provincie Zuid-Holland

# Antwoord van Gedeputeerde Staten op vragen van

J.H. de Vree (PVV)
(d.d. 8 oktober 2026)

4485

Onderwerp
Benutting van de Europese compensatieruimte (artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn) bij stikstof- en natuurbeperkingen voor boeren, bouwers en infrastructuur

**Aan de leden van Provinciale Staten**

*Toelichting vragensteller*
*Uit een recente publicatie van emeritus hoogleraar Eduard Bomhoff en planoloog Thomas van der Zande blijkt dat Nederland in vergelijking met omringende EU-lidstaten zoals Duitsland, België en Frankrijk een opvallend krampachtige en eenzijdige invulling geeft aan de Europese Habitatrichtlijn. Waar buurlanden bij projecten met mogelijke natuureffecten actief gebruikmaken van de mogelijkheid tot compensatie op grond van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn (de zogeheten ADC-toets: Alternatieven ontbreken, Dwingende redenen van groot openbaar belang, Compenserende maatregelen), stuurt de Nederlandse overheid vrijwel uitsluitend op mitigerende maatregelen. Dat houdt in: verzachting, uitstel of afstel.*

*In voorlichtings- en kennisdocumenten van BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van de gezamenlijke provincies, ontbreekt gerichte sturing op compensatiemogelijkheden voor initiatiefnemers nagenoeg geheel. Hierdoor lopen woningbouwprojecten, infrastructurele werkzaamheden en agrarische bedrijven vast in langdurige vertragingen of vergunningenstops. Zelfs bij zeer lokale natuurschade, zoals de geringe aantasting van trilveen in de Nieuwkoopse Plassen, leidt dit tot grootschalige vergunningenstops voor de agrarische sector in de wijde omtrek. Gerichte natuurcompensatie elders binnen of buiten het gebied behoort juridisch tot de Europese mogelijkheden. Tevens wees advocaat-generaal Kokott van het Europese Hof van Justitie er al eerder op dat het algemeen maatschappelijk belang bij economische ontwikkeling en het respecteren van grondrechten van ondernemingen als dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen worden aangemerkt.*

*Publicatiebron:*
*https://www.wyniasweek.nl/europese-regels-bieden-ruimte-aan-boeren-en-bouwers-voor-compensatie-bij-problemen-met-stikstof-en-dieren-alleen-nederland-benut-die-ruimte-niet/*

1. *Is het college bekend met de publicatie van prof. Bomhoff en de heer Van der Zande over de onderbenutting van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn in Nederland?*

Antwoord
Ja.

2. *Deelt het college de constatering dat de provinciale handreikingen en kennisdocumenten van BIJ12 voornamelijk zijn gericht op mitigerende maatregelen (zoals werkstops tijdens het broedseizoen of stikstofreductie aan de bron), en dat de mogelijkheid van natuurcompensatie conform artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn daarin structureel wordt onderbelicht? Zo nee, waarom niet?*

Antwoord
Het college deelt deze constatering niet. De Habitatrichtlijn biedt inderdaad de mogelijkheid voor het toepassen van een zogenaamde ADC-toets[1]. In Nederland is deze mogelijkheid ook expliciet opgenomen in de Omgevingswet. Deze toets kan worden ingezet wanneer significante effecten niet kunnen worden uitgesloten, ook niet na het uitvoeren van een Passende Beoordeling waarin de effecten van mitigerende maatregelen mogen worden betrokken. De belangrijkste reden dat de ADC-toets weinig wordt toegepast in Nederland is dat de doorlooptijd van een ADC-procedure erg lang is (tot enkele jaren). Dat komt doordat wanneer deze betrekking heeft op prioritaire doelen (wat bijna altijd het geval is, zeker wanneer sprake is van stikstofdepositie), de toets vrijwel altijd moet worden voorgelegd voor advies aan de Europese Commissie[2]. Hierdoor kost een ADC-procedure zowel veel tijd als veel geld. Het inzetten op het voorkomen van effecten door het inzetten van mitigerende maatregelen is daarom aantrekkelijker. De ADC-toets wordt daardoor in de praktijk alleen toegepast bij (zeer) grote projecten zoals Maasvlakte 2 en de aanleg van de zandmotor.

3. *Hoeveel vergunningaanvragen voor respectievelijk woningbouw, agrarische activiteiten en provinciale infrastructurele projecten zijn in Zuid-Holland in de periode 2020–2026 doorlopen via de ADC-toets (artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn), en hoeveel daarvan zijn daadwerkelijk vergund?*

Antwoord
Er is in Zuid-Holland in die periode één vergunning verleend (in 2021) met toepassing van de ADC-toets. Het betrof een vergunning voor een drinkwaterwinning in de duinen. Omgevingsdienst Haaglanden geeft aan dat waarschijnlijk destijds voor deze route is gekozen, omdat voor de dwingende reden van groot openbaar belang "drinkwaterwinning" geen voorafgaand advies van de Europese Commissie vereist is.

[1] Er is een uitgebreide handleiding voor ADC-toetsen beschikbaar via BIJ12: Handreiking_ADC-toets-oktober-2019.pdf

[2] Er zijn uitzonderingen voor Menselijke gezondheid of Openbare veiligheid of Indien het project of plan wezenlijk gunstige effecten heeft voor het milieu

4. *Welke belemmeringen ervaren GS en de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten (zoals ODMH en DCMR) in de praktijk bij het toepassen van de compensatieroute uit artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn?*

Antwoord
Omgevingsdienst Haaglanden verleent namens Gedeputeerde Staten natuurvergunningen[3], waaronder ook vergunningen gebaseerd op de ADC-toets. Zij geven hierover het volgende aan: de initiatiefnemer bepaalt in eerste instantie of een aanvraag wordt ingediend met toepassing van de ADC-toets. Een ADC-toets komt doorgaans pas in beeld wanneer mitigerende maatregelen onvoldoende mogelijk blijken. Daarnaast maken de lange doorlooptijd, de zware motiverings- en onderzoekslast, de daarmee gepaard gaande kosten en de beperkte mogelijkheden voor compensatie dat waarschijnlijk slechts zelden gebruik wordt gemaakt van dit instrument.

5. *Is het college bereid om binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO) en richting BIJ12 te bepleiten dat de kennisdocumenten en handreikingen worden herzien, zodat initiatiefnemers proactief worden geïnformeerd over de juridische mogelijkheden van natuurcompensatie?*

Antwoord
Het college heeft geconstateerd dat de huidige handreiking, hoewel inhoudelijk correct, nog uitgaat van de Wet natuurbescherming. Deze wet is al enkele jaren geleden opgegaan in de Omgevingswet. Het college is bereid in IPO verband voor te stellen om de handreiking te actualiseren met betrekking tot wet- en regelgeving en eventueel nieuwe jurisprudentie te verwerken.

6. *Welke concrete mogelijkheden ziet het college om voor kwetsbare habitattypen in Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden, zoals de Nieuwkoopse Plassen, gerichte natuurcompensatie buiten of elders in het gebied in te zetten, zodat omliggende agrarische familiebedrijven en woningbouwontwikkelingen niet onevenredig worden geblokkeerd?*

Antwoord
Het college ziet hiervoor in de meeste gevallen weinig mogelijkheden. In principe moet compensatie binnen Natura 2000-gebieden (en bij voorkeur op de plek waar het habitattype verdwijnt) worden opgelost. Binnen de Natura 2000-gebieden zijn vaak alle beschikbare geschikte locaties nodig om de Natura 2000-doelen te kunnen halen. Buiten Natura 2000 zijn de omstandigheden lang niet altijd geschikt (te maken) en is er veel weerstand tegen het realiseren van stikstofgevoelige habitattypen. Bovendien vereist de jurisprudentie dat gecompenseerd habitattype dezelfde juridische bescherming heeft als het habitattype dat gecompenseerd moet worden. Dat betekent dat in geval van compensatie buiten Natura 2000 de begrenzing van het Natura 2000-gebied moet worden aangepast. Bovendien is de door de EU voorgeschreven systematiek van compensatie slecht toepasbaar op effecten van stikstofdepositie (zie handreiking bij antwoord op vraag 2). Regels ten aanzien van compensatie zijn eveneens beschreven in de handreiking.

[3] Alleen voor gevallen waarvoor Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland het bevoegd gezag zijn.

7. *Advocaat-generaal Kokott van het Europese Hof van Justitie stelde dat het behoud van economische ontwikkelingen en de continuïteit van agrarische ondernemingen onder voorwaarden een dwingende reden van groot openbaar belang kunnen vormen. Is het college bereid dit standpunt actief te omarmen bij het vormgeven van het provinciale vergunningen- en stikstofbeleid? Zo nee, waarom weigert het college deze Europese beleidsruimte te benutten?*

Antwoord
Initiatiefnemers worden door het college niet beperkt in de mogelijkheid om gebruik te maken van de ADC-toets. Elke initiatiefnemer kan op basis hiervan een vergunningaanvraag indienen. Zoals in de voorgaande beantwoording al is aangegeven, stuit het toepassen van de ADC-toets uit artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn echter in de praktijk op bezwaren: de procedure kost veel tijd en geld en het onderdeel compensatie is lastig in te vullen vanwege gebrek aan geschikte ruimte, de voorwaarden die er vanuit jurisprudentie aan verbonden zijn en de methodiek die niet goed toepasbaar is voor diffuse, kleine effecten als van stikstofdepositie. Eerder zijn ook Kamervragen[4] gesteld over het toepassen van de ADC-toets voor het legaliseren van PAS-melders. De conclusie was eveneens dat de ADC-toets zeer beperkt toepasbaar en tijdrovend is.

Den Haag, 10 november 2026

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

| | |
|---|---|
| secretaris, | voorzitter, |
| drs. M.J.A. van Bijnen MBA | mr. A.W. Kolff |

[4] Kamervragen (Aanhangsel) 2022-2023, nr. 1068 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen