

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

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

Datum 16 september 2025
Betreft Beantwoording Kamervragen over het stikstofplan 'Bouwstenendocument
emissiereductie landbouw'

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van het lid Kostić (PvdD) over het
stikstofplan 'Bouwstenendocument emissiereductie landbouw' (2025Z15279, ingezonden
21 augustus 2025).

Hoogachtend,

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

2025Z15279

Ons kenmerk
DGLGS / 101118551

1

Bent u bekend met het op 10 juli 2025 door LTO, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) gepresenteerde 'Bouwstenendocument emissiereductie landbouw' (het bouwstenendocument)?

Antwoord

Ja.

2

Herinnert u zich dat u in april 2025 het zogenoemde 'Startpakket' presenteerde en aankondigde in augustus met een vervolg te komen? Bent u voornemens (delen van) het genoemde bouwstenendocument over te nemen? Zo ja, welke onderdelen, en hoe verhoudt dit zich tot de wettelijke natuurdoelen (Wet stikstofreductie en natuurverbetering) en rechterlijke uitspraken?

Antwoord

Het kabinet heeft kennisgenomen van de voorstellen in het bouwstenendocument en is in de verschillende Catshuissessies in gesprek gegaan met de initiatiefnemers. Het bouwstenendocument is net als de andere voorstellen die het kabinet heeft ontvangen benut bij de vervolgstappen die het kabinet op Prinsjesdag heeft gepresenteerd. Met dit vervolgpakket neemt het kabinet opnieuw aanvullende maatregelen, gericht op emissiereductie en de natuur. Deze maatregelen dragen bij aan natuurherstel en het van het slot halen van Nederland. Parallel werkt het kabinet aan het vervangen van de op de kritische depositiewaarde (KDW) gebaseerde omgevingswaarde uit de Omgevingswet, door een wettelijk verplicht programma met daarin sectorale emissiereductiedoelen.

3

Erkent u dat het bouwstenendocument expliciet voorstelt om wettelijke emissiedoelen te hanteren in plaats van sturing op depositie en kritische depositiewaarden (KDW's)? Deelt u de analyse dat het loslaten van KDW-sturing op gespannen voet staat met de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, die lidstaten verplichten tot het beschermen van Natura 2000-gebieden tegen daadwerkelijke overschrijding van ecologisch onderbouwde drempelwaarden? Erkent u dat emissiesturing, zonder expliciete borging van depositiereductie onder de KDW's, het risico in zich draagt dat het voorzorgsbeginsel uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn wordt geschonden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het bouwstenendocument van IPO, LTO, NAJK, UvW en VNG stelt inderdaad voor om in plaats van sturing op depositie door middel van kritische depositiewaarden (KDW), te sturen op emissiedoelen en deze doelen te verankeren. Met het wetsvoorstel voor het schrappen van de omgevingswaarde voor de KDW wordt aan deze omslag invulling gegeven.

Het loslaten van de KDW-sturing staat niet op gespannen voet met de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR). Op grond van die richtlijnen moeten voor de

Natura 2000-gebieden instandhoudingsmaatregelen worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken en moeten passende maatregelen worden getroffen om verslechtering te voorkomen (artikelen 6, eerste en tweede lid, en 7 van de Habitatrichtlijn en artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn). De richtlijnen laten het aan de lidstaten om te bepalen op welke manier hieraan uitvoering wordt gegeven. Het kabinet is ervan overtuigd dat een omslag naar emissiesturing betere sturingsmogelijkheden biedt dan depositiesturing. Op bedrijfsniveau is de hoeveelheid stikstofverbindingen die wordt uitgestoten immers beter te bepalen en te sturen dan de hoeveelheid stikstofverbindingen die op een Natura 2000-gebied neerslaat.

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, en het daaraan ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel, verplichten ertoe om gevolgen van een project in een voortoets te betrekken en als die gevolgen significant zijn, passend te beoordelen. Bij passende beoordelingen ten behoeve van vergunningverlening worden de gevolgen van het project beoordeeld, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke inzichten. Het loslaten van de KDW-sturing in de vorm van een omgevingswaarde levert dan ook geen risico op voor schending van de verplichtingen uit de VHR: door middel van emissiesturing kan beter worden gestuurd op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden, waarnaast in de vergunningverlening de gevolgen voor de natuur van een individueel project worden getoetst.

4

Bent u bereid om wettelijk een bindend emissiereductiedoel én een bindend depositiedoel voor 2030 vast te leggen, conform de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de Greenpeace-zaak, die de overheid verplicht uiterlijk in 2030 minimaal 50 procent van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW te brengen, met prioriteit voor de meest kwetsbare natuur gezien het feit dat de initiatiefnemers voorstellen om een tussendoel in 2030 te koppelen aan het reductiedoel voor 2035? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het kabinet zet in op een omslag van depositie naar emissie. Daarom heeft het kabinet afgelopen zomer een wetsvoorstel in consultatie gebracht waarin de op de kritische depositiewaarde (KDW) gebaseerde omgevingswaarde uit de Omgevingswet gaat en wordt vervangen door een wettelijk verplicht programma met daarin sectorale emissiereductiedoelen over de periode 2019-2035. De rechtbank Den Haag heeft in haar uitspraak van 22 januari 2025 geen bevel of opdracht gegeven tot het wettelijk vastleggen van een bindend emissiedoel of een bindend depositiedoel (r.o. 5.6). Het kabinet kiest ervoor om in het programma ook concrete streefwaarden op sectorniveau voor 2030 op te nemen.

5

Erkent u dat dergelijke instrumenten vooraf ondubbelzinnig en wettelijk moeten zijn geborgd om juridisch houdbare natuurdoelen te garanderen gezien het feit dat de initiatiefnemers van het bouwstenendocument voorzien dat, indien in 2030 blijkt dat de uitvoering onvoldoende stikstofreductie oplevert, gebruik kan worden gemaakt van dwingende maatregelen zoals wettelijke herverkaveling, intrekking van vergunningen of korting van dier- of fosfaatrechten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Borging van de emissiereductie is van belang voor zowel natuurherstel, als voor vergunningverlening. Ik verwijs u hiervoor ook naar de beantwoording van vraag 4. Om emissiereductie te borgen wordt in het wettelijk programma met sectorale emissiereductiedoelen ook voorzien in bijsturing met maatregelen indien dat nodig blijkt.

6

Hoe beoordeelt u de verhouding van het bouwstenendocument tot de uitspraken van de Raad van State in het stikstofdossier en tot het advies van de landsadvocaat van 22 april 2025, waarin wordt gesteld dat zonder gebiedsgerichte doorrekening van effecten en aanvullende gebiedsspecifieke bron- en natuur(herstel)maatregelen, inclusief tijdige uitvoering en borging, geen sprake kan zijn van juridisch houdbare vergunningverlening?

Antwoord

Het kabinet vindt het van belang dat de aanpak voldoende geborgd is en effectief bijdraagt aan emissiereductie en natuurherstel, om op die manier de vergunningverlening weer op gang te helpen. Daarom heeft het kennisconsortium (van PBL, RIVM, Deltares en WUR) in de afgelopen periode, op verzoek van het kabinet, een analyse gemaakt van de verschillende onderdelen van de aanpak. Het kabinet heeft deze analyse betrokken bij de vervolgstappen die worden genomen.

7

Deelt u de opvatting dat de emissiedoelstellingen in het bouwstenendocument, die zijn gebaseerd op reducties ten opzichte van 2019, in strijd zijn met de rechterlijke uitspraak in de Greenpeace-zaak? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De rechterlijke uitspraak in de Greenpeace-zaak heeft betrekking op het wettelijk stikstofdoel voor 2030, dat ziet op stikstofdepositie. Het kabinet zet echter in op een omslag van depositie naar emissie. Daarom heeft het kabinet in april sectorale reductiedoelen voor 2035 aangekondigd, die gericht zijn op emissiereductie. Dit zijn de emissiedoelstellingen waar in het bouwstenendocument naar verwezen wordt.

De sectorale reductiedoelen zijn niet in strijd met de rechterlijke uitspraak in de Greenpeace-zaak, omdat het kabinet ervoor kiest om de aanpak zodanig in te richten dat een significant deel van de te bereiken emissiereductie al in de eerste vijf jaren, dus tot 2030, wordt gerealiseerd. Aanvullend wordt ook fors ingezet op het in samenhang aanpakken van andere drukfactoren die kunnen bijdragen aan de verslechtering van Natura 2000-gebieden. In lijn met de uitspraak geeft het kabinet in de aanpak prioriteit aan gebieden met de meest urgente opgave.

8

Erkent u dat het plan expliciet beoogt vergunningruimte te creëren voor nieuwe economische activiteiten, zoals woningbouw, infrastructuur en uitbreiding van landbouw, en dat dit het risico met zich meebrengt dat de gerealiseerde reducties direct weer teniet worden gedaan door nieuwe stikstofuitstoot? Zo ja, hoe voorkomt u dit? Zo nee, waarom niet?

Ons kenmerk
DGLGS / 101118551

Antwoord

Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw, agrarisch ondernemerschap en infrastructuur, kunnen op dit moment moeilijk worden vergund. Het bouwstenenplan voorziet ook in de mogelijkheid om deze maatschappelijk gewenste ontwikkelingen weer mogelijk te maken. Daarbij is een geborgde aanpak essentieel. Vergunningverlening kan alleen plaatsvinden als activiteiten geen significante negatieve effecten hebben op de natuur, bijvoorbeeld omdat de natuur deze activiteiten kan dragen.

9

Heeft u bij de beoordeling van het bouwstenendocument advies gevraagd aan terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, die verantwoordelijk zijn voor het beheer van het overgrote deel van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden? Zo ja, wat was hun oordeel? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Sinds de presentatie van het startpakket in april zijn er verschillende Catshuissessies geweest waarbij het kabinet in gesprek is gegaan met terreinbeherende organisaties en andere maatschappelijke partijen. De input van terreinbeherende organisaties is betrokken bij de vervolgstappen van het kabinet.

10

Kunt u deze vragen zo snel mogelijk één voor één beantwoorden?

Antwoord

Ja.