *living lab* van juridisch gecontroleerde en wetenschappelijk toerekenbare innovatie.

Het voorzorgsbeginsel wordt dan niet langer gebruikt om vooruitgang te blokkeren, maar om haar onder voorwaarden mogelijk te maken.

De paradox als routekaart:

De Habitatrichtlijn biedt ruimte, de Omgevingswet biedt instrumenten, en de samenleving biedt kennis.

Door een gedifferentieerde toetsing toe te passen – lichte toetsing onder de ondergrens, ADC-toets daarboven – en het uitdaagrecht en de experimenteerbepaling actief te benutten, ontstaat een dynamisch systeem waarin wetenschap, recht en bestuur elkaar niet langer gijzelen, maar aanvullen.

Het evenredigheidsbeginsel ^{xcii}vormt daarbij de normatieve ruggengraat: ongelijke gevallen moeten ongelijk worden behandeld, in verhouding tot hun feitelijke betekenis.

Zo wordt de ADC-toets geen obstakel, maar de veiligheidsklep van bestuurlijke redelijkheid.

Waar de wet zwijgt, moet het bestuur spreken:

De kern van de stikstofcrisis ligt dan ook niet in stikstofverbindingen, maar in onze omgang met onzekerheid. De verbinding zoeken hoe met die onzekerheid om te gaan is dan ook de kern.

Het is de taak van het bestuur om in de stilte van de wet de stem van de redelijkheid te laten klinken.

Dat vereist moed om af te wijken van modeldenken, en vertrouwen in lokale kennis, metingen en maatwerk.

Het is tijd voor een koerswijziging:

- **Van voorzorg naar proportionaliteit.**
- **Van juridisch dogma naar bestuurlijke rede.**
- **Van Sim City naar samenleving.**
- **Van angst naar verantwoordelijkheid.**

Wie durft te handelen waar de wet stilvalt, herstelt de balans tussen natuur, recht en menselijke maat.

Niet langer *“nee, tenzij het model het toestaat”*, maar *“ja, mits het juridisch verantwoord, ecologisch houdbaar en maatschappelijk noodzakelijk is.”*

Want uiteindelijk gaat dit debat niet alleen over stikstofverbindingen en de stikstofdeken, die er overigens de facto niet is, maar over voedselzekerheid, leefbaarheid en de continuïteit van onze samenleving zelf. Laten we ons focussen waar het om gaat.

Een recht dat de natuur beschermt, moet ook de mens in staat stellen te blijven voeden — met rede, rechtvaardigheid en gezond verstand.

Epiloog:

AERIUS – een digitale allegorie

AERIUS:

*Doit slechts bedoeld als hulpmiddel,
een technisch kompas in een troebele lucht,
werd het stilaan een geloof,
een machine die zichzelf gelijk gaf.*

*Het model kijkt niet meer naar de wereld,
het spiegelt haar niet,
het schept haar –
regel na regel, pixel na pixel.*

*Zo werd berekening wet,
en redelijkheid ruis.
Het bestuur buigt, gehoorzaam,
voor zijn eigen simulatie.*

*Waar de mens ooit mat wat hij zag,
ziet hij nu slechts wat hij mag meten.
En ergens, tussen getal en geweten,
verliest de werkelijkheid haar naam.*

ⁱ Ironisch genoeg en zal uit al het navolgende blijken schuilt er in de naam AERIUS zelf al een waarschuwing. De afkorting stond oorspronkelijk voor “*Assessment of Environmental Risks In relation to the Use of Substances*” — een model dat bedoeld was om risico's te beoordelen bij het gebruik van stoffen, niet om ze juridisch te verabsoluteren. Wat begon als een instrument om milieubelasting inzichtelijk te maken, is geëvolueerd tot een juridisch axioma waarin elke berekende molecuul betekenis krijgt. Het voorzorgsbeginsel is daarmee niet langer een redelijke waarborg tegen ecologische schade, maar een zelfversterkend algoritme van onzekerheid geworden. Wat ooit diende om risico's te beheersen, wordt nu gebruikt om elke onzekerheid tot risico te verheffen. Zo is AERIUS — oorspronkelijk een technisch hulpmiddel — uitgegroeid tot de kern van een digitale bestuurscultuur waarin het model niet langer de werkelijkheid weerspiegelt, maar de werkelijkheid dicteert. Een systeem dat zichzelf wet verklaart, en daarmee het bestuur reduceert tot uitvoerder van zijn eigen simulatie.

ⁱⁱ F4I Stikstof Deel 1 en 2, 2024 en 2025;

ⁱⁱⁱ HvJEU, C-127/02 Waddenzee, conclusie punt 5;

^{iv} ECLI:NL:RVS:2025:2404;

^v TNO (R11334, 2024, p. 25-26): “Er is geen sluitende argumentatie om onzekerheden op totaalniveau door te vertalen naar individuele bronnen.” - Ir. Wouter de Heij (2024, p. 134): “OPS is ongeschikt voor vergunningverlening. We adviseren AERIUS uit de wet te halen.” - RIVM Auditcommissie (feb. 2024, p. 12): “AERIUS is ontworpen voor nationale schaal, niet voor individuele besluiten. Dat leidt tot structurele problemen.” In cases where methods for policy advice have turned out not to be fit for purpose, the methods used were originally meant for other purposes or different scales. For example, the Aerijs model is fit-for-purpose to analyse trends on a national and regional scale, but the application of an adapted version on a lower scale did run into problems.

^{vi} NVV-uitspraken, o.a. ECLI:NL:GHARN:2006:AY7535 en ECLI:NL:GHARN:2007:BA9966;

^{vii} HvJ EG 19 november 1991, C-6/90, Jur. 1991, p. I-05357;

^{viii} ECLI:NL:RVS:2025:2404;

^{ix} In het advies van de Raad van State van 26 mei 2025 staat weergegeven *‘In procedures zal dan ook de vraag aan de orde kunnen komen of het expert-oordeel zodanig wetenschappelijk gedragen is dat het verantwoord is om de voorgestelde ondergrens van 1 mol/ha/jaar toe te passen bij de beoordeling of significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen worden uitgesloten.’*

^x HvJ EU 10 november 2016, ECLI:EU:C:2016:847;

^{xi} In het artikel ‘De PAS-uitspraak zet geen streep door de ADC-toets’ van mr. C.J.Visser wordt het genoemde op bladzijde 121 verwoord;

^{xii} Kamerstuk 35 600, nr. 19;

^{xiii} Zie ook: HvJ EU 10 november 2016, ECLI:EU:C:2016:847 (Caretta caretta), punt 41;

^{xiv} Bouwrecht 2019/88, p. 634;

^{xv} Bouwrecht 2023/19, p. 118;

^{xvi} Kamerstukken II 2003/04, 29 251, nr. 3, p. 28;

^{xvii} TK 35 600 nr. 19;

^{xix} HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10, r.o. 70-74;

^{xx} ECLI:NL:GHARN:2006:AY7535 en ECLI:NL:GHARN:2007:BA9966;

^{xxi} Voorlichting rekenkundige ondergrens stikstofdepositie

Gepubliceerd op 26 mei 2025 *‘De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 21 mei 2025 de voorlichting over een rekenkundige ondergrens voor stikstofdepositie vastgesteld. De voorlichting is op 26 mei 2025 gepubliceerd op de website van de Raad van State’*

^{xxii} ECLI:NL:RVS:2025:2404;

^{xxiii} In dat kader is een conclusie van de advocaat-generaal Kokott van belang en staat in de Conclusie AG Kokott van 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622, r.o. 160 vermeld: ‘Houdt men het totaalbeeld voor ogen, dan is het duidelijk dat een lidstaat als Nederland niet onderworpen kan zijn aan een onvoorwaardelijke verplichting om zijn landbouw plotseling op grote schaal in te perken en ook fors in te grijpen in andere economische ontwikkelingen teneinde de belasting van Natura 2000 gebieden met stikstof tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Dwingende redenen van groot openbaar belang dienen naar behoren in aanmerking te worden genomen.’ Het op grote schaal inperken van de landbouw en ook fors ingrijpen in andere economische ontwikkelingen is een dwingende reden van groot openbaar belang.

^{xxiv} ECLI:EU:C:2018:622;

^{xxv} Greenhouse Gas Emissions from Two Beef Systems from Birth to Greenhouse Gas Emissions from Two Beef Systems from Birth to Slaughter in Eastern Nebraska;

^{xxvi} Handreiking Beheerplannen Natura 2000-gebieden;

^{xxvii} Maatwerk met Meetwerk Liefstingsbroek Eindrapportage Februari 2025, p. 7;

^{xxviii} <https://www.ltonoord.nl/actueel/pilot-stikstofmetingen-liefstingsbroek-met-drie-jaar-verlengd>;

^{xxix} Maatwerk met Meetwerk Advies Gebiedsgerichte aanpak Liefstingsbroek 30 november 2022;

^{xxx} Handreiking Beheerplannen Natura 2000-gebieden, blz. 25, 57, 58 en 60;

^{xxxii} Uitspraak 202105877/1/R2, ECLI:NL:RVS:2024:3388, overweging 3;
^{xxxiii} Uitspraak 202105877/1/R2, ECLI:NL:RVS:2024:3388, overweging 3;
^{xxxiii} <https://www.natura2000.nl/werkwijze/beheerplannen-voor-natura-2000-gebieden#:~:text=Meestal%20maakt%20de%20provincie%20een,de%20leiding%20in%20dit%20proces;>

^{xxxiv} Vergunningverlening loopt vast vanwege stikstof, gemeente.nu

^{xxxv} Vergunningverlening loopt vast vanwege stikstof, gemeente.nu

^{xxxvi} Uitspraak 202203156/1/R2, ECLI:NL:RVS:2024:3356;

^{xxxvii} Uitspraak 202205185/1/R2, ECLI:NL:RVS:2024:3569

^{xxxviii} Uitspraak 202106907/1/R2, ECLI:NL:RVS:2024:844

^{xxxix} Uitspraak 202201726/1/R2, ECLI:NL:RVS:2024:852

^{xi} Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 600, nr. 19, blz. 4, namelijk: Dat kan als er geen reële alternatieven zijn voor de betrokken activiteiten – zoals in dit geval, waar het niet legaliseren voor deze groep een omvangrijk verlies van de waarde van gedane investeringen zou betekenen, terwijl tegelijkertijd de bijdrage aan de stikstofbelasting uiterst beperkt is – en als de activiteiten noodzakelijk zijn om dwingende redenen van groot openbaar belang.

^{xli} Zie: ECLI:EU:C:2014:113 overweging 43, namelijk: Ik ben niet overtuigd door het argument van het Verenigd Koninkrijk, dat de hier door mij voorgestane benadering tot het absurde resultaat kan leiden dat een plan dat schadelijke gevolgen heeft voor een habitat zou kunnen worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn omdat die gevolgen te insignificant zijn om de natuurlijke kenmerken van het gebied te kunnen aantasten, terwijl een ander plan dat verslechtering van een beperkt gebied van de habitat meebrengt en voorziet in vervanging ervan door een groter gebied van dezelfde habitat, met per saldo een nettovoordeel, niet zou kunnen worden goedgekeurd. Enerzijds is, als gezegd, succes voor de nieuwe habitat, en dus nettovoordeel, niet gegarandeerd, zodat het standpunt van het Verenigd Koninkrijk mogelijk niet in overeenstemming is met het voorzorgsbeginsel. Anderzijds sluit het feit dat goedkeuring overeenkomstig artikel 6, lid 3, niet mogelijk is, op zich goedkeuring overeenkomstig artikel 6, lid 4, waarvan de formulering specifiek rekening houdt met compenserende maatregelen, niet uit.

^{xlii} Handboek Werken met AERIUS Calculator Versie 2023.2 v1, blz 44 en 45 en Toelichting Depositieberekeningen AERIUS, RIVM, 23-9-2011, blz. 4 en staat o.a. over de oorzaak weergegeven: De onzekerheid in de depositieberekeningen kan ruwweg gesplitst worden in vier oorzaken namelijk tengevolge van onzekerheden in de emissies, het landgebruik, de verspreidingsberekening en in de depositieberekening.

^{xliii} Uitspraak 14.04.2010 -

BVerwG 9 A 5.08: ECLI:DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0 en overweging 94: Eine Orientierungshilfe bietet insoweit der vom Kieler Institut für Landschaftsökologie erarbeitete Fachkonventionsvorschlag, der unabhängig vom betroffenen Flächenumfang eine Schwelle von 3 % des CL empfiehlt (KIfL, S. 35). Ausweislich dieser naturschutzfachlich fundierten Ausarbeitung wird von konsultierten Experten eine Zusatzbelastung in der Größenordnung von 3 % des CL übereinstimmend als nicht signifikant verändernd eingestuft (ebd. S. 36; vgl. auch die auf einem internationalen Workshop vom 18. bis 20. Mai 2009 beruhende Publikation von Uhl u.a., „Ermittlung und Bewertung von Wirkungen durch Stickstoffdepositionen auf Natura 2000 Gebiete in Deutschland“). Die Erläuterungen der Gutachter des Beklagten in der mündlichen Verhandlung, denen der Gutachter des Klägers keine fachlichen Einwände von Gewicht entgegenzusetzen vermocht hat, haben diese Einschätzung bestätigt; danach besteht mittlerweile ein fachwissenschaftlicher Konsens darüber, dass Zusatzbelastungen von nicht mehr als 3 % des CL außerstande sind, signifikante Veränderungen des Ist-Zustandes auszulösen oder die Wiederherstellung eines günstigen Zustandes signifikant einzuschränken. Gemessen an der habitatrechtlichen Zielsetzung, einen günstigen Erhaltungszustand zu erhalten oder wiederherzustellen, erweisen sich damit vorhabenbedingte Zusatzbelastungen bis zu dieser Schwelle unabhängig vom Umfang der betroffenen Fläche als Bagatelle, die die Verträglichkeit des Vorhabens nicht in Frage stellt. Dies trifft jedenfalls dann zu, wenn schon die Vorbelastung den CL um mehr als das Doppelte übersteigt. Denn bei dieser Sachlage fällt zum einen die Zusatzbelastung gegenüber der Vorbelastung sehr gering ins Gewicht, zum anderen lässt sich dann ein dem CL-Wert entsprechender Zustand ohnehin nicht mit den spezifischen Mitteln des Habitatrechts, sondern nur durch eine effektive Luftreinhaltepolitik erzielen

^{xliiv} Uitspraak 202107079/1/R4, ECLI:NL:RVS:2022:3159 overweging 23: Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de stikstofuitstoot die wordt veroorzaakt door de vervoersbewegingen van privépersonen. Alle stikstofemissies van grote en kleine bronnen samen leiden tot een hoge achtergronddepositie en vormen een zogenoemde stikstofdeken. Hierdoor worden in veel Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarden overschreden. Dat betekent dat stikstofgevoelige habitattypen en habitats van soorten in Natura 2000-gebieden kunnen worden aangetast. Daardoor kunnen deze habitattypen of habitats van soorten uiteindelijk verdwijnen.

^{xlv} [Stikstof: "Nederland kan drempelwaarden van Denemarken of Duitsland toepassen" | VILT vzw](#) en staat o.a. aangegeven: 'De hogere drempelwaarden die Duitsland en Denemarken toepassen als het gaat om stikstof, kunnen ook in Nederland toegepast worden. Liggen die waarden te laag, dan wordt je vergunningverlening een oneerlijke loterij. Het is alsof je verkeersboetes gaat uitdelen omdat je volgens het flitsapparaat 0,1 kilometer per uur te hard rijdt, terwijl het flitsapparaat een nauwkeurigheid heeft van meer dan tien kilometer per uur. Dat staat in een nieuw stikstofrapport van De Nieuwe Denktank.'

^{xlvi} Interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens stikstofdepositieberekeningen Rapportage juridische analyse Finale versie, 4 juli 2024, blz. 6 en noem ik ter volledigheid dat het voorzorgsbeginsel niet geldt bij achtergronddepositie: Een ecologische beoordeling (in een voortoets of een passende beoordeling) van effecten onder de ondergrens is niet aan de orde. Onder de ondergrens is de depositie immers niet toerekenbaar aan een individuele activiteit of mitigerende maatregel. Het voorzorgsbeginsel gaat niet zover dat in een dergelijk geval toch effecten beoordeeld moeten worden. De ViA15 uitspraak van de Afdeling van 5 april 2023 geeft een uitleg op basis waarvan het voorzorgsbeginsel geen rol meer speelt (buiten de 25 km in dat geval) 9. Deze redenering kan ook aan de orde zijn bij een rekenkundige ondergrens. Onder de rekenkundige ondergrens is er geen toerekenbaarheid van de depositie aan het plan of project of de mitigerende bronmaatregel aan de orde en er bestaat wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken 10. Los daarvan moet tegen verslechtering wel worden opgetreden met Hrl artikel 6 lid 1 en lid 2 maatregelen (zie hoofdstuk 7). Ook hoeft er geen cumulatietoets plaats te vinden. Op grond van de vaste jurisprudentie geldt dat de beoordeling van cumulatieve effecten niet aan de orde is als het te vergunnen project op zichzelf beschouwd geen gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied 11.

^{xlvii} BR 2019/88, blz. 634;

- xlvi BR 2023/19, blz. 118;
- xlx Zie: 'KAALSLAG OP HET PLATTELAND? Een verkennend onderzoek naar de maatschappelijke effecten van stikstofbeleid en overige regelgeving op de leefbaarheid van het platteland in relatie tot de melkveehouderij'
- ⁱ [Vergunningverlening loopt vast vanwege stikstof - Gemeente.nu](#)
- ⁱⁱ [Stikstofcrisis bedreigt bouw van honderdduizenden woningen: 'Heel slecht nieuws' | BNR Nieuwsradio](#)
- ⁱⁱⁱ [Woningnood is slecht voor de gezondheid | Trouw](#)
- ⁱⁱⁱⁱ [Rotterdamse haven gedomineerd door buitenlandse bedrijven](#)
- ^{liv} Art. 23.3 en art. 1.3 Omgevingswet.;
- ^{lv} Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 133-135;
- ^{lvi} Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuCHW), art. 2.4;
- ^{lvii} IPLO, "Experimenteren onder de Omgevingswet", [www.iplo.nl](#) (2024);
- ^{lviii} Ministerie van BZK, "Handleiding AMvB-experimenten Omgevingswet", versie 2023;
- ^{lix} IPLO, "Stappenplan pilotproject aanmelden", [www.iplo.nl](#);
- ^{lx} Art. 23.3 lid 5 t/m 7 Ow;
- ^{lxi} RIVM, "Effecten van stikstofmaatregelen", rapport 2022-0047;
- ^{lxii} Provincie Overijssel, "Driehoek Landbouw, Natuur, Water", beleidsprogramma 2023;
- ^{lxiii} IPLO, "Proefstallen en emissiefactoren", handreiking 2023;
- ^{lxiv} Ministerie van LNV, "Meetnet Liefstingsbroek", rapportage 2023;
- ^{lxv} Provincie Overijssel, "Gebiedsgerichte biodiversiteitsmonitor", pilot 2023;
- ^{lxvi} Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), art. 5.16 en 5.17.;
- ^{lxvii} Art. 2.1 Ow; zorgplichten en beginselen van behoorlijk bestuur.
- ^{lxviii} Nieuwe EU-aanpak Living Labs Regulatory Sandboxes Innovatie Boerenerf Versnelt Nederland Koploper Duurzame Landbouw Ammoniak stikstofverbindingen;
- ^{lxix} Eindrapportage, februari 2025, Maatwerk met Meetwerk, Liefstingsbroek
- ^{lxx} Eindrapportage, februari 2025, Maatwerk met Meetwerk, Liefstingsbroek, p. 39
- ^{lxxi} Eindrapportage, februari 2025, Maatwerk met Meetwerk, Liefstingsbroek, p. 50
- ^{lxxii} Eindrapportage, februari 2025, Maatwerk met Meetwerk, Liefstingsbroek, p. 61 en 62
- ^{lxxiii} TNO 2024 R11334 15 augustus 2024 Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening
- ^{lxxiv} TNO 2024 R11334 15 augustus 2024 Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening, p. 17
- ^{lxxv} TNO 2024 R11334 15 augustus 2024 Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening, p. 21
- ^{lxxvi} TNO 2024 R11334 15 augustus 2024 Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening, p.23
- ^{lxxvii} In dat geval is het voorzorgsbeginsel niet van toepassing. Zie: **Interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens stikstofdepositieberekeningen Rapportage juridische analyse Finale versie, 4 juli 2024**, blz. 6 en noem ik ter volledigheid dat het voorzorgsbeginsel niet geldt bij achtergronddepositie:
- Een ecologische beoordeling (in een voortoets of een passende beoordeling) van effecten onder de ondergrens is niet aan de orde. Onder de ondergrens is de depositie immers niet toerekenbaar aan een individuele activiteit of mitigerende maatregel. Het voorzorgsbeginsel gaat niet zover dat in een dergelijk geval toch effecten beoordeeld moeten worden. De Via15 uitspraak van de Afdeling van 5 april 2023 geeft een uitleg op basis waarvan het voorzorgsbeginsel geen rol meer speelt (buiten de 25 km in dat geval) 9. Deze redenering kan ook aan de orde zijn bij een rekenkundige ondergrens. Onder de rekenkundige ondergrens is er geen toerekenbaarheid van de depositie aan het plan of project of de mitigerende bronmaatregel aan de orde en er bestaat wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken 10. Los daarvan moet tegen verslechtering wel worden opgetreden met Hrl artikel 6 lid 1 en lid 2 maatregelen (zie hoofdstuk 7). Ook hoeft er geen cumulatietoets plaats te vinden. Op grond van de vaste jurisprudentie geldt dat de beoordeling van cumulatieve effecten niet aan de orde is als het te vergunnen project op zichzelf beschouwd geen gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied 11.*
- ^{lxxviii} TNO (R11334, 2024, p. 25-26): "Er is geen sluitende argumentatie om onzekerheden op totaalniveau door te vertalen naar individuele bronnen."
- ^{lxxix} Eindrapportage Meetpartners Liefstingsbroek, p. 38–39 en 50: De toetsing van lokale fenomenen zoals de filterende werking van vegetatiestructuren en bladopname bevestigt de meerwaarde van meet en maatwerk.
- ^{lxxx} Zie ECLI:EU:C:2018:622, r.o. 151, waarin wordt gesteld dat beoordelingen gebaseerd moeten zijn op de "beste beschikbare wetenschap", wat individuele en gebiedsspecifieke metingen vereist.
- ^{lxxxi} TNO-rapport (4_tno-2024-r11334), p. 17, 21 en 23: De beschreven onzekerheden in AERIUS en het ontbreken van een robuuste, wetenschappelijke onderbouwing voor de ondergrens benadrukken de noodzaak van aanvullende veldmetingen.
- ^{lxxxii} ECLI:EU:C:2018:622, r.o. 151 – "beweiding en bemesting niet wettelijk kunnen worden vrijgesteld...": Dit toont aan dat het gebruik van gemiddelden of generieke monitoring niet volstaat voor de vereiste individuele beoordeling.
- ^{lxxxiii} zoals gesteld in ECLI:EU:C:2018:622 (r.o. 151);
- ^{lxxxiv} op de vragen 3 t/m 4a in zaak C-293/17;
- ^{lxxxv} Zie artikel 23.3 Omgevingswet; Europese Commissie, Guidance on Article 6(3) and 6(4) of the Habitats Directive, 2021.
- ^{lxxxvi} Europese Habitatrichtlijn, art. 6; ECJ C-239/04 (Commission v Portugal), ECJ C-258/11 (Sweetman).
- ^{lxxxvii} Interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens stikstofdepositieberekeningen van 4 juli 2024;
- ^{lxxxviii} ECLI:NL:RVS:2023:1299;
- ^{lxxxix} Kamerstukken II 2003/04, 29 251, nr. 3, p. 28;
- ^{xc} artikel 18.13 OW;
- ^{xci} artikel 23.3 OW;
- ^{xcii} artikel 3:4 lid 2 Awb.