

'Paper trails'

Voorstellen voor een Habitatrichtlijn die meer beschermt dan papieren tijgers

FINALE VERSIE d.d. 20 april 2026

Hoofdstuk 1: No more paper trials

Verbeteringen ten opzichte van de referentiesituatie

Oplossingsrichting:

1A: Rekening houden met direct samenhangende positieve gevolgen

1B: Beoordeling ten opzichte van de referentiesituatie

Hoofdstuk 2: Less paper, more predictability

Concretisering / harmonisering van de significantietoets

Oplossingsrichting:

2A: Codificatie van een ondergrens of drempelbenadering (ORNIS)

2B: Inhoudelijke harmonisatie van de passende beoordeling met de mer

Hoofdstuk 3: From paper to practice

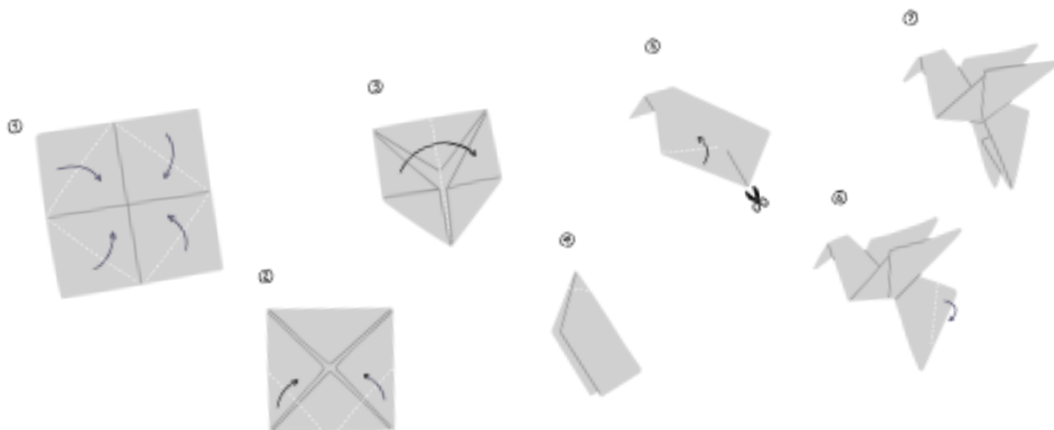
Ruimte voor een meer systematische aanpak

Oplossingsrichting:

3A: Implementatie van de Duitse werkwijze

3B: Systematische saldobenadering voor de depositie van stoffen

Bijlage 1: Houthoff, 'Meer dan papier', d.d. 18 februari 2025.



1. Inleiding – 'Paper trails'

- 1.1. Het rapport-Draghi heeft de vereenvoudiging van wet- en regelgeving centraal gesteld om het Europese concurrentievermogen te versterken, met nadruk op snelheid, voorspelbaarheid en investeerbaarheid.¹ De Europese Commissie ("**Commissie**") heeft deze (eerste) lijn uitgewerkt in de *Competitiveness Compass*² en vervolgens onder meer in de mededeling inzake *Simplifying for sustainable competitiveness*, met daarin een wetgevingspakket dat beoogt de milieudoelstellingen van de Unie op efficiëntere, minder kostbare en slimmere wijze te bereiken.³
- 1.2. Als onderdeel van de Milieumobus heeft de Commissie voor 2026 een stresstest van de Europese Vogelrichtlijn⁴ en de Habitatrichtlijn⁵ aangekondigd (de "**Stresstest VHR**"). Deze Stresstest VHR maakt deel uit van de 'vereenvoudigingsagenda' van de Commissie en ziet nadrukkelijk ook op artikel 6 Habitatrichtlijn en de passende beoordeling voor Natura 2000-gebieden.⁶ Daarnaast is sinds 10 december 2025 – eveneens als onderdeel van het *environmental simplification package* - een voorstel voor een verordening inzake het versnellen van milieubeoordelingen beschikbaar⁷. Dit voorstel definieert de termen screening en scoping voor richtlijnen waarin dat nog niet is vastgelegd,⁸ introduceert een *environmental single point of contact* en beoogt meer coherentie, voorspelbaarheid en rechtszekerheid in vergunningprocedures.⁹ Het voorstel bevat nadrukkelijk ook diverse versnellingsmaatregelen die zien op de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Hetzelfde geldt voor het European Grids Package, dat in het teken staat van versnelling van strategische projecten en eveneens specifieke versnellings- en versimpelingsmaatregelen kent inzake beide richtlijnen.¹⁰
- 1.3. Dat de Commissie juist naar de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn kijkt, is niet onlogisch. De Nederlandse stikstofcrisis – die het gevolg is van implementatiekeuzes en jurisprudentie op basis van deze twee richtlijnen – laat zien dat deze in de praktijk in ieder geval op de wijze als op dit moment toegepast negatief doorwerken in de concurrentiekracht, investeringszekerheid en verduurzaming. Uit recente Nederlandse jurisprudentie blijkt dat de stikstofproblematiek zich uitbreidt naar andere terreinen: op grond van de Habitatrichtlijn wordt inmiddels ook gekeken naar de depositie/neerslag van gewasbeschermingsmiddelen in de agrarische sector¹¹, en van stoffen als SO₂ en (p)ZZS-en in de industrie¹².
- 1.4. Tegen deze achtergrond is de onderhavige notitie op verzoek van Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland ("**LTO**") opgesteld als input voor het Brusselse (wetgevings)proces over de Stresstest VHR. Deze notitie met de titel 'Paper trails' volgt de 'paper trail' van de Habitatrichtlijn in rechtspraak en beleid voor zover dat de concurrentiekracht

¹ M. Draghi, The Future of European Competitiveness, Report for the President of the European Commission, september 2024, Part A, Chapter 3, p. 45.

² Mededeling van de Commissie, A Competitiveness Compass for the EU, COM(2025) 30 final, 29 januari 2025.

³ Mededeling van de Commissie, Simplifying for sustainable competitiveness, COM(2025) 980 final, 10 december 2025 (de "**Milieumobus**").

⁴ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie) ("**Vogelrichtlijn**").

⁵ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna ("**Habitatrichtlijn**").

⁶ Europese Commissie, 'Stress test of the Birds and Habitats Directives', Green Forum, 2026.

⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het versnellen van milieubeoordelingen, COM(2025) 984 final.

⁸ Bijvoorbeeld de Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie) ("**mer-richtlijn**") en Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's ("**smb-richtlijn**").

⁹ Met o.a. het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het versnellen van milieubeoordelingen, COM(2025) 984 final, in het bijzonder art. 2, 3, 5 en 7 en de toelichting daarbij.

¹⁰ Mededeling van de Commissie, European Grids Package, COM(2025) 1005 final, 10 december 2025, met als onderdeel het Voorstel voor een herziene richtlijn om de vergunningsprocedures voor infrastructuurprojecten te versnellen COM(2025/1007 final).

¹¹ Zie bijv.: ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428

¹² Zie bijv.: Rb. Noord-Holland 23 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:1587.











belemmert, en beoogt met gerichte voorstellen belemmeringen daarin weg te nemen. De focus ligt daarbij bewust op de ruimte op Unieniveau, niet op de ruimte voor lidstaten. Voor de ruimte die de lidstaat Nederland heeft, wordt verwezen naar de notitie 'Meer dan papier', welke Houthoff eerder opstelde in opdracht van LTO en waarvan de doorwerking in het bouwstenendocument van LTO, de jonge boeren en tuinders (NAJK), provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) mede de basis vormt voor delen van het huidige coalitieakkoord op dit onderwerp.¹³ Hoewel deze notitie op verzoek van LTO is geschreven, zien de hierna beschreven oplossingsrichtingen niet op een sectorspecifieke aanpak, maar op generieke aanpassingen die passen bij de Brusselse agenda van vereenvoudiging, rechtszekerheid, concurrentiekracht en vermindering van administratieve lasten.

- 1.5. Naast het bovenstaande, loopt in Brussel een tweede lijn: de Commissie en de lidstaten beogen de komende jaren met grotere intensiteit in te zetten op natuurherstel. Zo is in de Natuurherstelverordening bevestigd dat lidstaten tot natuurherstel verplicht zijn en toegevoegd dat uiterlijk op 1 september 2026 een ontwerp voor een nationaal herstelplan voor, een uitgebreide vorm van, dit natuurherstel moeten indienen.¹⁴ De voorstellen in deze notitie zijn mede in het licht van deze tweede lijn gericht op een eenvoudiger, voorspelbaarder en beter toepasbare vormgeving van natuurbescherming zonder verlaging van het beschermingsniveau voor de natuur binnen de Unie.

Inhoud


- 1.6. Hoofdstuk 1 ('*No more paper trials*') ziet op ecologische verbeteringen ten opzichte van de referentiesituatie. Centraal staat de vraag hoe wijzigingen of uitbreidingen van activiteiten juridisch mogelijk kunnen blijven wanneer stikstofemissies per saldo afnemen. De twee aangrijpingspunten hier zijn het meewegen van direct samenhangende positieve gevolgen en de beoordeling ten opzichte van de referentiesituatie.
- 1.7. Hoofdstuk 2 ('*Less paper, more predictability*') ziet op de concretisering en harmonisering van de significantietoets. Daarin worden twee afzonderlijke aspecten uitgewerkt: codificatie van een reeds bestaande ondergrens en inhoudelijke harmonisatie van de passende beoordeling met de systematiek van de milieueffectrapportage ("**mer**").
- 1.8. Hoofdstuk 3 ('*From paper to practice*') ziet op ruimte voor een meer systematische aanpak. De centrale vraag is hoe maatregelen op systeem- of gebiedsniveau eenvoudiger kunnen worden betrokken bij vergunningverlening, met name waar het gaat om zekerheid, timing, toerekening en additionaliteit.

Escalatieladder voor invoering van de voorstellen

- 1.9. In de voornoemde hoofdstukken zijn per oplossingsrichting verschillende gradaties van instrumenten benoemd, met een oplopende mate van ingrijpendheid volgens onderstaande 'escalatieladder':
 - a. Interpretatie / FAQ / Commissieverklaring 
 - b. Aanvulling of wijziging van de Guidance / Commission notice;  
 - c. Technische methodiek of procedurele harmonisatie;   
 - d. (Sector)specifieke lex specialis-richtlijn;    

¹³ Houthoff, Meer dan papier, 18 februari 2025; IPO, 'Overheden en landbouworganisaties doen gezamenlijke handreiking om Nederland van het stikstofslot te krijgen (bouwsteen stikstof)', 10 juli 2025; IPO, 'Coalitieakkoord kans om Nederland weer aan de gang te krijgen', 5 februari 2026.

¹⁴ Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 betreffende natuurherstel, in het bijzonder art. 16 en 17; Commission Implementing Regulation (EU) 2025/912 van 19 mei 2025 tot vaststelling van een uniform format voor het nationale herstelplan.

e. Wijziging van de Habitatrichtlijn zelf 

Afbakening

- 1.10. De (juridische) voorstellen die in deze drie hoofdstukken worden gedaan, kunnen – met nadruk en ook gelet op de tweede lijn zoals beschreven in § 1.5 – niet los worden gezien van de opdracht die op lidstaten rust om daadwerkelijk te komen tot natuurherstel in de EU. Met deze voorstellen verandert die opdracht niet. Wel verschuift de last van het (niet) vervullen van die herstelopdracht meer terug naar de hier tekortschietende overheid, in plaats van naar de individuele ondernemer die aan die opgave niet of slechts beperkt kan bijdragen.

2. Hoofdstuk 1: 'No more paper trials'

Verbeteringen ten opzichte van de referentiesituatie

2.1. Vraagstelling: Op welke manier kan de Habitatrictlijn zelf of onderliggende regelgeving worden aangepast zodat de wijziging of uitbreiding van activiteiten juridisch wordt toegestaan wanneer de emissies per saldo afnemen c.q. de activiteit uiteindelijk tot een emissiedaling leidt?

2.2. Context

2.2.1. Zoals uiteengezet in de notitie 'Meer dan papier', die Houthoff op verzoek van LTO schreef, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("**Raad van State**") in de *Rendac- en Amercentrale-zaken*¹⁵ onder verwijzing naar onder meer de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("**Hof van Justitie**") in *People Over Wind*¹⁶ en *Eco-Advocacy*¹⁷ geoordeeld dat intern salderen vooralsnog niet als standaardonderdeel van een project kan worden beschouwd. Daardoor mag intern salderen niet worden meegenomen in de voortoets voor de conclusie dat geen natuurvergunning nodig is.

2.2.2. Deze uitkomst is niet alleen juridisch relevant, maar raakt ook direct aan de Brusselse concurrentiekrachtagenda. Zij maakt bijvoorbeeld verduurzaming procedureel zwaarder dan het ongewijzigd voortzetten van een bestaande, meer vervuilende activiteit. Deze perverse prikkel staat op gespannen voet met de inzet van de Commissie op snellere, beter voorspelbare procedures voor strategische en verduurzamende investeringen.¹⁸ Ook buiten de verduurzamingsvraag maakt de (zeer) strikte lijn van de Raad van State vergunningverlening zodanig lastig dat ook de concurrentiekracht onder druk komt te staan.¹⁹

2.2.3. Juridisch zit de blokkade vooral op twee punten. Ten eerste: mag in de screeningfase / voortoets rekening worden gehouden met positieve gevolgen die rechtstreeks samenhangen met het project? Ten tweede: mag de beoordeling plaatsvinden ten opzichte van de rechtmatig bestaande referentiesituatie, of moeten de gevolgen van het nieuwe project volledig geïsoleerd worden beoordeeld – alsof de bestaande, rechtmatige activiteit niet bestaat?²⁰ Op beide punten kan op Unieniveau verduidelijking worden gegeven zonder dat het beschermingsniveau hoeft te dalen.

2.2.4. Daarbij is van belang dat reeds door diverse auteurs is bepleit - en ook in de notitie 'Meer dan papier' is uiteengezet - dat de door de Raad van State uitgezette lijn niet per se de enige juiste lezing van het Unierecht is.²¹ In zoverre ligt de oplossingsrichting dus niet uitsluitend op Europees niveau. Gezien de wens van de Commissie om de concurrentiekracht van de Unie te versterken, bestaat echter ook een belang om dergelijke verschillen tussen lidstaten met groot effect op de concurrentiekracht te voorkomen en het risico van 'overwaaiing' naar andere lidstaten te beperken.

¹⁵ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amercentrale).

¹⁶ HvJ EU 12 april 2018, C-323/17, ECLI:EU:C:2018:244 (People Over Wind en Peter Sweetman/Coillte Teoranta).

¹⁷ HvJ EU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco Advocacy CLG/An Bord Pleanála).

¹⁸ COM(2025) 980 final; COM(2025) 984 final; COM(2025) 1005 final.

¹⁹ Vgl. M. Draghi, *The Future of European Competitiveness*, Part A, Chapter 3, p. 45; Mededeling van de Commissie, *A Competitiveness Compass for the EU*, COM(2025) 30 final; Mededeling van de Commissie, *Simplifying for sustainable competitiveness*, COM(2025) 980 final.

²⁰ Bij de eerste benadering wordt gekeken naar het verschil tussen de oude en de nieuwe situatie: een wijziging die per saldo de milieudruk vermindert, kan dan makkelijker door de screening komen. Bij de tweede ('geïsoleerde') benadering wordt de bestaande activiteit volledig weggedacht en wordt uitsluitend de nieuwe activiteit beoordeeld alsof zij vanuit het niets ontstaat, ongeacht wat er al was. De Raad van State hanteert momenteel deze strengere geïsoleerde benadering.

²¹ Zie bijv. R. Olivier en S.T.J. Olierook, noot onder ABRvS 18 december 2024, JM 2025/38, en A. Collignon, noot onder ABRvS 18 december 2024, AB 2025/297.

2.3. Oplossingsrichting 1A: Rekening houden met direct samenhangende positieve gevolgen

- 2.3.1. De eerste oplossingsrichting is om in de voortoets rekening te laten houden met de positieve gevolgen die rechtstreeks samenhangen met het project en deze niet als mitigerende maatregel te behandelen.
- 2.3.2. Voor deze benadering bestaat een juridisch aanknopingspunt. Uit het *Eco-Advocacy-arrest* van het Hof van Justitie volgt niet dat ieder projectonderdeel dat nadelige gevolgen beperkt, reeds daarom als mitigerende maatregel moet worden behandeld. Het onderscheid in deze uitspraak ligt veeleer tussen maatregelen die specifiek zijn ontworpen om Natura 2000-gevolgen te voorkomen en projectkenmerken die hoe dan ook inherent zijn aan het project.²² In de notitie 'Meer dan papier' is uitgewerkt dat de beëindiging of aanpassing van een bestaande activiteit soms onlosmakelijk samenhangt met het nieuwe project.²³ Wordt dat element in de screening genegeerd, dan dreigt de beoordeling juist minder volledig en minder realistisch te worden – zie bijvoorbeeld het voorbeeld over de dubbeltelling hieronder in § 2.3.4 – en daardoor niet langer in lijn te zijn met de eisen die de Europese rechtspraak aan de volledigheid van de voortoets stelt.²⁴

Aanvulling van Guidance / Richtsnoeren

- 2.3.3. De snelste inhoudelijke stap is om in de Guidance van de Commissie²⁵ en/of de methodologische richtsnoeren²⁶ op te nemen dat in de screening rekening mag worden gehouden met positieve gevolgen die rechtstreeks samenhangen met het project.²⁷ Concreet zou in de Guidance kunnen worden verduidelijkt:²⁸

“In the screening stage, the competent authority may take into account (a broad range of) positive effects that are directly linked to the project under assessment.”

- 2.3.4. Hiermee worden geen projecten aan de reikwijdte van de Habitatrichtlijn onttrokken - een voortoets blijft immers verplicht - maar wordt wel voorkomen dat de voortoets verwordt tot een onrealistische, papieren toets. Dat risico doet zich bijvoorbeeld voor wanneer een oude fabriek wordt vervangen door een nieuwe, duurzame fabriek en in de voortoets de gevolgen van beide fabrieken bij elkaar worden opgeteld, terwijl dat scenario zich nooit tegelijk zal hoeven voordoen.
- 2.3.5. Daarbij is - hier, maar ook verder in deze notitie - van belang dat de aanpassing van de Guidance daadwerkelijk verschil in de praktijk kan maken. De Commissie heeft de Guidance juist opgesteld om de toepassing van de richtlijn in de praktijk te ondersteunen; die guidance bouwt expliciet voort op de rechtspraak van het Hof van Justitie. Hoewel alleen het Hof van Justitie een bindende uitleg van het Unierecht kan geven,²⁹ vormt de Guidance in de praktijk wel een belangrijke interpretatiebron.³⁰ Dat blijkt ook uit het *Waddenzee-arrest* van het Hof van Justitie, waar het Hof van Justitie zelf naar de Guidance

²² HvJ EU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco Advocacy CLG/An Bord Pleanála).

²³ Houthoff, Meer dan papier, 18 februari 2025, hoofdstuk 1, voorstel 1A.

²⁴ Zie ook Houthoff, Meer dan papier, 18 februari 2025, hoofdstuk 1, voorstel 1A.

²⁵ Mededeling van de Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), C(2018) 7621 final ("**Guidance**").

²⁶ Mededeling van de Commissie, Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden - Methodologische richtsnoeren inzake de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), 2021/C 437/01 ("**Richtsnoeren**").


²⁷ Vgl. ook Europese Commissie, 'Stress test of the Birds and Habitats Directives', Green Forum, onder de tijdtlijn ('Spring 2026'), waarin nieuwe guidance documents worden aangekondigd. Daarin kan, zoals hier ook is voorgesteld een correctie op / keuze in bepaalde uitleg van jurisprudentie door het HvJ EU plaatsvinden.

²⁸ Waar in deze notitie een aanpassing van de Guidance is voorgesteld, kan dit door aanpassing van de Guidance zelf of publicatie van een aanvulling/amendement daarop.

²⁹ Zie de Commissie-guidance bij artikel 6 Hrl, C(2018) 7621 final, p. 5-7.

³⁰ Mededeling van de Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), C(2018) 7621 final, p. 5-7.

verwijst bij de uitleg van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn.³¹ Aanpassing van de Guidance is bovendien niet onlogisch. In de recent verschenen guidance over artikel 5 en 9 van de Vogelrichtlijn wordt expliciet een voorbehoud gemaakt voor aanpassingen naar aanleiding van de Stresstest VHR en de Milieuomnibus. Dit suggereert dat de Commissie zelf ook rekening houdt met de noodzaak om haar guidance-documenten aan te passen naar aanleiding van de Stresstest VHR en de ontwikkelingen rond de Milieuomnibus.³²

(Sector)specifieke *lex specialis* 

- 2.3.6. Als alternatief kan een sectorspecifieke richtlijn worden bepleit, analoog aan of verwerkt in recente Uniewetgeving voor strategische sectoren (bijvoorbeeld infrastructuur en energie), waarin voor projectwijzigingen die als ontwerpuitgangspunt (per saldo) tot lagere emissies leiden een bewijsvermoeden wordt geïntroduceerd dat geen passende beoordeling nodig is, behoudens tegenbewijs.³³ Deze aanpassing kan bijvoorbeeld onderdeel zijn van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het versnellen van milieubeoordelingen, COM(2025) 984, als nieuw derde lid in artikel 5 over wijzigingen van projecten. Deze tekst zou als volgt kunnen luiden:

“For modifications of existing projects that by design lead to a net reduction of emissions or other sources of pressure on special areas of conservation, it shall, in the context of the screening stage of Article 6(3) of Council Directive 92/43/EEC, be presumed that no significant effect on the site is likely, unless objective site-specific evidence strongly indicates otherwise.”

- 2.3.7. Tevens kan worden overwogen een stap verder te gaan door artikel 5 zo aan te passen dat, waar nu is voorzien dat bij veranderingen of uitbreidingen van projecten alleen een milieubeoordeling hoeft te worden uitgevoerd *wanneer zij omvangrijke werkzaamheden meebrengen* waarvan de milieueffecten gelijk zijn aan of groter zijn dan die van het oorspronkelijke project, deze bepaling ook expliciet voor passende beoordelingen gaat gelden. De tekst kan dan bijvoorbeeld als volgt worden gewijzigd (aanpassingen onderstreept – HF):

1. Changes or extensions of projects, such as the repurposing of pipelines or industrial sites, the extension of their operation period, and modifications to ensure decarbonisation and the reduction of nitrogen emissions, shall only be subject to screening, including screening in the context of Article 6(3) of Council Directive 92/43/EEC, by the competent authorities in order to determine whether they are likely to have significant effects on the environment. Those changes or extensions shall be subject to an environmental assessment and an appropriate assessment under Article 6(3) of Council Directive 92/43/EEC only where they involve major works that represent risks that are similar to or greater than those posed by the original project in terms of their effects on the environment.

- 2.3.8. N.B. De mer en de passende beoordeling zijn twee verschillende instrumenten met onderscheiden functies: de mer is primair een sturingsinstrument, terwijl de passende beoordeling een toestemmingsinstrument is. Er is evenwel ruimte om in deze notitie voorstellen te doen voor harmonisatie of om inspiratie te putten uit de mer voor aanpassing van de passende beoordeling. Beide vormen van environmental assessments kennen

³¹ HvJ EU 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging), punten 41-44 en 49.

³² Bijlage bij de Mededeling aan de Commissie, Brussel, 31.3.2026, C(2026) 2274 final, inzake de goedkeuring van de inhoud van de ontwerp-mededeling van de Commissie over het richtsnoer voor het algemene beschermingsstelsel van vogelsoorten – artikel 5 en artikel 9 van de Vogelrichtlijn.

³³ Zie als voorbeeld van een dergelijk bewijsvermoeden het Voorstel voor een herziene richtlijn om de vergunningsprocedures voor infrastructuurprojecten te versnellen (COM/2025/1007 final) overweging 2 en Artikel 2, lid 11 van het daarin nieuw voorgestelde artikel 8 van Richtlijn (EU) 2019/944, zie ook de beschrijving in COM(2025) 1005 final; Zie ook als voorbeeld van een bewijsvermoeden i.r.t een toets in de Habitatrichtlijn, Richtlijn (EU) 2023/2413 (RED III), artikel 15 *sexies* en Artikel 16 *septies*.

namelijk enige gelijksoortigheid. Die gelijksoortigheid verklaart ook dat de Commissie beide instrumenten procedureel samenbrengt in de versnellingsverordening (COM(2025) 984), die voorziet in een 'coordinated or joint procedure' voor deze gelijksoortige environmental assessments (artikel 4 lid 1). Daarmee is er kennelijk ook vanuit het perspectief van de Commissie voldoende vergelijkbaarheid tussen de instrumenten, ook al hebben zij onderscheiden functies. Dat blijkt tevens uit het feit dat de versnellingsverordening voor beide typen beoordelingen voorziet in één milieuloket ('environmental single point of contact', artikel 3), uniforme maximumtermijnen voor screening en beoordeling (artikel 7), en digitalisering van alle milieuprocedures (artikel 10).

Gerichte wijziging van artikel 1 Habitatrictlijn

- 2.3.9. Als meest verstrekkend alternatief kan in artikel 1 Habitatrictlijn worden gedefinieerd wat onder de voortoets (screening) en passende beoordeling moet worden verstaan. Concreet ligt dan voor de hand om aan de definitie van screening (*voortoets*) toe te voegen dat daarin mede rekening mag worden gehouden met projectkenmerken die onlosmakelijk met het project samenhangen en de feitelijke druk op een beschermd habitat of leefgebied verminderen. Een werkbaar voorstel zou kunnen zijn:

“screening' means the preliminary assessment whether a plan or project, separately or in combination with other plans or projects, is likely to have significant effects on a site, taking into account positive effects that are directly linked to the project under assessment.”

- 2.3.10. Deze aanpassing is overigens ook denkbaar binnen de context van een lex specialis, bijvoorbeeld als onderdeel van het voorstel voor een verordening inzake het versnellen van milieubeoordelingen, COM(2025) 984, als nieuw zesde lid in artikel 7 over de screeningfase. Daaraan zou dan kunnen worden toegevoegd dat:

“screening in the context of Article 6(3) of Council Directive 92/43/EEC means [vervolg voorstel hiervoor]”.

2.4. Oplossingsrichting 1B: Beoordeling ten opzichte van de referentiesituatie

- 2.4.1. De tweede oplossingsrichting is om bij de wijziging van bestaande activiteiten de screening (meer expliciet) te laten plaatsvinden ten opzichte van de rechtmatig bestaande referentiesituatie, in plaats van de nieuwe activiteiten geïsoleerd te beoordelen. Ook dat vergroot de voorspelbaarheid van het stelsel en voorkomt dat bijvoorbeeld een verbeterproject zwaarder wordt getroffen dan het laten voortbestaan van de bestaande situatie.
- 2.4.2. Het belangrijkste argument hiervoor is methodologisch en ecologisch van aard. De vraag of een project significante gevolgen kan hebben, vergt een beoordeling van niet alleen de juridische, maar juist ook de feitelijke werkelijkheid waartegen dat project zich aftekent. Juist bij wijzigingen van bestaande activiteiten verwordt de toets tot een papieren exercitie als de bestaande rechtmatige activiteit eerst geheel wordt weggedacht en vervolgens uitsluitend de nieuwe activiteit geïsoleerd wordt beoordeeld, zeker als - zoals in de Nederlandse situatie - die bestaande toestand wel deel uitmaakt van de achtergrondconcentratie waartegen wordt beoordeeld.³⁴

Commissie-FAQ of interpretatieve verklaring

- 2.4.3. Een eerste stap ter implementatie van deze oplossingsrichting is een expliciete verduidelijking dat het *Sweetman-arrest* en het *Eco-Advocacy-arrest* beide van het Hof van Justitie niet eraan in de weg staan dat bij de beoordeling van de wijziging van bestaande projecten

³⁴ Zie hierover reeds Houthoff, Meer dan papier, 18 februari 2025, hoofdstuk 1, voorstel 1B, waarin wordt gewezen op het risico van een papieren toets wanneer de bestaande rechtmatige activiteit wel in de achtergronddepositie besloten ligt maar niet in de referentiesituatie wordt betrokken.

wordt uitgegaan van de rechtmatig bestaande referentiesituatie. Een FAQ-antwoord zou bijvoorbeeld kunnen luiden:

“Where an existing lawful project is modified, the screening under Article 6(3) of Council Directive 92/43/EEC may assess likely significant effects by reference to the lawful baseline situation, rather than by comparing only the isolated effects of the modified activity.”

Aanvulling van Guidance / Richtsnoeren

- 2.4.4. Diezelfde lijn kan vervolgens in de Guidance of Richtsnoeren worden verankerd. Dat is juist hier relevant, om op nationaal niveau een uniforme toepassing van het Unierecht te bevorderen. Opname ligt in dat geval het meest voor de hand in de Richtsnoeren.

Technische methodiek of procedurele harmonisatie

- 2.4.5. De lopende verordening inzake het versnellen van milieubeoordelingen biedt hiervoor een logisch aanknopingspunt.³⁵ Een inhoudelijke koppeling aan de referentiesituatie past daarbij goed, omdat zij de (manier van) screening (voortoets) meer coherent, voorspelbaar en rechtszeker maakt. De tekst zoals hiervoor omschreven voor opname in een FAQ zou als nieuw zesde lid in artikel 7 over de screeningfase kunnen worden toegevoegd. Daarin kan dan worden bepaald dat:

“screening in the context of Article 6(3) of Council Directive 92/43/EEC means [vervolg voorstel hiervoor]”.

Gerichte wijziging van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn

- 2.4.6. Als definitieve oplossing kan aan artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn worden toegevoegd dat de waarschijnlijkheid van significante gevolgen bij de wijziging van een bestaand project wordt beoordeeld ten opzichte van de rechtmatig bestaande referentiesituatie. Concreet valt te denken aan de volgende aanvulling van de eerste volzin (aanpassingen onderstreept – HF):

“Any plan or project not directly connected with or necessary to the management of the site but which, by reference to the lawful baseline situation, is likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects, shall be subject to appropriate assessment of its implications for the site in view of the site's conservation objectives.”

³⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het versnellen van milieubeoordelingen, COM(2025) 984 final, in het bijzonder art. 2, 3, 5 en 7 en de toelichting daarbij op p. 12, 23 en 24..

3. Hoofdstuk 2: 'Less paper, more predictability'

Concretisering / harmonisering van de significantietoets

- 3.1. Vraagstelling: Op welke manier moet de Habitatrichtlijn of onderliggende regelgeving worden aangepast om eenvoudige drempelwaarden of ondergrenzen te hanteren bij de beoordeling van significante effecten?

3.2. Context

- 3.2.1. De Habitatrichtlijn definieert het begrip "significant" niet. Tegelijk volgt uit het *Waddenzee-arrest* van het Hof van Justitie dat de drempel voor het starten van de passende beoordelingsprocedure laag ligt: de procedure wordt al geactiveerd wanneer significante gevolgen op basis van objectieve gegevens niet kunnen worden uitgesloten.³⁶ Dit voorzorgsgerichte uitgangspunt waarborgt bescherming, maar leidt in de praktijk ook tot een zeer vroege opschaling naar de zware passende beoordelingsprocedure.
- 3.2.2. Voor de Brusselse concurrentiekrachtagenda is juist (het moment van) dat opschalingsmoment relevant. Hoe vroeger het systeem naar een volledige passende beoordeling opschaaft, hoe hoger de administratieve lasten, hoe groter de vertraging en hoe kleiner de voorspelbaarheid. De Commissie benoemt die problematiek zelf: milieubeoordelingen staan in de kern van het toestemmingsproces en moeten eenvoudiger, coherenter en voorspelbaarder worden ingericht.³⁷
- 3.2.3. Daarbij valt op dat andere Unierechtelijke beoordelingsstelsels wél meer ruimte kennen voor drempelwaarden en selectiecriteria. Onder de mer-richtlijn kunnen lidstaten voor bijlage II-projecten werken met drempelwaarden, criteria en een gevalsgerichte voorselectie.³⁸ Materieel is er – als ook aangegeven in § 2.3.8 – een belangrijk verschil tussen de passende beoordeling en de mer: de uitkomst van de mer moet worden betrokken bij de besluitvorming, terwijl een negatieve uitkomst van de passende beoordeling toestemming blokkeert zolang niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.³⁹ Gelijk aan hoe de Commissie dit doet in de Milieuomnibus als de versnellingsverordening (COM(2025) 984) bestaat wel ruimte voor harmonisatie of aan het putten van inspiratie uit de mer voor de aanpassing van de passende beoordeling.
- 3.2.4. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het beginsel van procedurele autonomie meebrengt dat het aan de interne rechtsorde van elke lidstaat is om - mits de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid worden geëerbiedigd - te bepalen hoe bewijs wordt geleverd, welke bewijsmiddelen worden aanvaard, welke beginselen gelden voor de beoordeling van de bewijskracht en wat het vereiste bewijsniveau is, inclusief het hanteren van drempelwaarden of ondergrenzen. Dit is daarmee⁴⁰ niet uitsluitend een Brusselse aangelegenheid; ook lidstaten kunnen hier een rol pakken. De harmonisatie-ambities van onder meer de milieu-omnibus pleiten echter voor regulering op EU-niveau, gericht op het bereiken van milieudoelstellingen op een efficiëntere, goedkopere en slimmere manier. Juist ook harmonisatie van drempelwaarden en ondergrenzen kan hieraan bijdragen. Dat geldt temeer nu aanzienlijke verschillen tussen lidstaten bestaan: Nederland hanteert een bijzonder strikte benadering, terwijl Duitsland werkt met een drempelwaarde van >20

³⁶ HvJ EU 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, punten 43-45.

³⁷ COM(2025) 980 final; COM(2025) 984 final.

³⁸ Richtlijn 2011/92/EU, art. 4, leden 1 en 2.

³⁹ Commissie-guidance bij artikel 6 Hrl, bijlage I, vergelijking van procedures voor passende beoordeling, mer en smb; zie ook Mededeling van de Commissie, Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden - Methodologische richtsnoeren inzake de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), 2021/C 437/01.

⁴⁰ Zie bijv. HvJ EU 26 februari 2026, ECLI:EU:C:2026:109, punt 50, en HvJ EU 21 juni 2017, C-621/15, ECLI:EU:C:2017:484, punt 25.

mol/ha/jaar⁴¹ en ecologische voortoetsen in Italië soms beperkt blijven tot slechts enkele pagina's.⁴²

3.3. Oplossingsrichting 2A: Codificatie van een ondergrens of drempelbenadering (ORNIS)

3.3.1. De eerste oplossingsrichting is om op Unieniveau duidelijker te normeren wanneer géén sprake is van significante gevolgen, althans wanneer daarvoor een weerlegbaar bewijsvermoeden kan gelden. Het ORNIS⁴³-criterium biedt daarvoor een denkbaar aangrijpingspunt.⁴⁴ Dat criterium is ontwikkeld in de context van artikel 9 Vogelrichtlijn en laat zien dat het Unierecht, c.q. de daarop betrekking hebbende jurisprudentie, niet onbekend is met kwantitatieve ondergrenzen wanneer daarvoor een wetenschappelijke basis bestaat.⁴⁵

3.3.2. Een dergelijke benadering past ook bij de Brusselse vereenvoudigingsagenda. Zij maakt de screening voorspelbaarder, vermindert administratieve lasten en verkleint verschillen tussen lidstaten, zonder dat categorisch afstand wordt genomen van ecologische gevoeligheden.

Aanvulling van de Guidance / Richtsnoeren

3.3.3. De minst ingrijpende stap ter implementatie van deze oplossingsrichting is om in de Guidance op te nemen dat geen sprake is van significante effecten in de zin van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn bij 'small numbers'⁴⁶ van stikstofdepositie, dat wil zeggen depositie van niet meer dan 1% van de kritische depositiewaarde (KDW). Concreet kan worden gedacht aan de volgende aanvulling:

“For the purposes of screening under Article 6(3) of Directive 92/43/EEC, nitrogen deposition not exceeding 1% of the critical load for the habitat type concerned ('small numbers') may be presumed non-significant, unless objective site-specific evidence indicates otherwise.”

3.3.4. Deze oplossingsrichting is - zeker ten opzichte van de praktijk in enkele lidstaten, en met name Nederland – een breuk met het huidige systeem. Daarom ligt het minder voor de hand om – hoewel juridisch niet onmogelijk – deze oplossingsrichting te implementeren via een interpretatieve verklaring, Commissie-FAQ of Commissieverklaring. Daarnaast verdient het bij de invoering van deze oplossing aanbeveling haar steeds vorm te geven als invulling van het significantiecriterium, en niet als algemene uitzondering op de passende-beoordelingsplicht van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn.⁴⁷

Technische methodiek of procedurele harmonisatie

3.3.5. Voorgaand tekstvoorstel zou ook kunnen worden opgenomen in de lopende verordening inzake het versnellen van milieubeoordelingen, bijvoorbeeld door het toe te voegen aan het nu voorziene artikel 7 over de screeningfase. Daarmee kan worden voorzien in een meer uniforme beoordeling.

⁴¹ Zie over de Duitse drempelbenadering met een projectgebonden Abschneidewert van 0,3 kg N/(ha*a) (circa 21,4 mol N/ha/jaar) met name BVerwG 15 mei 2019, 7 C 27.17, ECLI:DE:BVerwG:2019:150519U7C27.17.0; vgl. ook BVerwG 21 januari 2021, 7 C 9.19, ECLI:DE:BVerwG:2021:210121U7C9.19.0.

⁴² Zie het voorbeeld zoals opgenomen in de bijlage bij de Richtsnoeren.

⁴³ Het ORNIS-Comité is het instituut dat op basis van artikel 16 van de Vogelrichtlijn de Commissie bijstaat voor de aanpassing aan de vooruitgang van de techniek.

⁴⁴ Mededeling van de Commissie, Tweede verslag over de toepassing van Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand, COM(93) 572 final, 24 november 1993.

⁴⁵ HvJ EU 15 december 2005, C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770 (Commissie/Finland), punten 53-60.

⁴⁶ Vergelijk hoe voor de Vogelrichtlijn volgens het ORNIS-criterium onder 'small numbers' wordt verstaan: minder dan 1%. Zie ook hoe 'small areas' in de zin van artikel 3, lid 3, smb-richtlijn in de jurisprudentie wordt uitgelegd als gebieden kleiner dan 1% van het grondgebied van het bevoegd gezag (ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183).

⁴⁷ Zie in elk geval HvJ EU 26 mei 2011, C-538/09, ECLI:EU:C:2011:349 (Commissie/België), punten 39-43, en HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS), punten 114-115.

3.4. Oplossingsrichting 2B: Inhoudelijke harmonisatie van de passende beoordeling met de mer

- 3.4.1. De tweede oplossingsrichting is niet het invoeren van een ondergrens, maar het inhoudelijk dichter bij elkaar brengen van de passende beoordeling en de mer. De Commissie zet met het voorstel inzake versnelde milieubeoordelingen nu al in op procedurele harmonisatie.⁴⁸ De volgende stap zou zijn om niet alleen procedureel, maar ook inhoudelijk verder te harmoniseren.
- 3.4.2. Daarvoor bestaan twee ambitieniveaus. Een beperkte harmonisatie brengt vooral de hiervoor voorgestelde (screening) drempelcategorieën van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn dicht bij de mer. Dat vergroot voorspelbaarheid zonder het materiële toestemmingsverbod in de passende beoordelingsfase los te laten. Een vergaande harmonisatie maakt ook de passende beoordeling zelf meer gelijk aan de mer: primair gericht op het in kaart brengen van gevolgen en het zoveel mogelijk vermijden of verminderen daarvan, niet langer als harde stop wanneer het bevoegd gezag niet de zekerheid heeft verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. In de praktijk betekent die tweede variant dat een project ook bij een negatieve passende beoordeling in beginsel zou kunnen doorgaan, mits het bevoegd gezag de uitkomst kenbaar in de besluitvorming betreft. Dat is een meer fundamentele keuze en – hoewel juridisch niet onmogelijk – ligt niet voor de hand deze oplossingsrichting te implementeren via verzoeken om een interpretatieve verklaring, Commissie-FAQ of Commissieverklaring.

Aanvulling van Guidance / Richtsnoeren (beperkte harmonisatie)

- 3.4.3. Op guidance-niveau kan een weerlegbaar bewijsvermoeden worden opgenomen dat: (i) een passende beoordeling alleen noodzakelijk is bij projecten, of plannen die voorzien in projecten als bedoeld in artikel 4, eerste lid, jo. Bijlage I van de mer-richtlijn; en (ii) een voortoets alleen noodzakelijk is bij projecten, of plannen die voorzien in projecten als bedoeld in artikel 4, tweede lid, jo. Bijlage II van de mer-richtlijn. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende aanvulling van de Guidance:

“For screening and appropriate assessment under Article 6(3) of Directive 92/43/EEC, there shall be a rebuttable presumption regarding the likelihood of a plan or project to have a significant effect, leading to the presumption that: (i) an appropriate assessment is required only for projects, or plans providing for projects, falling within Article 4(1) in conjunction with Annex I of Directive 2011/92/EU; and (ii) a screening is required only for projects, or plans providing for projects, falling within Article 4(2) in conjunction with Annex II of Directive 2011/92/EU.”

- 3.4.4. Hoewel in het *PAS-arrest* van het Hof van Justitie is geoordeeld dat het projectbegrip van de Habitatrichtlijn ruimer is dan dat van de mer-richtlijn, wil dit niet zeggen dat de mer-richtlijn niet kan worden gebruikt om een bewijsvermoeden aan te ontleen voor de kans op significante gevolgen door een activiteit.

Technische methodiek of procedurele harmonisatie (beperkte harmonisatie)

- 3.4.5. Gelet op de impact van de hiervoor op niveau 2 voorgestelde aanpassing, en op wat daar is opgemerkt over het *PAS-arrest* van het Hof van Justitie en de mer-richtlijn, valt te overwegen deze lijn ook in de verordening inzake het versnellen van milieubeoordelingen op te laten nemen. Juist omdat die verordening reeds een horizontaal kader voor milieubeoordelingen wil neerzetten, kan daarin de voorgestelde tekst over het bewijsvermoeden worden opgenomen.

⁴⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het versnellen van milieubeoordelingen, COM(2025) 984 final, art. 1-4 en de toelichting daarbij.

Gerichte wijziging van artikel 6, leden 3 en 4, Habitatrichtlijn (vergaande harmonisatie)



- 3.4.6. Wanneer de wens bestaat - en gelet op de gewenste concurrentiekracht is dat niet ondenkbaar - om de passende beoordeling zélf materieel verder te harmoniseren met de mer, is een richtlijnswijziging onontkoombaar. Een mogelijke herformulering van artikel 6, lid 3, zou dan kunnen zijn:

“Any plan or project not directly connected with or necessary to the management of the site but likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects, shall be subject to an appropriate assessment of those effects, as well as of the measures by which those effects can be prevented, reduced or, where appropriate, compensated. The competent authority shall take full account of the outcome of that assessment in its decision-making and shall attach to the authorisation the conditions necessary to avoid and limit negative effects as much as possible.”

- 3.4.7. Een dergelijke variant maakt van de passende beoordeling in wezen een informatie- en mitigeringsplicht. Dat kan alleen als artikel 6, lid 4, Habitatrichtlijn tegelijkertijd wordt herijkt dan wel wordt geschrapt, omdat de huidige afwijkingsstructuur anders niet meer goed aansluit. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door aansluiting te zoeken bij artikel 2, lid 4, van de mer-richtlijn.

4. Hoofdstuk 3: 'From paper to practice'

Ruimte voor een meer systematische aanpak

- 4.1. Vraagstelling: Op welke manier kan de Habitatrictlijn zelf of onderliggende regelgeving worden aangepast zodat maatregelen die op systeem- of gebiedsniveau tot emissiereductie leiden eenvoudiger kunnen worden betrokken bij vergunningverlening?

4.2. Context

- 4.2.1. De rechtspraak, in het bijzonder het *PAS-arrest* van het Hof van Justitie, laat zien dat een programmatische aanpak niet categorisch is uitgesloten. Het probleem zit niet in het programmatische karakter als zodanig, maar in de zekerheid, timing, toerekening en additionaliteit van de daarin opgenomen (natuur)maatregelen.⁴⁹ Anders gezegd: gebiedsmaatregelen kunnen in beginsel een rol spelen, maar alleen als voldoende zeker is dat de voordelen zich daadwerkelijk en tijdig voordoen en alleen als die voordelen niet samenvallen met maatregelen die de overheid toch al moest treffen op grond van artikel 6, leden 1 en 2, Habitatrictlijn.
- 4.2.2. Ook hier is de Brusselse context relevant. Een stelsel dat uitsluitend op projectniveau opereert en nauwelijks ruimte laat voor systeemmaatregelen is duur, traag en moeilijk schaalbaar. Daarmee komt de last om tot natuurherstel te komen meer bij de individuele burger of ondernemer te liggen, terwijl de Natuurherstelverordening lidstaten juist zelf verplicht tot natuurherstel en tot het opstellen van nationale herstelplannen. Een goede harmonisatie en afstemming tussen de verplichtingen uit de Habitatrictlijn en de Natuurherstelverordening zou daarom een logischer aangrijpingspunt vormen voor het afbakenen van wat publieke herstelverantwoordelijkheid is en wat daarbuiten nog als project-specifieke mitigatie kan worden ingezet. Voor de Stresstest VHR is dat een relevante vraag, omdat zij raakt aan zowel concurrentiekracht als natuurherstel: een beter afgebakende rol van publieke bronmaatregelen kan projectprocedures vereenvoudigen zonder de herstelopgave te ontlopen.

4.3. Oplossingsrichting 3A: Implementatie van de Duitse werkwijze

- 4.3.1. De eerste oplossingsrichting is om aan te sluiten bij de terughoudendere Duitse benadering van het additionaliteitsvereiste. Het additionaliteitsvereiste heeft een basis in de Europese rechtspraak. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie⁵⁰ volgt - kort samengevat - dat het nuttige effect van de verplichtingen uit lid 1 en lid 2 van artikel 6 Habitatrictlijn verloren gaat wanneer maatregelen die daarvoor noodzakelijk zijn (de instandhoudings- of passende maatregelen) worden ingezet als mitigerende maatregel bij de vergunningverlening onder lid 3 van dat artikel; dit noemen we het additionaliteitsvereiste. Het additionaliteitsvereiste vormt aldus de ruggengraat van artikel 6 Habitatrictlijn. In Nederland wordt dit additionaliteitsvereiste in de jurisprudentie bijzonder streng toegepast, waarbij met name, wanneer een mitigerende maatregel geschikt is, gemotiveerd moet worden dat er andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om een dreigende verslechtering en verstoring met significante gevolgen voor soorten en habitattypen te voorkomen.⁵¹ Een recent voorbeeld illustreert dit. Voor een woningbouwproject dat door omzetting van landbouwgrond naar woningbouw reeds zorgde voor een reductie van 98% van de stikstofdepositie op de omliggende habitats, moest worden aangetoond dat de

⁴⁹ HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882.

⁵⁰ HvJ EU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, r.o. 213 en HvJ EU 7 november 2018, C-293/17, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 121-124.

⁵¹ ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1971, r.o. 81.5; Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, r.o. 98.2. Bijvoorbeeld voor zover voor het tegengaan van die (dreigende) verslechtering in de zin van artikel 6 lid 2 een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is, moet het bevoegd gezag inzichtelijk maken dat die blijvende daling wordt gerealiseerd en dat daarmee ook wordt voorzien in de (volledige) voor het tegengaan van die (dreigende) verslechtering noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn, zie bijv.: Rb Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2332, r.o. 4.12.

reductie van de resterende 2% niet alsnog als noodzakelijke en geschikte passende maatregel kon worden aangemerkt. Indien dat niet kon worden weerlegd, zou ten faveure van natuurherstel van de bouw moeten worden afgezien. Die motivering bleek in die procedure niet te leveren en het woningbouwplan werd teruggestuurd naar de tekentafel.⁵² De Duitse rechtspraak is minder streng en daarin ligt sterk de nadruk op de inhoud van beheerplannen: voor zover een maatregel niet reeds als verplicht onderdeel van een beheerplan vastligt, bestaat meer ruimte om die maatregel als mitigatie in de passende beoordeling te betrekken.⁵³ Analoog daaraan kan op Unieniveau worden verduidelijkt dat maatregelen die niet reeds zijn verankerd in een beheerplan - en denkbaar: ook niet in een nationaal herstelplan - niet zonder meer moeten worden getoetst als maatregelen die mogelijk al onder artikel 6, leden 1 en 2, Habitatrichtlijn zijn 'gereserveerd'. De Duitse werkwijze vergt wel een expliciete Unierechtelijke verankering, omdat anders discussie kan blijven bestaan over de vraag of deze werkwijze in lijn is met de bedoeling van de richtlijn en de Commissie. De onderstaande wijzigingen zouden die bezwaren in beginsel moeten ondervangen.

Commissie-FAQ of interpretatieve verklaring

- 4.3.2. Een eerste mogelijkheid is een interpretatieve verduidelijking die een bewijsvermoeden creëert: maatregelen die niet zijn opgenomen in een beheerplan of in een nationaal herstelplan op grond van de Natuurherstelverordening worden in beginsel geacht te voldoen aan het additionaliteitsvereiste en kunnen derhalve als *projectspecifieke mitigerende maatregel worden ingezet*. Dit vermoeden biedt de praktijk meer rechtszekerheid en maakt de additionaliteitstoets beter hanteerbaar. Deze tekst zou als volgt kunnen luiden:

"Measures that are not included in a management plan within the meaning of Article 6(1) of Directive 92/43/EEC, or in a national restoration plan under the Nature Restoration Regulation, shall be presumed to satisfy the additionality requirement and may accordingly be relied upon as project-specific mitigation measures within the meaning of Article 6(3) of Directive 92/43/EEC."

Aanvulling van Guidance / Richtsnoeren

- 4.3.3. Een alternatief is om deze lijn expliciet op te nemen in de Guidance of de Richtsnoeren. Dat is juist hier relevant, omdat het onderscheid tussen instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en mitigerende maatregelen in de praktijk sterk door Guidance en rechtspraak wordt ingekleurd.

Technische methodiek of procedurele harmonisatie

- 4.3.4. Ook deze lijn kan worden gekoppeld aan de verordening inzake het versnellen van milieubeoordelingen. Daarbij geldt evenwel dat het additionaliteitsbeginsel een zeer specifiek, uit de rechtspraak over de Habitatrichtlijn voortkomend begrip is, dat zich mogelijk minder goed leent voor regulering in een lex specialis of in de aangekondigde verordening.

Gerichte wijziging van artikel 1 Habitatrichtlijn

- 4.3.5. Als structurele oplossing kan in artikel 1 Habitatrichtlijn worden verduidelijkt wat onder instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en mitigerende maatregelen moet worden verstaan. Daarbij ligt het voor de hand om expliciet te maken wat onder een mitigerende maatregel wordt verstaan, op zodanige wijze dat uit die begripsbepaling ook

⁵² ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404.

⁵³ BVerwG 12 juni 2019, 9 A 2.18, ECLI:DE:BVerwG:2019:120619U9A2.18.0, r.o. 95-96; zie ook: BVerwG 5 juli 2022, 4 A 13.20, ECLI:DE:BVerwG:2022:050722U4A13.20.0 (*Uckermarkleitung*), r.o. 164-167; BVerwG 13 januari 2025, 7 B 21.24, ECLI:DE:BVerwG:2025:130125B7B21.24.0, r.o. 5.

volgt hoe deze zich onderscheidt van de andere maatregelen. Hierbij kan worden gedacht aan een tekst langs de volgende lijn:

"Mitigating measures' means measures intended to reduce or offset the adverse effects of a plan or project within the meaning of Article 6(3). Measures that are already included in a management plan pursuant to Article 6(1) of Directive 92/43/EEC, or in a national restoration plan under the Nature Restoration Regulation, shall not qualify as mitigating measures."



4.4. Oplossingsrichting 3B: Systematische saldobenadering voor depositie van stoffen

- 4.4.1. De tweede oplossingsrichting ziet specifiek op depositie van stoffen en vergelijkbare, goed modelleerbare chemische effecten van stoffen. Het voorstel is hier niet om iedere afzonderlijke maatregel al op projectniveau als "bewezen" te behandelen, maar om een systematische benadering in te stellen die werkt als een soort stikstofbank-plus (en dus doorbouwend op de ervaringen met het Nederlandse stikstofregistratiesysteem): reductiemaatregelen worden daarin als saldo bijgeschreven, projecten kunnen onder voorwaarden op dat saldo afschrijven en nieuwe maatregelen kunnen weer tot bijschrijving leiden. De additionaliteitstoets vindt dan plaats op het niveau van het programma als geheel, niet bij iedere afzonderlijke af- of bijschrijving.
- 4.4.2. Daarmee verschuift de toets van projectniveau naar programmaniveau. Dat past juist bij invloeden zoals depositie, omdat die effecten relatief goed kwantificeerbaar zijn – ze kunnen worden berekend zoals in Nederland gebeurt met de AERIUS-calculator – en systematisch kunnen worden gemonitord. Voorwaarde is wel dat het systeem zelf voldoende waarborgen bevat voor zekerheid, monitoring, reservering, correctie en actualisatie. Alleen dan draagt deze benadering tegelijk bij aan concurrentiekracht en aan natuurherstel.
- 4.4.3. Op het onderdeel additionaliteit is hiervoor al ingegaan. Daar komt bij dat volgens de rechtspraak maatregelen die in een passende beoordeling worden meegenomen in beginsel getroffen moeten zijn op het moment dat de beoordeling wordt uitgevoerd en dat zekerheid moet bestaan over het verwachte effect van die maatregelen.⁵⁴ In de Nederlandse uitvoeringspraktijk is eerder aangenomen dat die zekerheid onder voorwaarden kan bestaan.⁵⁵ Het verdient echter de voorkeur dit op Europees niveau te harmoniseren en te verankeren.

[Commissie-FAQ of interpretatieve verklaring](#) 

- 4.4.4. Een eerste stap is een verduidelijking dat artikel 6 Habitatrichtlijn zich er niet tegen verzet dat voor modelleerbare chemische effecten met een programmatisch saldo wordt gewerkt, mits de additionaliteit en de zekerheid van de maatregelen op programmaniveau zijn aangetoond en de uitgifte binnen het geverifieerde saldo blijft. Deze tekst zou als volgt kunnen luiden:

"For pollutant deposition and comparable modelled chemical effects, Member States may establish a programme-level balance system, provided that: (i) credits are entered only where the effect and additionality of the underlying measures have been demonstrated at programme level; (ii) debits remain within the verified balance; and (iii) continuous monitoring, correction and update mechanisms are in place."

[Aanvulling van Guidance / Richtsnoeren](#)  

⁵⁴ HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS), in het bijzonder punten 123 en 132.

⁵⁵ Vgl. Staatscourant 2025, 21366, p. 15-16, waar voor de microdepositiebank is toegelicht dat de omvang van de positieve effecten van de maatregelen en de zekerheid dat deze zich voordoen op voorhand worden beoordeeld op een wijze die voldoet aan de eisen van artikel 6, lid 3, Hrl.

- 4.4.5. Daarnaast ligt opname van een vergelijkbare tekst in de Guidance of de Richtsnoeren voor de hand. Opname op verdere niveaus lijkt hier niet direct meer toe te voegen.

Disclaimer

Deze notitie is opgesteld in opdracht van en ten behoeve van LTO. De omschreven oplossingsrichtingen zien op generieke aanpassingen die passen bij de Brusselse agenda van concurrentiekracht, vereenvoudiging, rechtszekerheid en vermindering van administratieve lasten.