

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 12 januari 2025
Betreft Beantwoording Kamervragen over het additionaliteitsvereiste bij de
Habitatrichtlijn

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de Kamervragen van het lid Flach over de
interpretatie van de Europese jurisprudentie inzake het additionaliteitsvereiste bij de
Habitatrichtlijn, ingezonden op 25 november 2025 (kenmerk 2025Z20422).

Hoogachtend,

Femke Marije Wiersma
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

2025Z20422

Ons kenmerk
WJZ / 103085144

1

Heeft u kennisgenomen van de juridische analyses waarin aangegeven wordt dat het aangescherpte additionaliteitsvereiste waarschijnlijk niet automatisch voortvloeit uit arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU)?

Antwoord

Ja, daar heb ik kennis van genomen. Ik wil benadrukken dat het gaat om een juridisch-wetenschappelijke discussie van verschillende auteurs. Ik volg deze discussie met interesse. Daarom heb ik een aantal standpunten in enkele lopende hoger beroepsprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) ingediend. Tegelijkertijd zijn de uitspraken van de Afdeling uiteraard leidend voor zowel de overheid als initiatiefnemers. Hieronder ga ik specifiek in op de standpunten die worden genoemd.

2

Deelt u de analyse van de auteurs dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS)-arrest weliswaar duidelijk maakte dat bij vergunningverlening geen beroep kan worden gedaan op de positieve effecten van (bestaande) instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, maar dat daaruit niet is af te leiden dat hetzelfde geldt voor een maatregel die het bevoegd gezag uitdrukkelijk beoogt in te zetten als mitigerende maatregel en niet als instandhoudings- of passende maatregel?

Antwoord

Zoals hiervoor aangegeven, volg ik deze lijn met interesse en zie ik aanknopingspunten in deze analyse. Een vergelijkbaar standpunt is naar voren gebracht namens de staatssecretaris als bevoegd gezag in enkele lopende hoger beroepsprocedures bij de Afdeling.

3

Deelt u de analyse van de auteurs dat noch in arresten van het HvJ-EU noch in richtsnoeren van de Europese Commissie wordt aangegeven dat een mitigerende maatregel slechts kan worden ingezet ten behoeve van een plan of project in een passende beoordeling als die naar zijn aard niet ook nodig is als een instandhoudings- of passende maatregel?

Antwoord

Ik ben van mening dat mitigerende maatregelen die niet al door de beheerder van het betrokken Natura 2000-gebied, de provincie of het Rijk, zijn aangewezen als instandhoudings- of passende maatregel naar hun aard niet als zodanig zijn aan te merken. Dat standpunt is naar voren gebracht in de hoger beroepsprocedures, bedoeld in het antwoord op vraag 2.

4

Deelt u de analyse van de auteurs dat een strikte interpretatie van het additionaliteitsvereiste voorbij gaat aan het feit dat via het nemen van passende maatregelen op grond van artikel zes, tweede lid, van de Habitatrichtlijn alsnog kan

worden ingegrepen in bestaande, vergunde situaties mocht dat nodig zijn om verslechtering te voorkomen?

Antwoord

Ik zie aanknopingspunten in deze analyse. Dat doet niet af aan het feit dat ik me, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1, houd aan de geldende jurisprudentie.

5

Deelt u de mening van de auteurs dat het aangescherpte additionaliteitsvereiste op gespannen voet staat met het 'nuttig effect' van het Unierecht, omdat het ervoor zorgt dat op dit moment ook vergunningen die uiteindelijk juist zorgen voor uitstootreductie nauwelijks meer kunnen worden afgegeven?

Antwoord

Die mening kan ik op zichzelf volgen. Ik krijg signalen dat op dit moment vergunningen die zorgen voor emissiereductie beperkt worden afgegeven naar aanleiding van de recente jurisprudentie. Ook een aangescherpt additionaliteitsvereiste zou wat mij betreft niet tot gevolg moeten hebben dat verduurzaming onmogelijk wordt. Ik wacht de jurisprudentie op dit punt af.

6

Deelt u de mening van de auteurs wat betreft de inzet van de gehele referentiesituatie van een bestaande activiteit bij de additionaliteitstoets dat dit niet in alle gevallen maatregelen betreffen die naar hun aard kunnen worden ingezet als instandhoudings- of passende maatregel?

Antwoord:

Die analyse kan ik volgen. In de procedures aangehaald in het antwoord op vraag 2 wordt namens de staatssecretaris naar voren gebracht dat projecten die grote sociaaleconomische belangen dienen niet zouden moeten worden ingetrokken als passende maatregel. Een intrekking zou immers niet in overeenstemming zijn met de vereisten uit artikel 2, derde lid, Habitatrichtlijn. Daaruit volgt dat instandhoudings- en passende maatregelen in overeenstemming moeten zijn met sociaaleconomische vereisten en lokale en regionale bijzonderheden.

7

Op welke wijze zou ten aanzien van de genoemde referentiesituatie van bestaande activiteiten kunnen worden voorkomen dat deze onnodig ingezet worden bij de additionaliteitstoets?

Antwoord

Uit de recente jurisprudentie van de Afdeling wordt duidelijk dat op het moment dat aantoonbaar voldoende andere passende maatregelen worden genomen die leiden tot een voor de betrokken Natura 2000-gebieden noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn, het niet langer nodig zal zijn om de referentiesituatie van bestaande activiteiten te beëindigen om te voldoen aan de verplichting van artikel 6, tweede lid, om verslechtering van de kwaliteit van habitat te voorkomen. In die situatie zal in z'n algemeenheid kunnen worden aangetoond dat mitigerende maatregelen aanvullend zijn op hetgeen nodig is voor de natuur (additionaliteitsvereiste). Dit vereist

wel dat op gebiedsniveau op dit punt een analyse is gemaakt en een plan of programma kan worden overgelegd waaruit blijkt welke maatregelen wanneer worden genomen en wanneer daarvan welke effecten kunnen worden verwacht, en dat aannemelijk kan worden gemaakt dat daarmee verslechtering in het Natura 2000-gebied wordt voorkomen en perspectief blijft bestaan op de realisatie van eventuele verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen. Met het startpakket en vervolgpakket heeft het kabinet onder de Ministeriële Commissie voor Economie en Natuurherstel een aanpak neergezet om de natuur te herstellen en vergunningverlening weer mogelijk te gaan maken. Daarbij zijn middelen vrijgemaakt voor de landbouwsector (doelsturing, extensivering, beëindiging, mest), die deels al in uitvoering zijn of gaan. En daarnaast voor een gebiedsgerichte aanpak en voor gericht natuurherstel. Het vervolgpakket zet in aanvulling daarop in op verdere emissiereductie en natuurherstel, in combinatie met een verbeterde borging van de aanpak.

8

Deelt u de mening van de auteurs wat betreft de stellingname van de Raad van State dat de omvang van de in te zetten referentiesituatie geen rol mag spelen bij de toets aan het additionaliteitsvereiste en dat verschil zou moeten worden gemaakt tussen het al dan niet sprake zijn van significante gevolgen bij mogelijke passende maatregelen ten aanzien van bestaande activiteiten?

Antwoord

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 6.

9

Deelt u de analyse van de auteurs dat de jurisprudentie bij plannen ruimte laat voor toepassing van intern salderen zonder additionaliteitstoets als maatregelen met positieve gevolgen, zoals het niet langer bemesten van agrarische gronden in verband met woningbouw, onlosmakelijk onderdeel van het plan zijn?

Antwoord

Die analyse kan ik volgen. Ik verwacht dat de Afdeling binnen afzienbare tijd een richtinggevende uitspraak zal doen over intern salderen bij plannen in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Aan die lijn hebben overheden zich vervolgens te houden. Ik wacht de verdere jurisprudentie op dit punt af.

10

Welke mogelijkheden ziet u voor adequate toepassing van het additionaliteitsvereiste binnen de kaders van de bestaande jurisprudentie, zodanig dat plannen en projecten niet onnodig belemmerd worden?

Antwoord

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 7.

Bent u bereid advies te vragen aan de Raad van State en/of de Europese Commissie over de reikwijdte van het additionaliteitsvereiste?

Ons kenmerk
WJZ / 103085144

Antwoord

Zoals eerder gezegd heeft de staatssecretaris een aantal standpunten in enkele lopende hoger beroepsprocedures bij de Afdeling ingediend. Ik ben daarnaast bereid om de Afdeling in voorkomende passende zaken het voorstel te doen om prejudiciële vragen voor te leggen aan het Europese Hof van Justitie om te toetsen of de huidige jurisprudentie in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn. Het Europese Hof is de hoogste instantie die beslist over de uitleg van het Europees recht (de Habitatrichtlijn). De Afdeling beslist zelf of daartoe wordt overgegaan en welke vragen er vervolgens aan het Hof worden gesteld.