

**Van:** 10.2.e  
**Aan:** 10.2.e  
**Cc:** [Stikstof LNV](#); 10.2.e [Stikstof LNV](#)  
**Onderwerp:** terugmelding gesprek Brussel 11 okt - drempelwaarde via ADC toets  
**Datum:** maandag 14 oktober 2019 12:14:03

---

Allen,

Afgelopen vrijdag is gesproken met de Europese Commissie over de mogelijkheid van een drempelwaarde voor stikstof via een ADC-toets. Hieronder de terugkoppeling.

**Korte samenvatting:**

- EC verwacht stevige stappen van Nederland tav de stikstofproblematiek, met concrete maatregelen om de stikstofdepositie terug te dringen.
- Een ADC-toets voor een drempelwaarde is geen gemakkelijke route. Inhoudelijk ziet de Commissie met name knelpunten bij de alternieventoets (is extra bronmaatregelen geen alternatief om uit de knel te komen?) en de Compensatie (moet zeker zijn, *additioneel* tov maatregelen die toch al moeten worden genomen, moet meer compenseren dan de mogelijk impact).
- Procedureel neemt het traject met Brussel lange tijd in beslag. Het vraagt instemming van de Commissie. Het informele gesprek daarover kan 6 tot 12 maanden in beslag nemen totdat er overeenstemming is; de formele procedure neemt nog eens 3 maanden in beslag.

**Lange samenvatting: drempelwaarde stikstof 10 oktober 2019**

- Gesprek vond plaats met 10.2.e (Head of Nature Protection Unit), 10.2.e (Unit Manager), 10.2.e en 10.2.e. Voor Nederland waren aanwezig 10.2.e (LNV), 10.2.e (LNV), 10.2.e (BZK), 10.2.e (IenW), 10.2.e (Provincie Gelderland), 10.2.e (LNV) en 10.2.e (LNV)
- Commissie benadrukt dat ze geen officieel standpunt kunnen innemen. Het gesprek is enkel om expertise en inzichten te delen over de Habitatrichtlijnverplichtingen.
- NL heeft de huidige situatie mbt stikstof uiteengezet; de problemen met toestemmingverlening en de acties die het Kabinet heeft ingezet. Inzet is op korte termijn met gebiedsgerichte maatregelen om stikstofdepositie te verminderen. Daarvoor worden ook financiële middelen beschikbaar gesteld. Onderdeel van de aanpak is te komen tot een drempelwaarde. De drempelwaarde zou kleine activiteiten, alledaagse handelingen, en projecten die zeer beperkt bijdragen kunnen vrijstellen van individuele toestemmingverlening.
- De Commissie geeft aan dat Nederland op meerdere fronten knelpunten heeft met stikstof (ook nitraat, KRW) en gevolgen ondervindt van beleid ten aanzien van sectoren. Het fundamentele probleem zit volgens de Commissie in hoe de economie werkt (intensieve landbouw, industrie, mobiliteit). De lange termijn oplossing is om de sectoren met veel uitstoot op een ander pad te zetten. Daar verwacht de Commissie concrete stappen van Nederland.
- Tegelijk ziet de Commissie dat de toestemmingverlening vast loopt ook voor projecten die zeer weinig bijdragen. De normale methode zou zijn om te bezien of deze significante effecten kunnen hebben en bij triviale zaken te concluderen dat een individuele beoordeling niet nodig is ('screening out'). De regelgeving heeft immers de notie van 'significantiteit' en het instrument van individuele toetsing moet proportioneel blijven.
- Nederland licht toe dat de Raad van State redeneert dat bij reeds overbelaste gebieden niet op voorhand significante effecten zijn uitgesloten, als een project een (kleine) stikstofbijdrage heeft. Ook hebben we te maken met de cumulatieve effecten van vele activiteiten die op zichzelf weinig bijdragen maar gezamenlijk wel een effect kunnen

hebben. Dat moet in de toets worden meegenomen. Daarom is een 'screening threshold' tot nu toe niet mogelijk gebleken. Met dezelfde reden is het in een passende beoordeling ook moeilijk om te concluderen dat aantasting van de gebieden is uitgesloten.

- Nederland dringt er op aan in de actualisatie van Europese richtsnoeren de notie van proportionaliteit op te nemen en handvaten aan te geven voor het concluderen van 'niet-significantie'.
- De Commissie geeft aan te begrijpen dat de ADC toets als mogelijkheid bekeken wordt om de drempelwaarde te onderbouwen.
- Daarbij geeft de Commissie een aantal aandachtspunten mee:
  - De totale omvang van de depositie van de activiteiten die onder de drempelwaarde komen te vallen moet duidelijk zijn: kwantitatief. Dit kan lastig zijn omdat bij een vrijstelling de individuele activiteiten niet bekend zijn.
  - De Dwingende Reden van Groot openbaar belang lijkt wel te kunnen worden onderbouwd, ter voorkoming van individuele toestemming voor duizenden activiteiten om economische en sociale redenen.
  - De alternatieventoets zal ingewikkelder zijn.
    - De alternatieven moeten worden gewogen tegen het doel, de dwingende reden, dat je wilt bereiken. Kant dat ook op een andere manier?
    - Op het niveau van de activiteiten die worden vrijgesteld zouden er minder schadelijke alternatieven kunnen zijn. Dat is met een vrijstelling moeilijk te onderbouwen.
    - Op het niveau van de drempelwaarde als geheel (als het instellen van de drempelwaarde als 'project' wordt beoordeeld) zou een alternatief zijn om meer bronmaatregelen te nemen waardoor de knelpunten in de gebieden, en dus in toestemmingverlening verdwijnen. Het mogelijke argument dat dit niet op korte termijn kan, wordt ondergraven door de lange tijd die er al is geweest om de doelen te kunnen bereiken (richtlijn is 20 jaar oud) en de terugkerende vraag van Nederland om derogatie voor nitraat. Ook KRW doelen worden niet gehaald. Meer maatregelen zijn mogelijk
  - Voor Compensatie is het nodig dat:
    - Aangetoond wordt dat de maatregelen *additioneel* zijn.
      - Voor elk gebied moet in beeld worden gebracht welke maatregelen staan gepland, en met welk tempo de doelen worden bereikt.
      - Maatregelen die nodig zijn om verslechtering te voorkomen kunnen nooit compenserend zijn. Daarom is het belangrijk voor elk gebied informatie te verschaffen over de kwaliteit van de habitats. Als verslechtering (dreigt) optreedt, dan is het duidelijk moeilijker om maatregelen als compensatie te beschouwen.
      - Maatregelen om de doelen te bereiken zijn ook niet compenserend, tenzij ze aantoonbaar naar voren worden gehaald ten opzichte van het geplande tempo van doelbereik.
    - De maatregelen moeten de mogelijke schade compenseren.. Omdat bij een vrijstelling moeilijk is in te schatten om hoeveel depositie het zal gaan, dient een ruimte marge te worden genomen (overcompensatie) om de vereiste zekerheid te geven
    - Compensatie is mogelijk in de vorm van bronmaatregelen, in de vorm van (snellere) kwaliteitsverbetering van hetzelfde habitat in een ander gebied, of in de vorm van uitbreiding van oppervlakte of aanwijzing van een nieuw gebied waarbij ook instandhoudingsmaatregelen worden getroffen. Bij het

verrekenen van kwaliteit en oppervlakte moet ook gekeken worden naar de facetten die nodig zijn voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding op landelijke schaal (is de omvang van het areaal al gunstig?)

- De maatregelen moeten tijdig en met zekerheid worden uitgevoerd.
- Procedure: voor een ADC toets is het nodig de Commissie een notificatie te sturen en opinie te vragen. Die opinie nodig is nu ook sociaal-economische redenen worden ingeroepen als dwingende reden van groot openbaar belang, terwijl de grenswaarde ook gevolgen kan hebben voor prioritair habitats en soorten in Natura 2000-gebieden. Er is ook overeenstemming nodig met de Commissie over de compensatie. Het informele traject kan 6 tot 12 maanden in beslag nemen. De formele instemming daarna nog 3 maanden. De Commissie heeft aangegeven dat het traject in dit geval lang kan duren, aangezien de drempelwaarde via een ADC-toets nieuw is en precedent kan schappen voor andere lidstaten.
- Afgesproken is de Commissie goed op de hoogte te houden van de ontwikkeling van de drempelwaarde.

10.2.e

---

**DG Natuur, Visserij en Landelijk Gebied**

Cluster Natura2000/PAS  
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Bezuidenhoutseweg 73 | Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag  
D-passage, 4e etage

---

T 070 10.2.e  
M +31 10.2.e  
10.2.e @minlnv.nl

---

**Van:** 10.2.e

**Verzonden:** woensdag 2 oktober 2019 17:18

**Aan:** 10.2.e @minlnv.nl; 10.2.e  
@minezk.nl; 10.2.e @minezk.nl; 10.2.e  
@minlnv.nl; 10.2.e @minlnv.nl; 10.2.e  
@minienw.nl; 10.2.e @minlnv.nl;  
10.2.e @minlnv.nl; 10.2.e  
@minlnv.nl; 10.2.e @minezk.nl; 10.2.e  
@minlnv.nl; 10.2.e @minlnv.nl

**CC:** Stikstof LNV 10.2.e @minlnv.nl; 10.2.e @minlnv.nl; 10.2.e  
@minezk.nl; 10.2.e @minlnv.nl; Stikstof LNV  
10.2.e @minlnv.nl

**Onderwerp:** eerste reactie Brussel investeringsfonds drempelwaarde - ADC toets  
Allen,

Hieronder een korte terugkoppeling van eerste sondering met Brussel.

- Het idee voor een drempelwaarde op basis van ADC-toets is kort telefonisch besproken met 10.2.e (Head of Unit DG Environment). Hij gaf zijn eerste persoonlijke reactie – nadrukkelijk geen standpunt van de Commissie.
- Vindt het lijken op de PAS-benadering en maant tot voorzichtigheid om niet in dezelfde juridische situatie te komen. Een ADC toets op een drempelwaarde is nog geen beproefde methode. Het waren Nederlandse NGO's die het PAS aanvochten, dat kan bij deze benadering weer gebeuren.
- De Dwingende reden van Groot openbaar belang zal niet het grootste struikelblok zijn, bij

Alternatieven en Compensatie verwacht hij meer problemen.

- Alternatieven kunnen er zijn door meer maatregelen te nemen of activiteiten met minder emissie. Mogelijk moet het beperkt worden tot bepaalde sectoren die duidelijk een marginale bijdrage hebben.
  - Compensatie moet in beginsel dezelfde habitats betreffen en wordt gewoonlijk gekoppeld aan de schade van een individueel project.
  - De compensatie moet bovendien duidelijk additioneel zijn en mogen geen maatregelen betreffen die toch al genomen hadden moeten worden.
  - Additionaliteit kan worden aangetoond als maatregelen extra zijn dan wat in beheerplannen staat. Het intensiveren of naar voren halen van maatregelen kan ook additionaliteit aantonen.
- Gaf aan de richtlijn niet bedoeld is voor het blokkeren van alledaagse activiteiten. Ziet daarom meer heil in een benadering waarbij – via handreikingen aan uitvoerders – wordt aangegeven dat activiteiten met marginale effecten op basis van proportionaliteit in de voortoets buiten het vergunningentraject vallen. [NB een benadering die in Nederland geen stand heeft gehouden, zou dus Europese handreiking vereisen]

10.2.e

# BRW

**BRW**

**BRW**

**BRW**

**BRW**



**Van:** 10.2.e  
**Aan:** 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e  
**Cc:** 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu;  
 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu;  
 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e  
[Stkstof LNV](#)  
**Onderwerp:** RE: urgent: using article 6(4) for a nitrogen threshold value in NL  
**Datum:** donderdag 3 oktober 2019 12:28:18

---

Dear 10.2.e

Thanks very much for your mail. It would indeed be valuable to discuss possible short term solutions – for the interim period until we have establish a new nitrogen approach – to the Nitrogen issue with you.

Thanks for offering a time in your calendar for this, we're happy to accept the invitation for Friday 11<sup>th</sup> October 10:00-12:00.

I will get back to you with the names of our delegation.

Best wishes,

10.2.e

---

**Van:** 10.2.e @ec.europa.eu 10.2.e @ec.europa.eu>

**Verzonden:** donderdag 3 oktober 2019 10:45

**Aan:** 10.2.e @minInv.nl; 10.2.e

@minezk.nl>

**CC:** 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu;

10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu;

10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e @ec.europa.eu;

10.2.e @minInv.nl>

**Onderwerp:** RE: urgent: using article 6(4) for a nitrogen threshold value in NL

Dear 10.2.e

Following your message and the discussions with Mr. 10.2.e yesterday we believe you may want to discuss the possible solutions to the Nitrogen issue earlier than the follow up to the bilateral meeting (that has been postponed to 8 November). Therefore, in case you find it appropriate, you and your colleagues could come and discuss just this issue on 11 October, 10:00-12:00.

Please let me know if this option suits you.

Kind regards

10.2.e

---

**From:** 10.2.e @ec.europa.eu>

**Sent:** Wednesday, October 2, 2019 9:53 AM

**To:** 10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e

@ec.europa.eu; 10.2.e

@ec.europa.eu; 10.2.e

@ec.europa.eu; 10.2.e

@ec.europa.eu;

10.2.e @ec.europa.eu; 10.2.e

@ec.europa.eu>

**Subject:** Fwd: urgent: using article 6(4) for a nitrogen threshold value in NL

Many thanks

Best wishes

10.2.e

Begin forwarded message:

**From:** 10.2.e @ec.europa.eu>

**Date:** 2 October 2019 at 09:27:47 GMT+3

**To:** "10.2.e @minInv.nl">

Cc: 10.2.e [redacted]@minezk.nl>

**Subject: Re: urgent: using article 6(4) for a nitrogen threshold value in NL**

Dear Mr 10.2.e [redacted]

As I am currently at the Nature Directors meeting in Finland I suggest you call me this pm around 4.30. My number is +32 10.2.e [redacted]. I assume none of your colleagues is here at the meeting.

I am of course aware of the nitrates pollution problem of the NL which has been discussed with the Dutch authorities extensively under the Nitrates, Water Framework and Habitats Directives in the past.

Also the ruling of the EU Court of Justice was handed down almost a year ago.

The long term solution is related largely to the evolution of the national economic model.

Obviously it is not for me to give any kind of endorsement to the approach you briefly described in your mail so all I can do is to share my personal first reaction.

That said you should bear in mind that the current situation has not been originated by a challenge from the Commission but from national NGOs before national courts. So whatever system is devised it will need to be legally solid in order not to be failed again by such challenges.

Many thanks

Best wishes

10.2.e [redacted]

On 1 Oct 2019, at 21:43, 10.2.e [redacted]@minlnv.nl> wrote:

Dear Mr 10.2.e [redacted]

As you're probably aware a 'nitrogen crisis' is unfolding in the Netherland after our highest court ruled on the programmatic approach to nitrogen (PAN) last May (based on ECJ cases C-293/17 en C-294/17). It is estimated that currently over 18.000 projects have been halted, as the legal basis (which was the PAN) for authorizing projects/plan with (even very minor) nitrogen depositions on Natura 2000 sites was annulled. This also means foreign investment is stalling and thousands of jobs are at stake, for example in the construction industry. Today thousands of farmers protested in The Hague because of the uncertainties they're facing. For example even manure spreading and cattle grazing must now me regarded 'projects' under article 6(3) that may need individual authorization, as the courts see any small individual increase in deposition as a potential significant effect on Natura 2000-sites; whilst adverse impacts on the sites integrity can't be readily ruled at sites where critical loads are exceeded (118 out of 166 Natura 2000 sites in the Netherlands). I have no doubt that the seriousness of situation has come to your attention.

Politically, there is an urgent need for a solution and willingness to take drastic action. The government is considering major investments to reduce nitrogen loads and speed up the taking of conservation measures to break the current deadlock.

In that context I'd like to get your views urgently on the idea that's currently under consideration for using article 6(4) to introduce a new threshold value for atmospheric nitrogen.

This would entail:

- Establishing a nitrogen threshold below with projects are exempt from individual authorization with respect to nitrogen deposition. For example a (very low) threshold of 0,05 mol N/ha/j or potentially 1 mol/ha/j. this is much lower than other Member states currently use.
- The cumulative effect that allowing many activities with very minor individual depositions may have will be assessed under article 6(4), as adverse impacts can't be ruled out in current jurisprudence.
- Imperative reasons may include that individual permitting is not a feasible mechanism for regulating tens of thousands of small, normal day activities (refurbishing a house; road reconstruction; building a wind turbine, walking your dog) with only minor individual contributions to deposition, often located far away from sites. The fact that there is currently an individual permit procedure under article 6(3) for even the tiniest deposition is socially en economically very disruptive. Alternatives are absent as any normal functioning economy will have these types of activities. Other Member States also apply thresholds (that would be considered rather more lenient). The social en economic benefits are clear whereas the ecological damage (if any) will be very limited.
- Compensation would be provided partly in the form of source-measures which will deliver greater reduction in deposition than the increase that might be caused by activities under the threshold. This, combined with speeding up the conservation measures that would otherwise be taken in a longer period of time.

The Cabinet is planning to take decisions this Friday on whether significant investment fund will be made available. This requires also a degree of comfort that the approach may be supported by the Commission, as I'm sure you'll understand.

Questions for your consideration:

- 1) Would the Commission accept source measures also to be regarded as compensation measures under article 6(4)? Do these measures need to deliver reduction on exact the same locations within a site or can the reductions in other locations within the same site count as compensation measures for example where they contribute to the (quicker) restoration of the same habitat type?
- 2) Can measures that focus on habitat restoration (e.g. hydrological measures; removal of nutrients) be partly regarded as compensatory when they are brought forward compared to the planned implementation under article 6(1)?
- 3) As the threshold value will be generic to all sites, including those with priority habitats and species, an opinion by the Commission may be needed. Considering the extraordinary circumstances, would a swift advice procedure by the Commission be possible? What could be the timeframe?

Thank you for considering this request urgently. Would it be possible to discuss this by telephone tomorrow or Thursday latest?

Many thanks

10.2.e

---

**DG Natuur, Visserij en Landelijk Gebied**

Cluster Natura2000/PAS

Ministry for Agriculture, Nature and Food Quality

Bezuidenhoutseweg 73 | Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

D-passage, 4e etage

.....  
T +31 70-10.2.e  
M +31 6 10.2.e  
10.2.e [@minlnv.nl](mailto:10.2.e@minlnv.nl)

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is gezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen.  
De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.