

# Verdieping 2: Internationale verplichtingen (bij hoofdstuk 4)

door  
Kees Bastmeijer

## **Omgevingsrecht: Beperkt grip op cumulatieve milieuproblemen**

In de afgelopen decennia hebben we in Nederland geprobeerd om de ruimtelijke kwaliteit van onze leefomgeving te sturen via het juridische begrip 'goede ruimtelijke ordening'. In de Omgevingswet wordt dit begrip verlaten en gaat het om het vinden van de juiste balans tussen enerzijds een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en anderzijds het benutten van die leefomgeving. In deze systemen gaat het in sterke mate om het afwegen van uiteenlopende kwaliteiten, effecten en belangen, die vaak sterke onderlinge samenhang vertonen.

Dergelijke belangenafwegingen en het vinden van balans lijken goed te passen bij de rol van een overheid als hoeder van het algemeen belang en bij het concept duurzaamheid. Ook ontstaan zo kansen voor integraal denken, functiekoppelingen en dergelijke. Theorie en praktijk liggen hier echter ver uit elkaar. In de praktijk blijken deze ruimtelijke afwegingsprocessen namelijk geen garantie te bieden voor het voorkomen van milieuschade en al zeker niet voor herstel van ecosystemen en de diensten die deze ecosystemen voor de mens bieden.

Dit komt zowel doordat in de praktijk vaak geen sprake is van 'echt' integraal werken als doordat sociaal-economische kortetermijnbelangen in de afweging toch vaak het zwaarst wegen. Een mogelijk nog groter probleem is dat juridische afwegingssystemen geen grip krijgen op cumulatieve milieuproblemen. Bij besluiten over menselijke activiteiten is de inzet vaak gericht op het beperken van negatieve milieueffecten van een concreet plan of project, maar veelal zijn er 'resteffecten' die in de afweging acceptabel worden gevonden. Door het enorme aantal plannen en projecten dat op deze manier wordt toegestaan, vormt de optelsom van al deze negatieve resteffecten – de cumulatieve effecten – dan echter het probleem. Dit geldt bijvoorbeeld

voor lucht- en watervervuiling, stikstofdepositie, grondwaterschaarste, verkleining van natuurlijke habitats, klimaatverandering en veel andere milieuproblemen. Hier wreekt zich ook dat een goede kwaliteit van natuur en milieu vaak wordt beschouwd als één van de belangen, in plaats van als fundamentele en universele waarde die de basis en het kader vormt<sup>100</sup>. Daarmee wordt het een uitwisselbaar belang ten opzichte van economische ontwikkeling.

Om verdere verslechtering te voorkomen en herstel van de leefomgeving mogelijk te maken, is er in de loop van de tijd steeds meer internationaal beleid ontwikkeld waarin de te beschermen of te bereiken kwaliteit van het milieu centraal staat. Deze internationale milieunormen stellen vaak strikte grenzen aan menselijke activiteiten en zijn in belangrijke mate het juridische kader gaan bepalen waarbinnen ruimtelijk relevante activiteiten en invloeden vorm moeten krijgen. Met andere woorden: waar nationale systemen en bestuur niet in staat bleken te zijn om de verslechtering van natuur, waterkwaliteit en -kwantiteit, landschap, lucht- en bodemkwaliteit ten goede te keren, zijn internationale organisaties en de Europese Unie ons daarin steeds vaker de weg gaan wijzen. Het gaat hierbij niet alleen om overkoepelende politieke verklaringen en doelstellingen, maar ook om een grote hoeveelheid juridisch bindend recht in de vorm van verdragen, internationaal gewoonterecht en EU-richtlijnen<sup>101</sup> en -verordeningen.

In dit hoofdstuk worden internationale verdragen en EU-richtlijnen besproken die van bijzonder belang zijn voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Hoewel geen volledigheid kan worden nagestreefd, worden belangrijke verplichtingen in kaart gebracht die gezamenlijk een kader voor natuurherstel vormen. Op pagina 65–70 hebben we een verkort overzicht opgenomen van alle relevante EU-richtlijnen en op pagina 72–74 van alle relevante verdragen. In die overzichten wordt een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen, verplichtingen, instrumenten en maatregelen, en stand van zaken en opgaven/zorgen voor Nederland.

In de beschrijvingen en in het verkorte overzicht staan we ook stil bij de vraag waar we staan met de implementatie, om zo belangrijke openstaande opgaven bloot te leggen. Vervolgens besteden we aandacht aan de onderlinge verhouding tussen de verdragen en EU-richtlijnen, de mogelijke oorzaken van de achterstand bij de naleving van verplichtingen en de consequenties van niet-naleving. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen.

<sup>100</sup> Voor dit fundamentele onderscheid tussen belangen en waarden, zie uitvoerig Peter van Wijmen, 'Natuur, Milieu en Landschap, de cirkel rond. 40 jaar natuurbehoud en milieubeheer 80 jaar Brabants Landschap', Brabants Landschap, 2013.

<sup>101</sup> Het begrip 'richtlijn' zou de onjuiste indruk kunnen wekken dat het om 'richtsnoeren' of 'aanbevelingen' gaat, maar EU-richtlijnen zijn juridisch bindend. De term geeft slechts aan dat er enige ruimte bestaat in de wijze waarop de verplichtingen in het nationale recht worden omgezet.

# EU- verplichtingen

Door niet alleen bronbeleid te voeren, maar ook strikte eisen te stellen aan de kwaliteit van natuur, water, lucht en dergelijke, beoogt het EU-milieurecht een meer effectieve aanpak van cumulatieve milieuproblemen. Het gaat dan vaak om een combinatie van een verbod om de bestaande kwaliteit te laten verslechteren ('stand still'-verplichtingen) en een resultaatsverplichting om specifiek beschreven herstel te realiseren. We bespreken de belangrijkste EU-rechtelijke verplichtingen met ruimtelijke relevantie, waarbij het perspectief van stikstof, water en klimaat een accent krijgt. De essentie van deze verplichtingen wordt samengevat op pagina 65-70.

## EU-natuurbeschermingsrecht

### Doelstelling en verplichtingen

Op grond van de EU Vogelrichtlijn (Vrl; 1979) en Habitatrichtlijn (Hrl; 1992) moeten de in Nederland in het wild levende dier- en plantensoorten en habitattypen in een '**gunstige staat van instandhouding**' worden *gebracht en gehouden*. Voor veel soorten en habitattypen gaat het dus niet alleen om behoud, maar ook om verbetering.

Dit betekent dat vier criteria gunstig moeten zijn:

- 1 de populatie-omvang
- 2 het verspreidingsgebied
- 3 de kwaliteit van het leefgebied
- 4 het toekomstperspectief<sup>102</sup>

In Nederland staan we nog ver van deze doelen af: maar liefst 90% van de habitattypen en ongeveer 75% van de soorten van EU-belang verkeren in een matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding<sup>103</sup>. Om de gunstige staat van instandhouding te kunnen bereiken, kennen de Vogel- en Habitatrichtlijnen twee beschermings- en herstelsporen: soortenbeschermingsrecht en gebiedenbeschermingsrecht.

Op grond van het **soortenbeschermingsrecht** is het verboden om in het wild levende beschermde planten en dieren opzettelijk te doden of te vangen, opzettelijk te verontrusten of hun voortplantings- en rustplaatsen te vernielen. Deze verbodsbepalingen gelden in heel Nederland en dus niet alleen in natuurgebieden. Van 'opzet' is in dit

<sup>102</sup> Kees Bastmeijer, 'Onderzoek naar de betekenis van 'de gunstige staat van instandhouding', met name in het kader van de beoordeling van ontheffingsaanvragen onder de Wet natuurbescherming', Een onderzoek in opdracht van de provincies Gelderland en Utrecht, in afstemming met de Provincie Overijssel, januari 2018.

<sup>103</sup> Zie <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1604-svi-nederland>

verband ook sprake wanneer een persoon de aanmerkelijke kans aanvaardt dat dergelijke inbreuken op de bescherming optreden (voorwaardelijke opzet). Naleving van deze verboden kan onder omstandigheden ook actief optreden vereisen.

Het **gebiedenbeschermingsrecht** houdt in dat op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn beschermde gebieden aangewezen moeten worden. Deze gebieden maken deel uit van het Natura 2000-netwerk. In Nederland hebben ruim 160 gebieden deze status. De selectie en aanwijzing van deze gebieden is gebaseerd op ecologische criteria. Voor vogels gaat het om geschiktheid/belang van een gebied voor vogelsoorten van Bijlage I van de Vogelrichtlijn en trekvogels. Voor andere dier- en plantensoorten gaat het om het vóórkomen van soorten van Bijlage I (habitattypen) en Bijlage II (soorten) van de Habitatrichtlijn. Het Hof van Justitie van de EU heeft in veel arresten duidelijk gemaakt dat sociaal-economische belangen bij deze selectie en aanwijzing geen rol mogen spelen<sup>104</sup>. Veel Natura 2000-gebieden kwalificeren op grond van beide richtlijnen. Voor de Vogelrichtlijn had Nederland aanvankelijk te weinig gebieden aangewezen, hetgeen in 1998 leidde tot een veroordeling door het Europese Hof van Justitie<sup>105</sup>. Nadien zijn meer gebieden aangewezen, al blijft discussie bestaan over de vraag of niet meer gebieden aangewezen zouden moeten worden, met name voor akker- en weidevogels<sup>106</sup>.

Voor ieder Natura 2000-gebied moeten ‘instandhoudingsdoelstellingen’ worden vastgesteld. Deze zijn gerelateerd aan de soorten en habitattypen waarvoor het betreffende gebied is aangewezen. Omdat het met veel soorten en habitattypen niet goed gaat, zijn veel van deze doelstellingen gericht op verbetering (herstel). Behoud is vanwege het verslechteringsverbod voor alle gebieden de ondergrens. Er is veel discussie geweest of Nederland voor te veel soorten en habitattypen gebieden en doelstellingen heeft vastgesteld, maar onderzoek maakt steeds opnieuw duidelijk dat dit niet het geval is. Recent onderzoek maakt duidelijk dat er voor veel gebieden juist te weinig doelstellingen zijn geformuleerd<sup>107</sup>. De Europese Commissie heeft duidelijk gemaakt dat een Natura 2000-gebied moet worden aangewezen (en doelen moet verkrijgen) voor alle soorten en habitattypen die op grond van de EU-richtlijnen gebiedsbescherming vereisen en in ‘meer dan verwaarloosbare mate’ in het gebied voorkomen. Nederland heeft dit onvoldoende gewaarborgd, niet alleen op het moment van de aanwijzing, maar ook vanwege het niet actualiseren van de aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen<sup>108</sup>. Voor de natuur is te hopen dat deze strijdigheid met EU-natuurbeschermingsrecht spoedig wordt opgeheven met de actualisatie van Natura 2000 die momenteel wordt vormgegeven.

<sup>104</sup> Hendrik Schoukens and Hans Erik Woldendorp, ‘Site selection and designation under the Habitats and Birds Directives: a Sisyphean task?’, in C.-H. Born et al., *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?*, (Abingdon/ New York: Routledge, 2015), pp. 31–55. Zie ook Kees Bastmeijer, ‘Natura 2000 and the Protection of Wilderness in Europe’, in: Kees Bastmeijer (ed.), *Wilderness Protection in Europe. The Role of International, European and National Law*, (Cambridge University Press, 2016), pp. 177–198.

<sup>105</sup> HvJEG 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238 (Commissie/Nederland).

<sup>106</sup> Harm Dotinga, Kees Bastmeijer, Arie Trouwborst en Arnold van Krevel, ‘De juridische bescherming van boerenlandvogels’, in: Jonathan Verschuuren, *Milieu en Landbouw*, publicatie van de Vereniging voor Milieurecht, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2019.

<sup>107</sup> Zie o.a. P.P. Szostak, D.R.G. van Wieringen, S.R.W. van Hees, en L.G. Turlings, ‘Onderzoeksrapport Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn’, in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Witteveen & Bos, 27 augustus 2020, <https://edepot.wur.nl/532554>.

<sup>108</sup> Idem.

Het regime voor Natura 2000-gebieden – beschreven in artikel 6 van de Habitatrictlijn en toepasselijk op zowel Vogelrichtlijngebieden als Habitatrictlijngebieden – bestaat uit diverse verplichtingen. Allereerst gaat het om **de verplichting om maatregelen te nemen om de instandhoudingsdoelstellingen te halen** (art. 6, lid 1 Hrl). Omdat veel soorten en habitattypen in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, zijn veel instandhoudingsdoelstellingen gericht op verbetering. Daarmee vereist de naleving van artikel 6, lid 1 veelal extra inzet.

Een tweede verplichting betreft **het treffen van maatregelen om verslechtering van het Natura 2000-gebied te voorkomen en significant storende factoren weg te nemen** (art. 6, lid 2 Hrl). Deze verplichtingen gelden ongeacht de aard van de bedreigingen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de verspreiding van stoffen, verdrogingsproblematiek, verstoring door recreatie, en ook activiteiten die met bestaande vergunningen worden ondernomen. Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) leert dat deze bepaling gericht moet zijn op preventie en uitgelegd moet worden in het licht van het voorzorgbeginsel<sup>109</sup>. Maatregelen moeten dus in beginsel worden genomen voordat van verslechtering sprake is en een causaal verband hoeft niet te worden bewezen. Omdat artikel 6, lid 2 en artikel 6, lid 3 volgens het HvJEU eenzelfde beschermingsniveau beogen te realiseren, heeft advocaat-generaal Kokott recent duidelijk gemaakt dat redelijke wetenschappelijke twijfel over het optreden van verslechtering moet ontbreken<sup>110</sup>.

Een derde verplichting betreft het **toepassen van een strikt beoordelings- en vergunningensysteem voor nieuwe plannen en projecten** (art. 6, lid 3 en 4 Hrl). Plannen en projecten binnen en buiten deze gebieden mogen in beginsel alleen vergund worden wanneer er geen ‘redelijke wetenschappelijk twijfel’ over bestaat dat zij de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen (art. 6, lid 3 Habitatrictlijn)<sup>111</sup>. Uitzondering hierop is alleen onder zeer strikte voorwaarden (de zogenoemde ‘ADC-toets’) mogelijk (art. 6, lid 4 Habitatrictlijn).

Naast voorgaande verplichtingen bestaan ook **monitorings- en verslagverplichtingen**, die voor dit toekomstperspectief minder relevant zijn.

<sup>109</sup> Zie o.a. HvJEU, arrest in de zaken C 293/17 en C 294/17, 7 november 2018, r.o. 87.

<sup>110</sup> Conclusie AG Kokott in zaak C-559/19, 3 december 2020, r.o. 69-73.

<sup>111</sup> Zie o.a. HvJEU 25 juli 2018, C 164/17 (Grace en Sweetman), r.o. 39 en HvJEU, C 461/17, 7 november 2018, r.o. 34.

## Stand van zaken naleving met bijzondere aandacht voor stikstof

Zoals hierboven al is aangegeven, staat Nederland nog ver af van doelbereik, zowel wat betreft het bereiken van de gunstige staat van instandhouding (Svl) van soorten en habitattypen in heel Nederland, als met veel instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Wat de gunstige Svl van habitats betreft, staat Nederland op de laatste plaats in de EU, en wat soorten betreft op plaats 21<sup>112</sup>. Voor bepaalde soorten, zoals akker- en weidevogels, wordt te weinig effectieve bescherming van leef- en voortplantingsgebieden geboden. De bestaande Natura 2000-gebieden kennen volgens recent onderzoek te weinig instandhoudingsdoelstellingen omdat vanaf het moment van aanwijzing vrijwel geen actualisatie heeft plaatsgevonden. Veel van de wel geldende instandhoudingsdoelstellingen van gebieden zijn nog lang niet gehaald. Dit laatste kent meerdere oorzaken, waaronder een te hoge stikstofdepositie, verdroging en te grote cumulatieve gevolgen door menselijk gebruik (zoals visserij en recreatie).

De te hoge stikstofdepositie is een belangrijke drukfactor. In ongeveer driekwart van de gebieden zijn de te beschermen habitats en soorten stikstofgevoelig en de huidige stikstofbelasting ligt ver boven de kritische depositiewaarde (KDW).

## Kaderrichtlijn Water (KRW) – oppervlaktewater

### Doelstelling en verplichtingen

De EU Kaderrichtlijn Water<sup>113</sup>, die sinds 2000 van kracht is, biedt een kader voor de bescherming (inclusief verbetering) van binnenlandse oppervlaktewateren, overgangswater, en kustwateren en grondwater (art. 1). Het kader is gebaseerd op een stroomgebiedsbenadering en voor ieder stroomgebied moet een plan met maatregelenprogramma worden opgesteld om KRW-doelen (zie hierna) te realiseren. Iedere zes jaar worden plan en programma herzien.

Voor oppervlaktewateren legt de richtlijn allereerst een **verbod op van 'achteruitgang van de toestand' (verslechtering)** van een oppervlaktewaterlichaam (art. 4(1)(a)(i)). Het HvJEU heeft in het Wezer-arrest verhelderd 'dat sprake is van achteruitgang zodra de toestand van ten minste een van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V bij die richtlijn een klasse achteruitgaat, zelfs als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere klasse'<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Zie bijv. Presentatie technische briefing stikstofbeleid, 12 mei 2021, <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/publicaties/2021/05/17/presentatie-technische-briefing-stikstofbeleid-tweede-kamer-12-mei-2021>.

<sup>113</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327, 22.12.2000, blz. 1–73).

<sup>114</sup> HvJEU, zaak C-461/13, 1 juli 2015 (Wezer-arrest), r.o. 71. 'Indien het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich reeds in de laagste klasse bevindt, vormt iedere achteruitgang van dat element evenwel een 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van dat artikel 4, lid 1, onder a), i)', aldus het HvJEU.

Naast het verslechteringsverbod, dat direct en voortdurend geldt, legt de richtlijn de lidstaten ook de **resultaatsverplichting op om voor alle oppervlaktewateren een goede chemische en ecologische toestand te realiseren** (art. 4(1)(a)(ii)). In Nederland zijn de meeste oppervlaktewateren als kunstmatig of sterk veranderd aangemerkt<sup>115</sup>, waarmee de verplichting betrekking heeft op het realiseren van een goede chemische toestand en een goed ecologisch potentieel (art. 4(1)(a)(iii)). De chemische kwaliteit wordt beoordeeld op basis van een lijst van stoffen, waaronder 45 prioritaire stoffen. Voor deze stoffen, waaronder de stoffen van de Richtlijn Prioritaire Stoffen, zijn in Nederland kwaliteitseisen gesteld in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bijlage I). De ecologische kwaliteit wordt bepaald door de componenten 'biologische kwaliteit', de 'algemene fysisch-chemische kwaliteit', de 'overig relevante verontreinigende stoffen' en 'hydromorfologie'<sup>116</sup>.

Voor fysiek-chemische aspecten – waaronder ook nutriënten – zijn in het verleden voor de verschillende typen waterlichamen zogenoemde getalswaarden vastgesteld<sup>117</sup>. Voor nutriënten (fosfor of stikstof, afhankelijk van welk nutriënt het meest bepalend is) gaat het om getalswaarden tussen de 0,59 en 4 mg N/liter<sup>118</sup>, een lagere concentratie in vergelijking met de Nitraatrichtlijn-norm (zie hierna). Deze getalswaarden gelden voor natuurlijke wateren en vormen de basis voor de getalswaarden voor nutriënten in sterk veranderde/kunstmatige wateren. Deze waarden liggen veelal tussen de 2,3 en 4 mg N/liter en zijn neergelegd in regels inzake monitoring, in waterplannen en factsheets voor waterlichamen<sup>119</sup>.

De richtlijn geeft aan dat de KRW-doelen al in 2015 behaald hadden moeten zijn, maar Nederland heeft gebruikgemaakt van een dubbele (en daarmee maximale) termijnverlenging tot 2027. De richtlijn geeft onder voorwaarden mogelijkheden voor doelverlaging (art. 4 (5 e.v.)). Die voorwaarden zijn echter strikt en de overheid (Rijk en provincies) geeft aan dat hiervan in 2021 geen gebruik gemaakt wordt<sup>120</sup>.

In Nederland zijn de maatregelen om de doelen te halen in waterplannen van het Rijk, provincies en waterschappen uitgewerkt. De eerste planperiode loopt af en dit jaar (2021) moeten de nieuwe waterplannen worden vastgesteld. Volgens het HvJEU behoren de doelen echter ook door te werken naar besluiten tot goedkeuring van projecten. Het HvJEU heeft vastgesteld dat lidstaten 'behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater

<sup>115</sup> Zie <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1412-kaderrichtlijn-water>.

<sup>116</sup> Idem.

<sup>117</sup> Niels Evers, 'Getalswaarden bij de goede ecologische toestand voor oppervlaktewater voor de algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen temperatuur, zuurgraad, doorzicht, zoutgraad, doorzicht, zoutgehalte en zuurstof', STOWA en RIZA, Utrecht, 2007, <http://krw.stowa.nl/Upload/STOWA%20Getalswaarden%20oppervlaktewater%20KRW.pdf>. Zie A. Freriks, A. Keessen, D. Korsse, M. van Rijswijk en K. Bastmeijer, 'Zover het eigen instrumentarium reikt. Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse Waterschappen bij de realisatie van de Kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet', een onderzoek in opdracht van de Provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse Waterschapsbond, Universiteit Utrecht & Tilburg University, 13 juni 2016, p. 64 e.v.

<sup>118</sup> Heinis en Evers, 'Afleiding getalswaarden voor nutriënten voor de Goede Ecologische Toestand voor natuurlijke wateren', RIZA rapport 2007 – 001, jan. 2007, [http://krw.stowa.nl/Upload/STOWA%202007%2002%20\(2\).pdf](http://krw.stowa.nl/Upload/STOWA%202007%2002%20(2).pdf).

<sup>119</sup> A. Freriks, et al., 'Zover het eigen instrumentarium reikt, noot 11, p. 66.

<sup>120</sup> Zie o.a. <https://www.ipo.nl/actueel/doelen-op-tijd-halen-of-nu-kiezen-voor-doelverlaging/> en Annelies Freriks en Marleen van Rijswijk, 'Doelrealisatie Kaderrichtlijn Water.

Het spanningsveld tussen de ambitie doelen op tijd

respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt<sup>121</sup>. Door juristen worden overigens kanttekeningen geplaatst bij de vraag of deze toetsing in het Nederlands systeem afdoende is gewaarborgd<sup>122</sup>.

## Stand van zaken naleving met bijzondere aandacht voor stikstof

Zowel de chemische als de ecologische kwaliteit van oppervlaktewater in Nederland is op dit moment nog niet conform de KRW. 'De belangrijkste oorzaken van de onvoldoende biologische kwaliteit zijn vermessing met de nutriënten stikstof en fosfor, een onnatuurlijke inrichting van het water, bestrijdingsmiddelen en versnippering door gemalen en stuwen'<sup>123</sup>. Daar komen relatief nieuwe uitdagingen bij, waaronder de cumulatie van medicijnresten (onder meer antibiotica) en microplastics. Het ziet ernaar uit dat de biologische kwaliteit ook in 2027 nog een zorg zal zijn. Het PBL concludeerde in 2020 dat sprake is van een 'gestage verbetering voor het doelbereik van de biologische KRW-normen', maar dat volgens de modelberekeningen 'met de voorziene maatregelen niet alle doelen overal worden gehaald'<sup>124</sup>.

Daarbij leveren vooral de regionale wateren een grote zorg op. In vrijwel alle regionale wateren is de ecologische kwaliteit nog niet op orde en 'het aandeel regionale wateren dat in 2027 voldoet, ligt per biologische norm tussen de 30 en 60 procent; voor de zoete rijkswateren wordt het doelbereik op bijna 100 procent berekend'<sup>125</sup>.

Het PBL concludeert ook specifiek voor nutriënten (medebepalend voor de ecologische toestand) dat in 2027 niet overal aan de KRW-normen zal worden voldaan<sup>126</sup>:

'Dat gebeurt ook niet met het uitvoeren van het maatregel-pakket waarin de waterbeheerders maximaal inzetten op het voldoen aan de normen, en waarin is aangenomen dat 100 procent van de agrarische bedrijven meedoet met maatregelen van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). Om de doelen te kunnen halen, zijn voor een deel van de wateren, waaronder delen van het Maasstroomgebied, verdergaande structurele maatregelen nodig. Voor deze gebieden kunnen beleidstrajecten zoals voor de ontwikkeling van kringlooplandbouw en de herbezinning op het mestbeleid de gewenste structurele oplossingen bieden'<sup>127</sup>.

te halen of bij voorbaat te kiezen voor doelverlaging', Universiteit Utrecht, 27 maart 2021, <https://www.ipo.nl/media/xeodjdom/krw-en-doelverlaging-final-met-aanbevelingen-6-april-2021-def.pdf>.

<sup>121</sup> HvJEU, zaak C-461/13, 1 juli 2015 (Wezer-arrest), r.o. 71. 'Indien het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich reeds in de laagste klasse bevindt, vormt iedere achteruitgang van dat element evenwel een 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van dat artikel 4, lid 1, onder a), i)', aldus het HvJEU.

<sup>122</sup> Zie met name A. Freriks, et al., 'Zover het eigen instrumentarium reikt', noot 11, p. 57-60.

<sup>123</sup> Zie <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1614-toestand-biologische-kwaliteit-krw-provincies>.

<sup>124</sup> F. van Gaalen, L. Osté en E. van Boekel, 'Nationale analyse waterkwaliteit', PBL, Bilthoven, 30 april 2020, [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-nationale-analyse-waterkwaliteit-4002\\_0.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-nationale-analyse-waterkwaliteit-4002_0.pdf), p. 7.

<sup>125</sup> Idem, p. 7 en p. 13.

<sup>126</sup> Idem, p. 8.

<sup>127</sup> Idem, p. 8.

Volgens het PBL is te verwachten dat in 2027 voor zo'n 40–45% van de wateren de stikstofbelasting nog te hoog zal zijn. Dat percentage is voor fosfor ongeveer gelijk<sup>128</sup>.

Ook voor andere stoffen worden normoverschrijdingen gesignaleerd. 'Het aantal gemeten normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen is afgenomen, maar het aantal locaties met normoverschrijdingen blijft gelijk'<sup>129</sup>. Zorgelijk is dat Nederland voor maximaal uitstel van doelbereik heeft gekozen, maar in 2020 nog geconcludeerd moest worden dat '[v]oor veel KRW-stoffen blijkt dat er nog onvoldoende zicht is op de trends in hun voorkomen en op de bronnen' en dat daarmee maatregelen moeilijk geïdentificeerd kunnen worden<sup>130</sup>. Geconstateerd wordt ook dat onzeker is of alle noodzakelijke maatregelen wel voor 2027 uitgevoerd kunnen worden<sup>131</sup>.

Voor stoffen als biociden, fluorhoudende water-, vet- en vuilafstotende stoffen (PFAS), huishoudchemicaliën en microplastics wordt aangegeven dat zij 'via een variatie aan (diffuse) bronnen' in het milieu terechtkomen. Voor deze stoffen pleit het PBL daarom voor een 'meer integrale aanpak over verschillende stofgroepen en compartimenten (oppervlaktewater, grondwater, bodem) heen'<sup>132</sup>.

In een zeer recente brief aan de Tweede Kamer schrijft demissionair minister Van Nieuwenhuizen aan de Tweede Kamer dat zij '[m]et de provincies [heeft] afgesproken het huidige ambitieniveau voor de invulling van de KRW-doelen in de stroomgebiedbeheerplannen vast te houden, ondanks de onzekerheid in bepaalde gebieden omtrent doelbereik'<sup>133</sup>. Deze benadering, om niet van de doelen af te stappen, past bij het karakter van resultaatsverplichting en vereist de komende jaren extra inzet. De discussie over welke maatregelen nodig zijn, wordt nu onder meer in het kader van de opstelling van de nieuwe waterplannen gevoerd.

## Kaderrichtlijn Water (KRW) – grondwater

### Doelstelling en verplichtingen

De KRW ziet mede toe op de kwalitatieve en kwantitatieve bescherming en herstel van grondwaterlichamen en de ecosysteemdiensten van grondwater, zoals de levering van gezond drinkwater<sup>134</sup>. Wat betreft de kwaliteit dient een lidstaat de maatregelen te nemen die nodig zijn om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken (art. 4(1)(b)(i)). Ook moeten

<sup>128</sup> Idem, p. 15.

<sup>129</sup> F. van Gaalen, L. Osté en E. van Boekel, 'Nationale analyse waterkwaliteit', PBL, Bilthoven, 30 april 2020, [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-nationale-analyse-waterkwaliteit-4002\\_0.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-nationale-analyse-waterkwaliteit-4002_0.pdf), p. 8.

<sup>130</sup> F. van Gaalen et al, 'Nationale analyse waterkwaliteit', noot 18, p. 8.

<sup>131</sup> Annelies Freriks en Marleen van Rijswijk, 'Doelrealisatie Kaderrichtlijn Water', noot 14, p. 3.

<sup>132</sup> Van Gaalen et al, 'Nationale analyse waterkwaliteit', noot 18, p. 8.

<sup>133</sup> Kamerbrief Delta-aanpak Waterkwaliteit, 10 mei 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/kamerstukken/2021/05/10/delta-aanpak-waterkwaliteit>.

<sup>134</sup> Voor een meer uitvoerige bespreking, zie de bijdrage van Marleen van Rijswijk aan: Kees Bastmeijer, Marleen van Rijswijk, Jonathan Verschuuren, 'Verdroging in Brabant. Een Europeesrechtelijk perspectief', Een onderzoek in opdracht van de Brabantse Milieufederatie, Het Brabants Landschap en Natuurmonumenten, Tilburg/Utrecht, juni 2021 (in afronding).

de maatregelen worden getroffen die nodig zijn om elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof ten gevolge van menselijke activiteiten om te buigen, teneinde de grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen (art. 4(1)(b)(iii)).

Wat betreft kwantiteit bestaat de verplichting om te zorgen voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater (art. 4(1)(b)(ii)).

Naast de verbeterdoelstellingen geldt evenals voor oppervlaktewater ook een verbod op achteruitgang van de toestand van grondwaterlichamen (art. 4(1)(b)(i)). Voor wat betreft de kwantiteit gaat het daarbij om het verbod om een onbalans te laten ontstaan of om een al bestaande onbalans te laten vergroten (bijvoorbeeld door minder aanvulling en grotere onttrekkingen tijdens droge jaren)<sup>135</sup>.

Grondwater-gerelateerde regels van de KRW hebben voor een deel een verdere uitwerking gekregen in de Grondwaterrichtlijn<sup>136</sup>. Het gaat daarbij onder meer om drempelwaarden voor chemische stoffen om de 'goede toestand' te kunnen bepalen<sup>137</sup>. In de richtlijn zelf (op EU-niveau dus) zijn drempelwaarden vastgesteld voor nitraten en bestrijdingsmiddelen. Wat nitraten betreft, gaat het om een drempelwaarde van 50 mg/liter<sup>138</sup>. Voor andere stoffen stellen de lidstaten zelf drempelwaarden, conform de regels die hierover in de richtlijn (en Bijlage II) zijn gesteld (zie voor Nederland het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bijlage II)).

De Grondwaterrichtlijn stelt ook regels over andere KRW-verplichtingen, namelijk de 'vaststelling van significante en aanhoudende stijgende trends en het bepalen van het beginpunt voor omkeringen in trends' (art. 5) en 'maatregelen om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken' (art. 6).

## Stand van zaken naleving met bijzondere aandacht voor stikstof

In de Nationale analyse waterkwaliteit (2020) constateert het PBL dat de meeste grondwaterwaterlichamen aan de doelen voldoen die zijn gesteld voor de algemene chemische toestand en dat de laatste beoordeling op grond van regionale doelen uit 2015 dateert<sup>139</sup>.

Het PBL geeft voorts aan dat uit een landelijke inventarisatie uit 2017 'blijkt dat vrijwel al het geanalyseerde ondiepe grondwater en

<sup>135</sup> Idem.

<sup>136</sup> Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PB L 372, 27.12.2006, blz. 19–31).

<sup>137</sup> Zie <https://www.rivm.nl/kaderrichtlijn-water-krw/grondwaterrichtlijn>.

<sup>138</sup> Bijlage I, Grondwaterrichtlijn.

<sup>139</sup> Van Gaalen et al, 'Nationale analyse waterkwaliteit', noot 18, p. 18–19.

tweevijfde van het diepe grondwater chemicaliën bevat die van de mens afkomstig zijn' en dat landelijk 'in de helft van de grondwater-monsters gewasbeschermingsmiddelen [zijn] aangetroffen', waarbij de 'hoogste concentraties zijn gevonden in gebieden waar bollen worden geteeld (het westen van Nederland) en in de zandgronden in Noord-Brabant'<sup>140</sup>. 'In 75 procent van de monsters zijn nieuwe stoffen gemeten, stoffen die niet eerder in het grondwatersysteem zijn aangetroffen en die niet regulier worden bemonsterd'<sup>141</sup>.

Het PBL wijst ook op het probleem van 'vergrijzing' van grondwater: 'Door menselijke activiteiten wordt het grondwater tot steeds grotere diepten verontreinigd met veel verschillende stoffen', een grote zorg voor de drinkwatervoorziening<sup>142</sup>. Diepere infiltratie betekent ook dat stoffen langer in het systeem blijven en kwelstromen kunnen bovendien zorgen voor verspreiding van stoffen in grote gebieden.

In de Nitraatrapportage 2020 van het RIVM wordt vastgesteld dat op veel plaatsen de nitraatconcentraties in grondwater niet voldoen aan de KRW- en GWR-norm:

'In de bovenste meter van het grondwater van meer dan de helft van de landbouwbedrijven in de Zand- en Lössregio is de nitraatconcentratie te hoog volgens de EU European Union-norm van 50 mg/l. Dit geldt ook voor de bovenste meter van het grondwater in ruim dertig van de circa 200 grondwaterbeschermingsgebieden'<sup>143</sup>.

Wat betreft kwantiteit is er in delen van Nederland sprake van een onbalans tussen aanvulling en gebruik van grondwaterreserves. Een recent onderzoek voor Noord-Brabant heeft duidelijk gemaakt dat deze provincie de grondwatervoorraad ieder jaar met circa 260 miljoen m<sup>3</sup> water wordt aangevuld, terwijl ongeveer 290 miljoen m<sup>3</sup> water wordt onttrokken (en in droge jaren nog aanzienlijk meer)<sup>144</sup>. Het onderzoek maakt ook duidelijk dat in deze balansberekening de 'watervraag' van de Brabantse natuur nog niet is meegenomen, terwijl deze ook ongeveer 50-60 miljoen m<sup>3</sup>/jaar bedraagt<sup>145,146</sup>. Aanvullend juridisch onderzoek geeft aan dat deze situatie tot conflicten leidt met zowel het EU Natura 2000-regime als de Kaderrichtlijn Water<sup>147</sup>, een fenomeen dat zich ook in andere delen van Nederland en in het buitenland kan voordoen. Het onderzoek beschrijft dat naar aanleiding van een recente Vlaamse rechtszaak, waarin de verlening van een natuurvergunning vanwege grondwatereffecten succesvol werd aangevochten, in de media bij onze zuiderburen al gesproken is over grondwaterschaarste als tweede 'stikstofdossier'. Bij provincies en waterschappen bestaat wel steeds meer aandacht voor het beter 'vasthouden' van

<sup>140</sup> Idem.

<sup>141</sup> Idem.

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> RIVM, Nitraatrapportage 2020, <https://www.rivm.nl/nitraatrapportage2020>.

<sup>144</sup> Royal Haskoning, Eco Groen en Deltares, 'Een verkenning naar de Watervraag van de Noord-Brabantse Natuur', in opdracht van Brabants Landschap, Brabantse Milieufederatie, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, 7 oktober 2020, <https://res.cloudinary.com/natuurmonumenten/raw/upload/v1604413991/2020-11/11203929-002-BGS-0002%20-%20Een%20Verkenning%20naar%20de%20Watervraag%20van%20de%20Noord-Brabantse%20Natuur%20RSdef%2028-10.pdf>, p. 4.

<sup>145</sup> Voor een uitvoerige bespreking van de Brabantse verdrogingsproblematiek in relatie tot Natura 2000, de KRW en EU klimaatadaptatierecht, Bastmeijer, Van Rijswick en Verschuuren, 'Verdroging in Brabant', noot 28.

<sup>146</sup> Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PB L 372, 27.12.2006, blz. 19-31).

<sup>147</sup> Kees Bastmeijer, Marleen van Rijswick, Jonathan Verschuuren, 'Verdroging in Brabant. Een Europeesrechtelijk perspectief', Een onderzoek in opdracht van de Brabantse Milieufederatie, Het Brabants Landschap en Natuurmonumenten, Tilburg/Utrecht, juni 2021 (in afronding).

regenwater. Vanwege klimaatverandering (toename extreem droge jaren) en de al bestaande slechte toestand van grondwaterafhankelijke natuur zal echter ook kritischer naar de cumulatie van onttrekkingen (vergunningsplichtige onttrekkingen en vergunningsvrije beregeningen) gekeken moeten worden.

## Nitraatrichtlijn

### Doelstelling en verplichtingen

De Nitraatrichtlijn<sup>148</sup> heeft als doel om 'de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen' (art. 1). Daartoe moeten lidstaten voor nitraten kwetsbare zones aanwijzen en actieprogramma's met maatregelen opstellen. Het zesde nitraatactieprogramma loopt dit jaar af en wordt na de zomer gevolgd door het zevende nitraatactieprogramma<sup>149</sup>.

De programmamaatregelen moeten waarborgen dat niet meer dan 170 kg N per hectare per jaar door middel van mest op of in de bodem wordt gebracht (Bijlage III, onder 2). Van deze verplichting kan derogatie<sup>150</sup> worden verleend en Nederland heeft deze met diverse verlengingen van de Europese Commissie ontvangen<sup>151</sup>. Volgens de derogatie mogen 'bedrijven met minimaal 80% grasland [...] tot 230 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar gebruiken in het centrale en zuidelijke zandgebied en in het lössgebied en tot 250 kilogram in andere delen van Nederland'<sup>152</sup>. Het moet daarbij gaan om 'grasdiermest' en niet om 'fosfaatkunstmest' en de bedrijven moeten zich 'onverkort houden aan de gebruiksnormen voor fosfaat en totaalstikstof zoals deze zijn vastgelegd in de Meststoffenwet'<sup>153</sup>.

### Stand van zaken naleving

Nederland voldoet niet aan de norm van 170 kg N/ha en krijgt zoals aangegeven nog steeds een derogatie. De recentste derogatiebeschikking bevatte wel striktere voorwaarden ten aanzien van onder meer handhaving en rapportage. De brief van de minister aan de Tweede Kamer over de derogatie voor 2020 en 2021 maakt duidelijk dat de besprekingen met de Europese Commissie uitdagend waren vanwege zorgen over de cumulatie van effecten van derogatie, droogtejaren, niet-naleving van mestwetgeving en te hoge stikstofdeposities<sup>154</sup>.

<sup>148</sup> Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

<sup>149</sup> Zie de Kamerbrief over de stand van zaken 7e actieprogramma nitraatrichtlijn, 13 april 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/13/kamerbrief-stand-van-zaken-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>.

<sup>150</sup> 'Derogatie' is toestemming van de Europese Commissie om op een bepaalde wijze/onder voorwaarden van de algemeen vastgestelde norm te mogen afwijken.

<sup>151</sup> Voor de derogatie voor 2020 en 2021 zie de Kamerbrief d.d. 22 juni 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/22/kamerbrief-over-derogatie-van-de-nitraatrichtlijn-2020-2021>.

<sup>152</sup> Idem, p. 2.

<sup>153</sup> Idem.

<sup>154</sup> Voor de derogatie voor 2020 en 2021 zie de Kamerbrief d.d. 22 juni 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/22/kamerbrief-over-derogatie-van-de-nitraatrichtlijn-2020-2021>.

In de Nationale analyse waterkwaliteit (2020) meldt het PBL: 'Volgens de rekenresultaten laten de doorgerekende maatregelen van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn een beperkt effect zien op de landelijke belasting vanuit landbouwgronden. De verplichte maatregelen worden ingezet voor specifieke sectoren en gebieden en zijn dus niet landelijk dekkend; daarmee kan regionaal of lokaal het effect wel groter zijn'<sup>155</sup>.

In de Nitraatrapportage 2020 concludeert het RIVM dat vooral door vermindering van mestgebruik de 'afgelopen dertig jaar [...] de concentraties stikstof en fosfor sterk gedaald [zijn]', waardoor 'de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater [is] verbeterd'<sup>156</sup>. Ook wordt echter geconstateerd: 'Na 2015 neemt het teveel aan stikstof en fosfor in de bodem toe. Na 2016 nemen de nitraatconcentraties in het water op landbouwbedrijven weer toe. Vanaf 2018 wordt dit vervolgens versterkt door de droge zomers'<sup>157</sup>. Hoewel ondanks deze ontwikkelingen de 'nitraatconcentratie in het grond en oppervlaktewater in de periode 2016-2019 gemiddeld genomen lager [is] dan in de vier jaar ervoor', stelt het RIVM vast dat zowel de KRW-norm voor oppervlaktewateren als de KRW- en Grondwaterrichtlijnnorm voor grondwater niet wordt gehaald<sup>158</sup>.

In een brief aan de Tweede Kamer van 13 april 2021 schetst de Minister van LNV een 'routekaart' die bedoeld is 'om te zorgen dat voor een volgend kabinet de nodige voorbereidingen zijn getroffen voor de verdere invulling van het toekomstige mestbeleid'<sup>159</sup>.

De minister spreekt daarbij de ambitie uit 'om te komen tot een robuuste en toekomstbestendige landbouw die structureel binnen de milieugrenzen (waterkwaliteit, klimaat, biodiversiteit) opereert, waarin boeren gewaardeerd worden voor hun werk en toekomstperspectief hebben'<sup>160</sup>. Zij wil dat gaan bereiken langs drie contouren: 'de inzet op grondgebondenheid voor de melkvee- en rundvleesveehouderij, mestverwerking voor niet-grondgebonden bedrijven en gebiedsgerichte aanpak met maatwerk ter verbetering van de waterkwaliteit'<sup>161</sup>. De minister sluit haar brief af met de opmerking dat deze sporen 'in onderlinge samenhang, en in samenhang met de aanpak op het gebied van stikstof, klimaat en biodiversiteit worden gezien' omdat al deze vraagstukken samenkomen 'op het boerenplan' en 'op het bord liggen van een volgend kabinet'<sup>162</sup>.

<sup>155</sup> Van Gaalen et al, 'Nationale analyse waterkwaliteit', noot 18, p. 68.

<sup>156</sup> RIVM, Nitraatrapportage 2020, <https://www.rivm.nl/nitraatrapportage2020>.

<sup>157</sup> Idem.

<sup>158</sup> Idem.

<sup>159</sup> Kamerbrief over Routekaart Toekomstig Mestbeleid, 13 april 2021, beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/13/kamerbrief-over-routekaart-toekomstig-mestbeleid>, p. 1.

<sup>160</sup> Idem.

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> Idem., p.2.

# Klimaatadaptatierecht

## Doelstelling en verplichtingen

Het EU-klimaatadaptatierecht is minder ver gevorderd dan het klimaatmitigatierecht. Jonathan Verschuuren legt uit dat klimaatadaptatie op EU-niveau de laatste tien tot vijftien jaar vooral aandacht heeft gekregen in beleidsdocumenten (white paper (2009)), een adaptatiestrategie (2013) en via toepassing en aanpassing ('climate proofing') van al bestaande EU-wetgeving<sup>163</sup>, maar dat vooral vanaf 2020 op dit onderwerp meer Europese regie genomen wordt.

Het 2021-voorstel voor een nieuwe adaptatiestrategie benadrukt urgentie van het 'nu' nemen van maatregelen en wijst daarbij op de toename van extreme weersfenomenen, waterschaarste, degradatie van bodem en ecosystemen, biodiversiteitsverlies et cetera, alsmede op veiligheidsrisico's en economische schade die met deze effecten samenhangen<sup>164</sup>. Het belang van 'nature-based oplossingen' wordt benadrukt en aan klimaatadaptatie wordt een 'drievoudig dividend' toegekend:

'het vermijden van toekomstige menselijke, natuurlijke en materiële verliezen, het genereren van economische voordelen door de vermindering van de risico's, het verhogen van de productiviteit en het stimuleren van innovatie, en de sociale, milieu- en culturele voordelen'<sup>165</sup>.

Veel van de onderwerpen die hierboven als onderwerpen van specifieke EU-regelgeving zijn besproken (zoals biodiversiteitsverlies en droogte), komen in de adaptatiestrategie terug. Duidelijk wordt gemaakt dat klimaateffecten concrete en vergaande adaptatiemaatregelen zullen vragen ten aanzien van bestaande en toekomstige menselijke activiteiten. Vanuit het oogpunt van droogte gaat het bij de landbouw bijvoorbeeld om 'het duurzame (her)gebruik van water, het beheer van de bodem en het vegetatiedek, droogtebestendige gewassen, verticale landbouw of zelfs ruimtelijke ordening en herstel van beschadigde gebieden'<sup>166</sup>.

Hoewel het voorstel voor een EU Klimaatwet<sup>167</sup> vooral betrekking heeft op het realiseren van klimaatneutraliteit, verplicht artikel 4, lid 1 de EU en de lidstaten tot 'voortdurende vooruitgang bij het vergroten van het vermogen tot aanpassing, het versterken van de veerkracht en het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering'. Op grond van het tweede lid van dat artikel hebben lidstaten de verplichting tot het ontwikkelen en uitvoeren van 'aanpassingsstrategieën en

<sup>163</sup> Bijdrage van Jonathan Verschuuren aan Bastmeijer, Van Rijswijk en Verschuuren, 'Verdroging in Brabant', noot 28.

<sup>164</sup> Voorstel voor adaptatiestrategie 2021: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Empty. Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen – de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering, SEC(2021) 89 final – SWD(2021) 25 final – SWD(2021) 26 final, 24 februari 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2021:82:FIN>.

<sup>165</sup> Idem (tekst boven Kader 1).

<sup>166</sup> Idem (tekst in Kader 1).

<sup>167</sup> Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet), COM(2020) 80 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020PC0080>.

plannen [...] met inbegrip van brede kaders voor risicobeheer, op basis van robuuste referentiescenario's met betrekking tot klimaat en kwetsbaarheid, en voortgangsbeoordelingen'. Het voorstel geeft aan dat uiterlijk in 2023 en daarna iedere vijf jaar de voortgang van klimaatadaptatie-inzet door de Europese Commissie wordt beoordeeld (art. 6, lid 1) en dat wanneer de voortgang te beperkt is (openbare) 'aanbevelingen' aan de lidstaat kunnen worden gedaan. De lidstaat moet met deze aanbevelingen rekening houden en aan de Europese Commissie een motivatie zenden wanneer besloten wordt om aanbevelingen niet op te volgen. Van harde juridische binding op grond van het voorstel is dus geen sprake, maar geheel vrijblijvend zijn de aanbevelingen niet en mogelijk spelen de aanbevelingen ook een rol bij nationale procedures (zoals bij de uitleg van het nationale omgevingsrecht en de vraag of sprake is van een onrechtmatige daad).

Zowel het voorstel voor een nieuwe adaptatiestrategie als het voorstel voor een Europese Klimaatwet benadrukt de noodzaak van integraliteit van maatregelen en oplossingen:

'Aangezien het aanpassingsbeleid systemisch van aard is, zullen de aanpassingsmaatregelen op geïntegreerde wijze worden uitgevoerd met andere Europese Green Deal-initiatieven, zoals de biodiversiteitsstrategie, de renovatiegolf, de 'van boer tot bord'-strategie, de actieplannen voor de circulaire economie en om de vervuiling tot nul terug te brengen, de bosstrategie, de bodemstrategie, de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit en de vernieuwde strategie voor duurzame financiering'<sup>168</sup>.

Te verwachten is dat de Europese Commissie op veel voor klimaatadaptatie relevante onderwerpen nadere initiatieven gaat ontplooiën<sup>169</sup>.

## Conclusie

De bovenstaande bespreking maakt duidelijk dat het EU-milieu- en natuurbeschermingsrecht een breed scala aan doelen, verplichtingen en verboden kent met grote relevantie voor de ruimtelijke ordening. Zoals in de inleiding al is aangegeven, betreft het geen volledig overzicht, maar de besproken richtlijnen omvatten een omvangrijk pakket van relatief strikte bindende verplichtingen en verboden. Diverse richtlijnen kennen een voortdurend geldend verbod om de bestaande kwaliteit te laten verslechteren ('stand still'-verplichtingen). Rechtspraak van het EU Hof van Justitie maakt duidelijk dat strenge eisen gesteld worden aan de

<sup>168</sup> Voorstel voor adaptatiestrategie 2021, noot 51.

<sup>169</sup> Zie o.a. het Voorstel voor adaptatiestrategie 2021, noot 51, onder punt 11.

naleving van deze verboden. Preventie en voorzorg staan voorop en voor wat betreft de maatregelen die mogen worden verwacht ligt de lat hoog. Daarnaast worden in de regel heldere doelstellingen geformuleerd die de lidstaten als resultaatsverplichtingen moeten beschouwen.

Nederland blijkt grote moeite te hebben om aan deze verslechteringsverboden en doelstellingen te voldoen. Voor veel doelen wordt maximaal ruimte gevraagd in tijd, maar Nederland slaagt er niet in om die tijd te gebruiken voor de ontwikkeling van strategieën en maatregelen die het realiseren van de doelen echt waarborgen. De tijd wordt vooral gebruikt om concrete inzet uit te stellen en maximale 'milieugebruiksruimte' voor de economie te realiseren.

Hieronder worden voor de verschillende richtlijnen en onderwerpen de doelen, verplichtingen, beschikbare instrumenten en de stand van zaken in naleving kort samengevat.

## Verdragsverplichtingen

Hiervoor zijn enkele belangrijke ruimtelijk relevante EU-verplichtingen in kaart gebracht. Het kader voor herstel wordt echter mede bepaald door voor Nederland geldende verdragen. Eerst volgt een korte bespreking van belangrijke natuurbeschermingsverdragen, waarna verder wordt ingezoomd op twee verdragen met bredere doelstellingen: de Europese Landschapsconventie en het Werelderfgoedverdrag.

## Natuurbeschermingsverdragen

Nederland is bij veel natuurbeschermingsverdragen partij. Het gaat daarbij onder meer om het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Bern<sup>170</sup>, het Verdrag van Bonn<sup>171</sup> en daaronder tot stand gebrachte 'dochterverdragen' zoals het AEW-verdrag<sup>172</sup>, het Verdrag van Ramsar (Wetlandverdrag)<sup>173</sup> en het OSPAR-verdrag<sup>174</sup>. De doelen van deze verdragen verschillen onderling maar zijn – grof samengevat – gericht op het in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van soorten, habitattypen en ecosystemen.

Onderzoeken geven aan dat veel van de verplichtingen in deze verdragen overlappen met de verplichtingen van de EU-richtlijnen<sup>175</sup>. Om die reden en omdat de EU-verplichtingen veelal strenger en/of preciezer zijn uitgewerkt, wordt er vaak van uitgegaan dat met de Nederlandse implementatie van de EU-richtlijnen ook de verdragen goed geïmplementeerd worden. Om meerdere redenen is het echter toch belangrijk om ook de verdragen te blijven raadplegen:

<sup>170</sup> Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern, 1979), beschikbaar op: <https://rm.coe.int/1680078aff>. Voor een niet-officiële Nederlandse vertaling, zie: [https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/323\\_Vertaling%20van%20de%20akte%20in%20het%20Nederlands%20en%20bijlage%20I%20zoals%20gewijzigd%20door%20de%20Permanente%20Commissie%20op%2011%20januari%201991.pdf](https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/323_Vertaling%20van%20de%20akte%20in%20het%20Nederlands%20en%20bijlage%20I%20zoals%20gewijzigd%20door%20de%20Permanente%20Commissie%20op%2011%20januari%201991.pdf).

<sup>171</sup> Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn, 1979); (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals), beschikbaar op: <http://www.cms.int/en/node/3916>.

<sup>172</sup> Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels (AEWA), Den Haag, 15 augustus 1996, <https://wetten.overheid.nl/BWBO0001249/2019-03-08>.

<sup>173</sup> Het Verdrag van Ramsar is gericht op het behoud van watergebieden van internationale betekenis, met name als verblijfplaats voor watervogels.

<sup>174</sup> Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention), Parijs, 22 september 1992.

<sup>175</sup> C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin en J.M. Verschuuren, 'Internationaal natuurbeschermingsrecht: inspiratie voor de nationale wetgever?', Een onderzoek naar de verhouding tussen natuurbeschermingsverdragen en de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingsrecht en Boswet, een onderzoek in opdracht van het ministerie

- Bij de implementatie van de EU-richtlijnen (in het recht en beleid) wordt vaak gezocht naar 'slim implementeren' met maximale ruimte voor sociaal-economische belangen. Daarbij worden de randjes van het EU-recht opgezocht, maar daardoor kan het zijn dat de implementatie van verdragen (ook) onvoldoende aandacht krijgt. Zo heeft de zeer beperkte aanwijzing van Natura 2000-gebieden voor akker- en weidevogels geleid tot onvoldoende invulling van de Vogelrichtlijnverplichtingen, maar ook van de verplichtingen onder het Verdrag van Bern en het AEWA-verdrag<sup>176</sup>.
- Op enkele punten bevatten de verdragen wel degelijk verplichtingen die niet expliciet in de EU-richtlijnen zijn terug te vinden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om verplichtingen inzake grensoverschrijdende samenwerking en bescherming (verdragen van Bern, Bonn en AEWA) en maatregelen voor 'ex-situ-bescherming' (art. 9 Biodiversiteitsverdrag)<sup>177</sup>.
- Hoewel veel verplichtingen in verdragen een algemenere formulering kennen ten opzichte van de EU-richtlijnen, zijn binnen de verdragssystemen voor veel soorten, gebieden of andere onderwerpen specifiekere concepten, aanpakken of maatregelen 'overeengekomen' in onder meer resoluties, handboeken en soortbeschermingsplannen. Dergelijke documenten zijn veelal niet zelfstandig juridisch bindend ('soft law'), maar zijn wel juridisch relevant omdat zij concrete invulling geven aan de wel juridisch bindende algemenere verdragsverplichtingen.

van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Tilburg, oktober 2007.

<sup>176</sup> Harm Dotinga, Kees Bastmeijer, Arie Trouwborst en Arnold van Kreveld, 'De juridische bescherming van boerenlandvogels', in: Jonathan Verschuuren, Milieu en Landbouw, publicatie van de Vereniging voor Milieurecht, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2019.

<sup>177</sup> C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin en J.M. Verschuuren, 'Internationaal natuurbeschermingsrecht: inspiratie voor de nationale wetgever?', Een onderzoek naar de verhouding tussen natuurbeschermingsverdragen en de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingsrecht en Boswet, een onderzoek in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Tilburg, oktober 2007.

<sup>178</sup> Committee of Experts for the Development of the Pan-European Ecological Network, Guidelines on the Application of Existing International Agreements, Programmes and Initiatives in Developing the Pan-European Ecological Network, STRA-REP (99) 9 revised, 18 november 1999, p.20.

<sup>179</sup> Zie bijv. de volgende 'Decision' van het Werelderfgoedcomité: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7477/>.

<sup>180</sup> Zie bijvoorbeeld Resolution VII.12 en Handboek 18 'Managing Wetlands', <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-18.pdf>.

## Corridors, bufferzones en klimaatadaptatie

De Habitatrichtlijn kent met artikel 10 een relatief zwakke verplichting inzake het waarborgen van connectiviteit. Deze bepaling moet echter (evenals ander EU-recht) gelezen worden in het licht van geldende verdragen. Zo worden 'bufferzones' – naast 'core zones' en 'corridors' – in het kader van het Verdrag van Bern als een van de sleutelcomponenten van een effectief ecologisch netwerk aangemerkt: 'Buffer zones are a key component of the network model and can also contribute to conserving biological and landscape diversity outside core areas. This role is of particular importance in an intensively used continent such as Europe'<sup>178</sup>. Het concept bufferzones krijgt ook aandacht in andere verdragssystemen. Zo wordt het belang van het concept onder meer benadrukt in beslissingen van het Werelderfgoedcomité<sup>179</sup> en in resoluties en handboeken onder het Verdrag van Ramsar<sup>180</sup>.

Het belang van corridors en bufferzones wordt groter in een tijd van een veranderend klimaat. Verdragssystemen hebben de afgelopen 10

tot 20 jaar steeds meer aandacht besteed aan het treffen van klimaat-adaptatiemaatregelen als vereiste om aan de andere verdragsverplichtingen en doelen te kunnen voldoen. Zo vereist het AEWA-verdrag dat partijstaten de maatregelen nemen om de Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen, waaronder ook herstelmaatregelen in verband met klimaatverandering:

'Parties shall endeavour to rehabilitate or restore, where feasible and appropriate, areas which were previously important for the populations listed in Table 1, including areas that suffer degradation as a result of the impacts of factors such as climate change, hydrological change, agriculture, spread of aquatic invasive non-native species, natural succession, uncontrolled fires, unsustainable use, eutrophication and pollution'<sup>181</sup>.

## Stand van zaken naleving

Naleving van de hierboven besproken verdragen is niet goed op orde. We verwijzen hierbij naar de eerder besproken problemen bij naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijnen die ook schendingen opleveren van diverse natuurbeschermingsverdragen. Veel spanningen bestaan tussen de huidige vormen van landbouw en veeteelt.

Door de sterke intensivering en productie tot op de erfgrens is de natuur min of meer van het agrarische land gedrukt. Hier liggen veel oorzaken aan ten grondslag, waaronder de druk binnen de sector tot productiemaximalisatie, een te langdurig en intensief gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen en een zeer absolute invulling van het concept 'eigendom' als drempel voor overheidsingrijpen. Hierdoor nemen de spanningen met natuurbeschermingsrecht toe. Omdat de natuur er slecht voorstaat, is bij een bedrijfsuitbreiding bijvoorbeeld sneller sprake van significante gevolgen voor de nog bestaande natuurwaarden. Door die spanningen kan er bij agrariërs ook een terughoudendheid bestaan om natuur op het eigen land door actieve maatregelen (zoals aanleg van poelen, bomenrijen en andere landschapselementen) te laten herstellen. Men wil veelal niet natuurwaarden laten ontstaan wanneer die vervolgens door de werking van het recht de bedrijfsvoering kunnen belemmeren. Onderzoek maakt overigens duidelijk dat deze angst niet altijd gegrond is<sup>182</sup>.

## Europese Landschapsconventie

De Landschapsconventie van de Raad van Europa werd in 2000 in Florence getekend, trad in 2004 in werking en heeft inmiddels veertig

<sup>181</sup> Zie AEWA, art. II(1), art. III(2)(e) en paragraaf 3.3 van het actieplan (bijlage III bij de overeenkomst). Zie A.Trouwborst, A., 'Transboundary Wildlife Conservation in a Changing Climate: Adaptation of the Bonn Convention on Migratory Species and Its Daughter Instruments to Climate Change', 4 Diversity (2012); 258, available at [https://www.cms.int/sites/default/files/publication/trouwborst\\_bonn-convention\\_cc.pdf](https://www.cms.int/sites/default/files/publication/trouwborst_bonn-convention_cc.pdf); J.M. Verschuuren, 'Restoration of Protected Lakes under Climate Change: What Legal Measures are Needed to Help Biodiversity Adapt to the Changing Climate? The Case of Lake IJssel, the Netherlands', 31 Colorado Natural Resources, Energy & Environmental Law (2020), 265-288.

<sup>182</sup> Zie hierover bijvoorbeeld C.J. Bastmeijer, Th. Peters, P.C. van Wijmen and L. Russo, Nieuw Groen = Vrij Groen, een onderzoek in opdracht van de gemeente Etten Leur naar de consequenties van het Europese en nationale soortenbeschermingsrecht voor agrarische ondernemers die een bijdrage aan natuurontwikkeling willen leveren, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg, 2004.

partijstaten (mei 2021)<sup>183</sup>. Nederland heeft in 2005 het verdrag getekend en geratificeerd, waarmee het verdrag al ruim 15 jaar voor Nederland bindend is<sup>184</sup>. Opvallend is dat dit verdrag in Nederlandse beleidsdiscussies en in onderzoek relatief weinig aandacht krijgt.

Doel van het verdrag is 'het bevorderen van de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen en het organiseren van Europese samenwerking op dit gebied'<sup>185</sup>. Een 'explanatory report' bij het verdrag benadrukt dat het verdrag inzet op alle overheidsniveaus vereist<sup>186</sup> en dat het zowel gaat om behoud als om verbetering van landschappen: 'The general purpose of the Convention is to encourage public authorities to adopt policies and measures at local, regional, national and international level for protecting, managing and planning landscapes throughout Europe so as to maintain and improve landscape quality [...]'<sup>187</sup>.

Landschap wordt gedefinieerd als 'een gebied, zoals dat door mensen wordt waargenomen, waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en/of menselijke factoren en de interactie daartussen'<sup>188</sup>. Het gaat hierbij niet alleen om culturele of juist natuurlijke landschappen, niet alleen om landgebieden en ook niet alleen om de meest waardevolle gebieden:

'Het Verdrag [...] heeft betrekking op natuurlijke, rurale, stedelijke en perifere stedelijke gebieden. Het omvat landgebieden, binnenwateren en mariene gebieden. Het betreft landschappen die als zeer waardevol beschouwd kunnen worden, maar ook doorsnee of aangetaste landschappen'<sup>189</sup>.

Op grond van het verdrag gelden enkele algemene verplichtingen, waaronder het in de wetgeving erkennen van landschappen 'als een essentieel onderdeel van de omgeving van mensen, als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed, en als grondslag van hun identiteit'<sup>190</sup>. Ook bestaat de verplichting tot het formuleren en implementeren van landschapsbeleid 'gericht op landschapsbescherming, -beheer en -inrichting'<sup>191</sup> en de verplichting om landschap te integreren in andere beleidsvelden<sup>192</sup>.

Ter invulling van deze algemene verplichtingen omvat artikel 6 specifieke verplichtingen. Naast verplichtingen betreffende bewustwording, training en onderwijs moet Nederland als partijstaat met betrokkenheid van het publiek landschappen identificeren en beoordelen, 'rekening houdend met de bijzondere waarde die eraan wordt toegekend door de belanghebbende partijen en de betrokken bevolking'<sup>193</sup>. Nederland dient voorts – na inspraak – 'kwaliteitsdoel-

<sup>183</sup> Europese Landschapsconventie, Raad van Europa, Florence, 20 oktober 2000, ETS No. 176, Nederlandse versie: [http://www.landschapsobservatorium.nl/Uploaded\\_files/Zelf/elc\\_nederlands.bca9ec.pdf](http://www.landschapsobservatorium.nl/Uploaded_files/Zelf/elc_nederlands.bca9ec.pdf). Zie ook [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures?p\\_auth=PKDy84dt](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures?p_auth=PKDy84dt).

<sup>184</sup> Idem.

<sup>185</sup> Art. 3 Europese Landschapsconventie.

<sup>186</sup> Zie ook PBL, 'Zorg voor het landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid', Signalenrapport, PBL publicatienummer 3346, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2019, [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346\\_O.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346_O.pdf), p. 72: De ELC verwijst naar het subsidiariteits- beginsel, dat uitgaat van zowel decentrale autonomie als centrale hiërarchie'.

<sup>187</sup> Explanatory Report – ETS 176 – European Landscape Convention, 2000, <https://rm.coe.int/09000016800cce47>, paragraaf 25.

<sup>188</sup> Art. 1(a) Europese Landschapsconventie.

<sup>189</sup> Art. 2 Europese Landschapsconventie. Zie ook 'Explanatory Report ETS 176 – European Landscape Convention', 2000, <https://rm.coe.int/09000016800cce47>, paragraaf 26: 'The above-mentioned policies and measures cover all the forms of landscape which countries possess. The Convention applies to all parts of Europe, including natural, rural, urban and peri-urban areas. It is not confined to either the cultural, man-made

stellingen voor landschappen te omschrijven<sup>194</sup> en ‘instrumenten in te voeren gericht op de bescherming, het beheer en/of de inrichting van het landschap’<sup>195</sup>.

Nederland is verder verplicht om met andere landen landschap te integreren in internationaal beleid<sup>196</sup> en samen te werken om grensoverschrijdende landschappen te beschermen<sup>197</sup>. Dit is bijvoorbeeld relevant in de Noordzee, in het kader van de trilaterale samenwerking (met Duitsland en Denemarken) ten aanzien van de Waddenzee, maar ook in grensgebieden met Duitsland (zoals GrensPark Maas-Swalm-Nette)<sup>198</sup> en België (zoals GrensPark Kempen-Broek)<sup>199</sup>.

## Stand van zaken naleving

Landschappen zijn de afgelopen decennia sterk veranderd door onder meer verstedelijking, uitbreiding van infrastructuur, nieuwe bedrijven-terreinen, intensivering van de landbouw en toename van ‘verdozing’ (opslag/distributiecentra et cetera). De druk neemt verder toe door ruimteclaims voor windturbines en zonneparken, recreatieparken, woningbouw, waterberging enzovoorts, terwijl ook nog veel nieuwe natuur nodig is om aan de internationale en EU-natuurdoelstellingen te kunnen voldoen.

In Nederland ontbreekt al decennialang een juridisch systeem dat op structurele wijze op alle overheidsniveaus identificatie, waardering, doelformulering en bescherming van landschappen voldoende waarborgt<sup>200</sup>. De landschappelijke waarden van culturele werelderfgoederen hebben wel een vertaling gekregen in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL), maar dit geldt niet voor andere gebieden. Een meermalen geconstateerde zwakte is dat landschapsbescherming en de nationale regierol ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende landschappen lange tijd niet wettelijk zijn verankerd en niet op structurele (langjarige) basis zijn ingevuld<sup>201</sup>. Landschapsbescherming heeft wel een plek gekregen in de Wet natuurbescherming, maar deze regeling is in vergelijking met andere beschermingsinstrumenten (bijvoorbeeld Natura 2000) veel vrijblijvender. Rijk en provincies moeten landschapsbescherming aandacht geven in de natuurvisie (al of niet als onderdeel van de omgevingsvisie), maar er bestaat grote beleidsvrijheid ten aanzien van de mate van juridische bescherming. Het oude rijksbeleid inzake twintig nationale landschappen is zo’n 10 jaar geleden gedecentraliseerd, waarbij bewust meer ruimte is gelaten voor afwegingen (en daarmee meer of minder strikte bescherming) op provinciaal niveau<sup>202</sup>.

or natural components of landscape: it is concerned with all of these and how they interconnect’.

<sup>190</sup> Art. 5(a) Werelderfgoedverdrag.

<sup>191</sup> Art. 5(b) Werelderfgoedverdrag.

<sup>192</sup> Art. 5 Werelderfgoedverdrag.

<sup>193</sup> Art. 6(C)(1) (a)(b) Europese Landschapsconventie.

<sup>194</sup> Art. 6(D) Europese Landschapsconventie.

<sup>195</sup> Art. 6(E) Europese Landschapsconventie.

<sup>196</sup> Art. 7 Europese Landschapsconventie.

<sup>197</sup> Art. 9 Europese Landschapsconventie.

<sup>198</sup> Zie <http://www.grenspark-msn.nl/-Grenspark-beleven/Boek%20Natuur%20voor%20elkaar.html>.

<sup>199</sup> Zie <https://www.kempenbroek.eu/nl>.

<sup>200</sup> Zie ook PBL, ‘Zorg voor het landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid’, Signalenrapport, PBL publicatienummer 3346, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2019, [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346\\_0.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346_0.pdf).

<sup>201</sup> Joks Janssen Nico Pieterse en Lia van den Broek, ‘Nationale Landschappen Beleidsdilemma’s in de praktijk’, NAi Uitgevers, Rotterdam Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2007, [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Bevindingen\\_Nationale\\_landschappen\\_O1.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Bevindingen_Nationale_landschappen_O1.pdf); PBL, ‘Zorg voor het landschap; F. Dam, A. Tisma, en J. Diederiks, Transitie, ruimteclaims en landschap,

Het Rijk is in voorgaande jaren al meerdere keren geadviseerd om meer regie (systeemverantwoordelijkheid) te nemen<sup>203</sup>. Het PBL gaf in 2019 aan dat het Rijk de decentralisatie zou moeten heroverwegen<sup>204</sup> en bescherming van landschap voor de toekomst via het Besluit kwaliteit leefomgeving zou moeten waarborgen. Voor een beperkt aantal gebieden, waaronder de Waddenzee, bestaat hiervoor aandacht, maar de meeste landschappen zijn afhankelijk van beleid van provincies en gemeenten<sup>205</sup>. Onderzoek uit 2019 geeft aan dat niet alle voormalige nationale landschappen provinciale bescherming krijgen, en dat sommige provincies in de provinciale verordening zelfs helemaal geen aandacht besteden aan landschapsbescherming<sup>206</sup>.

Al met al komt uit een vergelijking tussen de eisen van de Landschapsconventie en de hier aangehaalde PBL-rapporten en andere literatuur een helder beeld naar voren: de decentralisatie van landschapsbeleid en de zeer ruime beleidsvrijheid om landschap wel of niet te beschermen leiden tot onvoldoende waarborgen voor een gedegen naleving van de Europese Landschapsconventie. Met name een structurele, langjarige, juridische bescherming van landschap op basis van geïdentificeerde 'landscape quality objectives', zoals vereist door de Landschapsconventie, ontbreekt.

## Werelderfgoedverdrag

Nederland is een van de meer dan 190 partijstaten bij het UNESCO Werelderfgoedverdrag (Parijs, 23 november 1972). Doel van het verdrag is om cultureel en natuurlijk erfgoed 'van alle volken ter wereld' te beschermen<sup>207</sup>. Daartoe is een lijst van erfgoederen opgesteld die een 'uitzonderlijke universele waarde' vertegenwoordigen<sup>208</sup>, een waarde 'die zo uitzonderlijk is dat het de nationale grenzen overschrijdt en van gemeenschappelijk belang is voor de huidige en toekomstige generaties van de hele mensheid'<sup>209</sup>. In bijna vijftig jaar zijn inmiddels in bijna 170 landen ruim 1.100 Unesco werelderfgoederen aangewezen. Nederland telt negen culturele werelderfgoederen (zoals Schokland en omgeving, de Stelling van Amsterdam, het molencomplex Kinderdijk, Droogmakerij de Beemster, de Amsterdamse grachtengordel en de Van Nellefabriek) en één natuurlijk erfgoed: de Waddenzee<sup>210</sup>. Een aantal andere gebieden heeft een nominatiestatus en wordt mogelijk in de toekomst aan de lijst van werelderfgoederen toegevoegd (zie hieronder).

Op grond van het verdrag is Nederland verplicht deze werelderfgoederen te beschermen, te behouden en over te dragen aan komende generaties (art. 4). Daartoe moet Nederland ervoor zorgen dat de uitzonderlijke universele waarden van de erfgoederen behouden blijven.

Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2019.

<sup>202</sup> Zie Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte. Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Den Haag, 2012, p.55: 'Het Rijk laat het beleid ten aanzien van landschap op land over aan provincies en wil provincies meer ruimte geven bij de afweging tussen verstedelijking en landschap, om zo meer ruimte te laten voor regionaal maatwerk. Landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten op de Noordzee, het IJsselmeer en Waddenzee blijven van nationaal belang'.

<sup>203</sup> Zie o.a. College van Raadsadviseurs, 'Monitor Landschap: naar een landsdekkend systeem', Den Haag, 2016; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 'Verbindend Landschap', 8 november 2016.

<sup>204</sup> F. Dam, A. Tisma, en J. Diederiks, Transitie, ruimteclaims en landschap, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2019, p. 4: 'Het landschapsbeleid is in 2010 gedereguleerd. Gezien de grote transitieopgaven (klimaat, energie, landbouw) en de omvangrijke ruimteclaims voor verstedelijking en natuurontwikkeling die in de nabije toekomst op het buitengebied en daarmee op het bestaande landschap afkomen, verdient dat heroverweging'.

<sup>205</sup> Zie ook F.H. Kistenkas, 'Meervoudig ruimtegebruik onder de Omgevingswet', PBL (WOT), Wageningen: Wageningen University & Research, 2019.

<sup>206</sup> Kees Bastmeijer en Arnold van Kreveld, 'Decentraal natuurbeleid onder de wet natuurbescherming. Een beschrijving van de provinciale inzet.' Een

Daarbij gaat het bijvoorbeeld bij de Waddenzee om de nationale en internationale bescherming van de geologische processen, ecologische en biologische processen en biodiversiteit van het gebied. Het gaat hierbij om verplichtingen die een zelfstandige betekenis hebben ten opzichte van de meer specifieke EU-verplichtingen.

## Stand van zaken naleving

In vergelijking met andere landschappen is de bescherming van werelderfgoederen beter in de Nederlandse wetgeving en het beleid verankerd. Zo zijn voor de culturele erfgoederen eisen gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet. Nederland nomineert ook actief nieuwe culturele erfgoederen. Zo heeft het expertiseorgaan ICOMOS zeer recentelijk adviezen uitgebracht over nominaties voor 'de Koloniën van Weldadigheid', 'de Neder-Germaanse Limes' en de 'Nieuwe Hollandse Waterlinie'<sup>211</sup>. Deze laatste nominatie betreft een uitbreiding van de Stelling van Amsterdam, de twee gaan straks samen de Hollandse Waterlinies heten. Terwijl door ICOMOS de uitzonderlijke universele waarden van de genomineerde gebieden worden erkend, is aanwijzing nog geen gegeven. Met name voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie ziet ICOMOS grote bedreigingen door verdere verstedelijking, onder meer in de regio Utrecht:

'Nowadays there is strong pressure for new spatial developments that will affect the property directly and indirectly. In general, the area of Utrecht deserves special attention: further reduction of the open land and isolation of the forts in this area are a major threat to the integrity of the NDW as a whole and to the credibility of the extension'<sup>212</sup>.

Dergelijke bedreigingen en onzekerheden over effectieve bescherming vereisen volgens ICOMOS een verdere beoordeling en motivatie van Nederland (en daarmee waarschijnlijk een nieuwe nominatie) zodat toewijzing van erfgoedstatus door UNESCO op korte termijn nog niet aan de orde zal zijn. Vergelijkbare bedreigingen van verstedelijking zijn aan de orde voor al wel aangewezen erfgoederen.

Uit onderzoek blijkt ook dat de universele waarden van de Waddenzee onder druk staan. Het gaat hierbij vooral om cumulatieve effecten van veel uiteenlopende drukfactoren, waaronder visserij, recreatie, mijnbouw, activiteiten in het kader van de energietransitie, introductie en verspreiding van exoten, te hoge concentraties van chemicaliën en nutriënten, plasticvervuiling en klimaatverandering<sup>213</sup>.

onderzoek in opdracht van Vogelbescherming Nederland, Natuurmonumenten, Dierenbescherming, de Natuur en Milieufederaties, SoortenNL en de Waddenvereniging, Tilburg, december 2019.

<sup>207</sup> Preambule en artikel 11, lid 2 Werelderfgoedverdrag.

<sup>208</sup> Art. 11, lid 2 Werelderfgoedverdrag.

<sup>209</sup> Unesco Werelderfgoed Commissie, Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. WHC.19/01, 10 juli 2019, <http://whc.unesco.org/en/criteria/>.

<sup>210</sup> Zie <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/werelderfgoed/werelderfgoedlijst-nederland>.

<sup>211</sup> Deze adviezen zijn beschikbaar via: <https://www.unesco.nl/nl/artikel/advies-plaats-kolonien-en-limes-op-werelderfgoedlijst-waterlinies-nog-niet>.

<sup>212</sup> Zie het advies, beschikbaar op: [https://www.unesco.nl/sites/default/files/inline-files/Advies\\_ICOMOS\\_Hollandse\\_Waterlinies.pdf](https://www.unesco.nl/sites/default/files/inline-files/Advies_ICOMOS_Hollandse_Waterlinies.pdf), p. 166.

<sup>213</sup> Zie o.a. het Quality Status Report Wadden 2017, <https://qsr.waddensea-worldheritage.org>.

# Conclusie

De bovenstaande bespreking maakt duidelijk dat bij het bepalen van een kader voor de ruimtelijke inrichting van Nederland niet alleen naar EU-recht moet worden gekeken, maar ook naar verdragen. Op het gebied van de natuurbescherming bestaat er veel inhoudelijke overlap tussen verdragen en de EU-richtlijnen, maar verdragen kennen toch enkele specifieke eisen die in de richtlijnen minder aandacht krijgen. Landschap krijgt in het EU-recht minder expliciete bescherming en voor dit onderwerp moet dan ook vooral naar het internationale recht gekeken worden: de Landschapsconventie van de Raad van Europa en het UNESCO Werelderfgoedverdrag. Anders dan soms wordt aangenomen, omvatten deze verdragen wel degelijk doelen, verplichtingen en verboden waar Nederland aan moet voldoen. Een samenvatting van de doelen, verplichtingen en verboden is in onderstaand schema opgenomen.

## Samenhang tussen de verdrags- en EU-verplichtingen

De hierboven beschreven verdragsverplichtingen en EU-verplichtingen gelden naast elkaar en in veel situaties zijn meerdere verplichtingen tegelijkertijd van toepassing. Bepaalde ongunstige milieu-omstandigheden kunnen ook leiden tot schending van verplichtingen van meerdere verdragen en EU-richtlijnen. Zo leidt een te grote stikstofdepositie tot niet-naleving van het Verdrag van Bern, het Natura 2000-regime en het niet halen van KRW-doelen. Te veel meststoffen op of in de bodem kan leiden tot schending van de Nitraatrichtlijn, de KRW-normen voor zowel oppervlaktewateren als grondwater, de Grondwaterrichtlijn en – afhankelijk van de effecten – het Natura 2000-regime. Een onbalans tussen de aanvulling en het gebruik van grondwater is bovendien niet conform de KRW-doelen en kan ook leiden tot strijd met bepalingen van het Verdrag van Ramsar en artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn vanwege verslechtering van grondwater-afhankelijke natuur wetlands die in Nederland ook alle een Natura 2000-status hebben<sup>214</sup>.

Extra lastig is dat ‘milieudossiers’ elkaar op verschillende manieren in de wielen kunnen rijden. Allereerst kunnen problemen elkaar versterken: klimaatverandering kan verdroging verder versterken en verdroging versterkt weer processen van verzuring en vermessing (denk aan hogere stikstofconcentraties door beperkte opname van stikstof door planten in droge jaren<sup>215</sup>). Ook moet worden gedacht aan het fenomeen dat herstelmaatregelen in het ene dossier soms

<sup>214</sup> Zie bijvoorbeeld de Conclusie AG Kokott in zaak C-559/19, 3 december 2020, r.o. 63: ‘Wanneer een aanhoudende praktijk zoals grondwateronttrekking ertoe bijdraagt dat de toestand van beschermde habitats en soorten verder verslechtert, is artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn echter wel van toepassing. De beschermingszone is weliswaar reeds in zekere zin aangetast door deze activiteit, maar die eerdere aantasting is beperkt tot de verstoringen die vóór de instelling van de beschermingszone zijn ontstaan. Nieuwe aantastingen van de beschermingszones leveren daarentegen schending op van het verbod op verslechtering’.

<sup>215</sup> Zie bijv. de Kamerbrief over de stand van zaken 7e actieprogramma nitraatrichtlijn, 13 april 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/13/kamerbrief-stand-van-zaken-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>.

moeilijker genomen kunnen worden door juridische beperkingen vanwege onvoldoende doelrealisatie in het andere dossier. Te denken valt bijvoorbeeld aan het vertragen van natuur- en waterherstelmaatregelen door juridische discussies over de met deze werkzaamheden samenhangende extra stikstofemissies. Zo stelt het 2020-rapport over de uitvoering van het waterbeleid in 2019 dat 'de uitvoering in 2019 hinder ondervond van de stikstof en PFAS -problematiek,' waardoor de prognose voor eind 2021 bijstelling behoefde<sup>216</sup>.

## Oorzaken achterstand in naleving van verplichtingen

Oorzaken voor het niet (volledig) naleven van verdrags- en EU-verplichtingen lopen sterk uiteen en vaak gaat het om een mix van factoren. Hoewel een uitvoerige bespreking op deze plaats niet mogelijk is, lijken enkele factoren een rol te spelen in veel milieu-dossiers:

- Om juridische knelling op te lossen en te voorkomen dat het bestuur 'nee' moet zeggen tegen nieuwe plannen en projecten, wordt al vele jaren op alle overheidsniveaus gezocht naar 'slimme implementiemethoden'. Daarmee opereert de overheid voortdurend op het randje van het recht. Vaak blijkt het dan na jarenlang procederen toch te gaan om juridisch onhoudbare benaderingen. Zeer regelmatig ging de nationale rechter, waaronder ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), geruime tijd mee met dergelijke aanpakken en moest het EU Hof van Justitie uiteindelijk duidelijk maken dat het Europese recht werd geschonden, zoals bij het PAS<sup>217</sup>.
- Met het voorgaande punt hangt samen dat bij het zoeken naar oplossingen in knelsituaties (zoals bij de stikstofcrisis) de politiek meer het speelveld bepaalt dan de harde EU-verplichtingen. Daarmee worden zwakke plekken in de aanpak al bij voorbaat ingebouwd. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat veel overheidsbeleid en -inzet om invulling aan de verdrags- en EU-verplichtingen te geven zijn gebaseerd op bestuursakkoorden en vrijwilligheid<sup>218</sup>. De ambitie en mate van naleving van de verplichtingen zijn dan afhankelijk van de optelsom van wat verschillende overheden en stakeholders haalbaar en betaalbaar achten. Die optelsom komt veelal niet in de buurt van de voorgeschreven doelen<sup>219</sup>. Het probleem van onvoldoende doelbereik wordt in de praktijk vaak verder vergroot doordat de positieve resultaten van wél belofde inzet tegenvallen.

<sup>216</sup> De staat van ons water. Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2019, Ministerie van IenW e.a., mei 2020, p. 16

<sup>217</sup> Voorbeelden betreffen het presenteren van actief natuurherstel elders in een Natura 2000-gebied als projectgerelateerde 'mitigerende maatregelen', terwijl het feitelijk en juridisch om 'compensatie' ging waardoor strengere eisen aan het betreffende project gesteld hadden moeten worden (bijv. verbreding A2). Het Programma Aanpak Stikstof en de juridische en ecologische aannamen waarop dit programma was gebaseerd (bijv. vooruitlopen op natuurwinst; geen onderscheid maken tussen enerzijds maatregelen voor natuurherstel en anderzijds het verminderen van project-effecten; te gunstige inschatting van het effect van herstelmaatregelen) omvatten nog enkele voorbeelden. Voor recente kritiek op bestaande ABRvS-rechtspraak vanwege spanningen met de geest en letter van de Habitatrichtlijn (met name artikel 6) en natuurbeschermingsverdragen, zie Kees Bastmeijer, 'Position Paper Rondetafelgesprek Stikstofproblematiek', Position Paper voor de hoorzitting van de Tweede Kamer inzake stikstofproblematiek, 21 juni 2021.

<sup>218</sup> Voor het KRW-dossier, zie bijv. de kamerbrief Delta-aanpak Waterkwaliteit, 10 mei 2021,

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/kamerstukken/2021/05/10/delta-aanpak-waterkwaliteit>.

<sup>219</sup> Zie o.a. A. Freriks, et al., 'Zover het eigen instrumentarium reikt, noot 11.

- Overheden hebben vaak moeite met het afwijzen van vergunningen voor nieuwe activiteiten en zijn te terughoudend met het ingrijpen in bestaande activiteiten. Eenmaal vergunde milieubelasting wordt vaak als een verworven recht beschouwd, ook wanneer dit leidt tot schending van EU-recht. Oplossingen worden veelal gezocht in technische verbeteringen, maar deze werken niet altijd of hebben te weinig effect op het totale probleem, bijvoorbeeld omdat het aantal bronnen niet afneemt of zelfs toeneemt.
- De naleving van veel verdrags- en EU-verplichtingen is afhankelijk van inzet van diverse overheden en de afstemming is vaak gebrekkig. Zo hebben provincies en waterschappen moeilijk grip op problemen wanneer het Rijk niet aan grote knoppen gaat draaien (zoals bij toelating van bestrijdingsmiddelen en meststoffenwetgeving). Met de decentralisering van grote delen van het leefomgevingsbeleid neemt voorts de regie van de rijksoverheid op doelrealisatie af, ook omdat de rijksoverheid zelf veelal zeer terughoudend is om na decentralisatie een regierol te blijven vervullen. Vanuit het oogpunt van een goede naleving van verdragen en EU-richtlijnen is dit zorgelijk omdat ook na decentralisatie de systeemverantwoordelijkheid op rijksniveau blijft liggen. De rijksoverheid kan zich bij bijvoorbeeld een klacht van de Europese Commissie niet achter de decentralisatie verschuilen.
- Er is nog veel te weinig aandacht voor actief herstel ('per saldo' kwaliteitsverbetering) door het te weinig vereisen van bijvoorbeeld integrale aanpakken, dubbele doelstellingen en functiekoppelingen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Regulering, beleid en implementatie zijn nog sterk sectoraal en ook bij problemen wordt het accent gelegd op kortetermijnoplossingen binnen het betreffende onderwerp van de crisis (zoals stikstof).
- Handhaving van geldende regels laat regelmatig te wensen over (denk aan mestfraude, niet aanzetten van luchtwassers, nagenoeg geen toezicht op naleving soortenbescherming enzovoort).

Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat bovenstaande zorgen op korte termijn worden weggenomen. Veel van de zorgen lijken namelijk samen te hangen met onze systemen en onze bestuurscultuur. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden enkele van deze zorgen mogelijk zelfs vergroot omdat met het gedachtegoed achter deze wet juist nauwer wordt aangesloten bij een aantal van de hierboven beschreven kenmerken. Het primaat van een groot deel van omgevingsbeleid en -uitvoering wordt met deze wetgeving in nog sterkere mate bij gemeenten gelegd, waarmee er

een kans bestaat dat de versnippering van inzet voor internationale en EU-doelstellingen toeneemt. Omdat het ook de bedoeling van de wetgever is om gemeenten meer ruimte te geven bij de afweging van uiteenlopende aspecten van de leefomgeving (vaak aangeduid als 'de schuifjes op het mengpaneel'), neemt ook de onzekerheid over de uiteindelijke resultaten voor de kwaliteit van de leefomgeving verder toe. Vanuit een positieve grondhouding zou ook gesteld kunnen worden dat deze vergrote verantwoordelijkheid van gemeenten en grotere ruimte voor afweging en integratie juist meer ruimte gaat bieden om tot 'waardecreatie' te komen. De omgevingswet biedt de ruimte hiertoe, maar omvat geen waarborgen dat dit ook de weg zal zijn die gemeenten en andere overheden gaan kiezen. Dit is expliciet geconstateerd in het slotadvies van de Adviescommissie Omgevingswet:

'De commissie constateert dat de Omgevingswet zelf wel de instrumenten biedt om innovatie en waardecreatie te bewerkstelligen, maar bestuurders daartoe niet verplicht. [...] Fundamentele keuzen om tot waardecreatie te komen, worden niet in de wet gemaakt maar zijn aan de politiek. De daar gemaakte keuzen zullen vervolgens kunnen worden vastgelegd in omgevingsvisies en omgevingsplannen. Hier komt het aan op bestuurlijke lef en politieke keuzen om realistisch te zijn in wat er nodig is om een veilige en gezonde leefomgeving mogelijk te maken en tegelijkertijd te voorzien in maatschappelijke behoeften. Partijen, publiek en privaat zullen elkaar nodig hebben. De mate van samenwerking en verdeling van belangen bepaalt in belangrijke mate of het voor allen een succes kan worden'<sup>220</sup>.

Juist die ruimte in politieke afwegingen, zonder uit te gaan van de gezamenlijk te realiseren internationale en EU-doelstellingen en zonder sterke regie op basis van systeemverantwoordelijkheid, heeft tot op heden vooral achterstand in doelrealisatie opgeleverd en met de Omgevingswet lijkt dit niet te veranderen: 'De wet stelt beschermen en benutten centraal, maar geeft niet precies aan hoe dat moet worden ingevuld en op welke wijze de afweging plaats zou kunnen of moeten vinden'<sup>221</sup>. Op dit punt van waardecreatie zijn nadien Kamervragen gesteld, maar het kabinet wijst daarbij op monitoring: 'Via de implementatiemonitor zullen de gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel worden gevolgd'<sup>222</sup>.

<sup>220</sup> Slotadvies Adviescommissie Omgevingswet, 'Recht doen aan de omgeving(swet)', 29 november 2019, beschikbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/29/recht-doen-aan-de-omgevingswet>, p. 10 (vanuit een oogpunt van transparantie wordt opgemerkt dat de auteur van dit hoofdstuk (Kees Bastmeijer) lid van deze commissie was).

<sup>221</sup> Idem.

<sup>222</sup> Aanvullingswet bodem Omgevingswet, Nadere memorie van antwoord, §34, p.34.

# EU-sancties en ‘maatschappelijke sancties’ bij niet-naleving

Naleving van verdragen en EU-richtlijnen wordt met verschillende instrumenten bevorderd, bijvoorbeeld door rapportageverplichtingen. Verschillende verdragssystemen kennen ook klachtprocedures. Zo kunnen milieuorganisaties en burgers onder het Verdrag van Bern een klacht indienen wanneer zij van mening zijn dat een partijstaat het verdrag schendt<sup>223</sup>. Harde sancties bevatten de verdragen veelal niet, maar afhankelijk van de concrete situatie kunnen schendingen wel leiden tot aansprakelijkheid van de Nederlandse staat onder internationaal recht. Ook kunnen uitkomsten van een klachtprocedure bijvoorbeeld een rol spelen bij nationale rechtszaken tegen de overheid.

Schending van EU-recht kan leiden tot veroordelingen door het EU Hof van Justitie, uiteindelijk zelfs met boeteoplegging. De Europese Commissie kan Nederland voor dit Hof dagen. Nederlandse maatschappelijke organisaties kunnen zelf niet naar het Hof, maar kunnen de Commissie wel vragen een dergelijke ‘inbreukprocedure’ te starten. Recentelijk heeft Vogelbescherming dit bijvoorbeeld gedaan om de inzet van Nederland voor weidevogels te toetsen. In het verleden is Nederland weleens door het Hof op de vingers getikt, onder meer vanwege het onvoldoende aanwijzen van Vogelrichtlijngebieden. Bij niet-naleving van een Hof-veroordeling kan een tweede procedure volgen, waarbij de lidstaat door het Hof ook een boete kan worden opgelegd. Recentelijk heeft Polen dit ervaren vanwege niet-naleving van een veroordeling inzake illegale kap van oerbossen.

Deze expliciete ‘sancties’ van het EU Hof van Justitie zijn maatschappelijk echter hoogstwaarschijnlijk minder voelbaar dan de meer indirecte ‘sancties’ die in de maatschappij door niet-naleving van EU-milieurecht worden ervaren. In juridische zin gaat het daarbij met name om EU-recht-gerelateerde ‘op slot’-effecten (het niet kunnen verlenen van vergunningen voor nieuwe plannen en projecten). Deze problematiek speelt uitdrukkelijk veel breder dan alleen in het stikstof-dossier. Zo wordt steeds duidelijker dat in delen van het land het gebruik van grondwaterreserves groter is dan de natuurlijke aanvulling, waarmee strijd ontstaat met de Kaderrichtlijn Water. Omdat de natuur bovendien niet altijd voldoende mee kan delen in het gebruik, ontstaat er ook strijd met de Habitatrictlijn. Een recente uitspraak van de Vlaamse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over negatieve grondwatereffecten op habitats in een Natura 2000-gebied heeft in de media bij onze zuiderburen al de discussie opgestart of grondwater het volgende ‘op-slot-dossier’ gaat worden. Ook in delen

<sup>223</sup> Zie: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/monitoring>. Dit ‘case-file system’ is niet gebaseerd op een artikel in het verdrag, maar vloeit voort uit een Standing Committee-decision.

van Nederland (zoals Noord-Brabant) is inderdaad goed denkbaar dat vanwege de onbalans tussen gebruik en aanvulling van grondwater (vooral in droge jaren) geen nieuwe vergunningen voor wateronttrekkingen verleend kunnen worden en/of bestaande wateronttrekkingen beperkt moeten worden.

Recentelijk is ook duidelijk geworden dat de slechte staat van de natuur en water niet alleen nieuwe vergunningaanvragen raakt. Ook in het verleden verleende vergunningen voor bestaande bedrijven kunnen ter discussie komen te staan. In het stikstofdossier heeft de ABRvS bijvoorbeeld in januari 2021 duidelijk gemaakt dat een verzoek om intrekking van een vergunning van een belangrijke stikstofbron alleen afgewezen kan worden wanneer het bevoegd gezag kan uitleggen waarom die intrekking niet nodig is om verslechtering van een Natura 2000-gebied te voorkomen<sup>224</sup>. Vooral in sterk overbelaste gebieden is dit niet eenvoudig. Bestaande vergunningen kunnen ook ter discussie komen te staan vanwege een grote bijdrage aan andere cumulatieve milieuproblemen, waaronder bijvoorbeeld een overexploitatie van grondwater door te grote onttrekkingen.

Op grond van Europese en nationale jurisprudentie is steeds duidelijker dat naarmate doelbereiking meer in de knel komt, het recht strikter zal worden uitgelegd en de maatschappelijke knel dus groter wordt<sup>225</sup>.

In maatschappelijke zin hebben impliciete 'sancties' voor niet-naleving ook betrekking op het aantasten van intrinsieke waarden van de natuur en aantasting van ecosysteemdiensten die de natuur de mens te bieden heeft. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om voldoende schoon drinkwater en voedsel (vis), maar ook om aantrekkelijk landschap, onder meer als investeringsklimaat voor bedrijven en plaats voor mensen om tot rust te komen.

## Conclusies

De afgelopen jaren wordt duidelijk dat de cumulatieve problemen zo ernstig zijn geworden, dat het voorkómen van verslechtering, het realiseren van de herstelopgaven en het beperken van maatschappelijke knel niet gewaarborgd kunnen worden door alleen in te zetten op het verminderen van negatieve gevolgen bij de toelating van nieuwe activiteiten. Actief herstel is noodzakelijk om de doelstellingen voor onder meer natuur, water, klimaat en landschap te realiseren en om binnen de juridische systemen weer meer ruimte te krijgen voor sociaal-economische belangen. In de nabije toekomst zal dit inzicht nog worden verscherpt door het van kracht worden van een nieuwe Europese klimaatwet, een verordening op het gebied van natuurherstel

<sup>224</sup> ABRvS uitspraak januari 2021 Logtsebaan <https://www.raadvanstate.nl/@124083/201907146-1-r2/>.

<sup>225</sup> Voor VNO-NCW vormde dit de reden om ten aanzien van het stikstofdossier een landelijk natuuractieplan te bepleiten.

en aangescherpt beleid onder internationale verdragen (zoals de 30% beschermd-gebied-doelstelling onder het Biodiversiteitsverdrag).

Nederland heeft de afgelopen decennia een aantal belangrijke verdragen ondertekend en meegewerkt aan het vaststellen van EU-richtlijnen. Daarmee zijn er duidelijke kaders en doelen voor de toekomst neergezet. Ons land heeft echter grote moeite met het naleven ervan. Op alle fronten worden de doelen niet gehaald en diverse concrete verplichtingen – waaronder de verslechtingsverboden in de Habitatrichtlijn en de KRW – worden geschonden. Nederland heeft een traditie opgebouwd van een minimale implementatie om maximaal ruimte te houden voor economische activiteit, maar daarbij wordt voortdurend 'langs het randje van het recht' gelopen. Daarbij wordt standaard gedacht dat de soep niet zo heet wordt gegeten als hij wordt opgediend, maar uiteindelijk blijken de vaak complexe juridische benaderingen niet te voldoen aan de EU-verplichtingen. Zelfs na de PAS-uitspraken lijkt deze praktijk voortgezet te worden met het formuleren van te weinig ambitieuze doelstellingen als uitkomst van politiek compromis en het ondertussen blijven bieden van veel ruimte voor nieuwe emissies via het zogenaamde intern en extern salderen<sup>226</sup>.

Dit leidt tot voortdurend tot uitstel van het halen van doelen en verdergaande verslechtering van de leefomgeving en daarmee tot schendingen van verdragen en het EU-recht. Hiermee wordt de juridificering verder versterkt: burgers en belangenorganisaties worden ongeduldig en weten de weg naar de rechter en Europese Commissie steeds beter te vinden. De Europese Commissie lijkt steeds meer genoeg te krijgen van het gemarchandeer van Nederland, waarmee het risico op verdere inbreukprocedures voor het EU Hof van Justitie toeneemt. De geschetste praktijk leidt ook tot zeer hoge kosten voor herstelmaatregelen, terwijl het effect van deze maatregelen vaak slechts tijdelijk is omdat de oorzaken van de problemen niet worden weggenomen.

Als we willen voorkomen dat we van crisis naar crisis blijven struikelen, moeten we stoppen met de grenzen opzoeken van wat wordt getolereerd en dus doelen en verplichtingen serieus nemen, integraal werken en samenwerking tussen overheden verbeteren en coördineren. We zijn in een fase gekomen waarin het voor ons uitschuiven van grote hervormingen niet langer kan. Om te voldoen aan internationale en EU-verplichtingen, zullen we ingrijpende en structurele veranderingen moeten aanbrengen in onze landbouw en de manier waarop overheden met elkaar samenwerken.

<sup>226</sup> Adrian Estrada en Felix Voogt, 'Nieuwe vergunningsregels bieden ruimte voor meer stikstofuitstoot' De Groene Amsterdammer, 2 juni 2021, <https://www.groene.nl/artikel/nieuwe-vergunningsregels-bieden-ruimte-voor-meer-stikstofuitstoot>.

We kunnen doelen en verplichtingen alleen halen en naleven als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- Overheden moeten strenger worden in het toelaten van ontwikkelingen die het halen van de doelen bemoeilijken. Daarbij moet met name kritischer worden onderzocht of negatieve invloeden acceptabel zijn vanuit het oogpunt van cumulatie.
- Overheden moeten vaker actief ingrijpen in bestaande vergunningen en andere toelatingen (bijvoorbeeld vergunningsvrijverklaringen in algemene regels en beheerplannen). Dit is nodig om de doelen te halen, maar ook om op korte termijn verslechtering in de zin van de EU-richtlijnen, waaronder Vogel- en Habitatrichtlijnen en de KRW, te voorkomen en/of te beëindigen. Omdat dit door milieuorganisaties voor de rechter kan worden afgedwongen, is het aan te raden dat overheden hier zelf een strenger beleid voor gaan ontwikkelen.
- Naast striktere regulering van menselijke activiteiten moeten overheden op alle niveaus inzetten op verbetering van de leefomgeving, niet alleen voor naleving van EU-recht, maar ook om meer ruimte te krijgen voor sociaal-economische belangen. Bij de implementatie van de Omgevingswet moet er daarom voor worden gezorgd dat leefomgevingsrecht en -beleid niet alleen 'eenvoudiger' wordt, maar ook gaat leiden tot kwaliteitsverbetering en herstel. Dit kan door bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te eisen dat 'per saldo' kwaliteitsverbetering van de leefomgeving wordt gerealiseerd ('waardecreatie'), bijvoorbeeld door integrale benaderingen, dubbele doelstellingen en functiekoppelingen. De Omgevingswet zelf waarborgt dat niet, waarmee veel afhangt van de invoeringsbegeleiding en implementatie. Essentieel is ook dat overheden het goede voorbeeld geven bij 'eigen' (overheids)projecten.
- In het verlengde van het voorgaande zullen overheden sectorale problemen niet alleen sectoraal moeten willen oplossen. De grote opgaven<sup>227</sup> op de hierboven besproken 'dossiers' vereisen grote investeringen waarbij de meeste winst behaald kan worden door een integrale benadering. Integratie betekent hierbij dan niet 'vrij afwegen', maar juist bewuste keuzen maken ten behoeve van het efficiënt en met grote stappen gaan halen van de internationale en EU-doelstellingen en -verplichtingen.
- Overheden zullen veel beter moeten samenwerken en onderling moeten afstemmen. Gezien de hierboven besproken problemen met de naleving van verplichtingen zal de rijksoverheid meer regie moeten gaan voeren in recht, beleid en uitvoering. Dit is nu al een zorg na de decentralisatie van

<sup>227</sup> Zie de schema's met verplichtingen en andere publicaties, waaronder PBL, 'Grote opgaven in een beperkte ruimte', PBL-publicatienummer: 4318, April 2021, [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-grote-opgaven-in-een-beperkte-ruimte-4318\\_1.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-grote-opgaven-in-een-beperkte-ruimte-4318_1.pdf).

natuur- en landschapsbeleid, maar vormt een nog grotere uitdaging wanneer onder de Omgevingswet het primaat van een groot deel van omgevingsbeleid en -uitvoering bij gemeenten wordt gelegd.

- Bovenstaande punten zijn breed van belang, maar vragen speciale aandacht in relatie tot de landbouw. Het is onontkoombaar dat voor de landbouw wordt ingezet op de-intensivering. Anders zullen we de verslechtering niet kunnen stoppen en de doelen van de verdragen en EU-richtlijnen, waaronder Vogel- en Habitatrichtlijnen en de KRW, niet halen.