

BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

Ministeriële commissie Economie en Natuurherstel,
t.a.v de minister-president, de heer H.W.M. Schoof
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

Datum
10 februari 2025

ons kenmerk
123864/CB

contactpersoon

Persoonsgegevens

Betreft
Stikstof en natuur

uw kenmerk
-

e-mail

Persoonsgegevens @uvw.nl

Geachte voorzitter van de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel, geachte heer Schoof,

De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 over 'Rendac' en 'Amercentrale' hebben grote gevolgen voor de Nederlandse samenleving, en dus ook voor de waterschappen. Het werk van de waterschappen wordt door deze uitspraken vol geraakt, zoals dijkversterkingen en ook de projecten om de doelen te halen voor de Kaderrichtlijn Water in 2027. Waar voorheen met intern salderen van stikstof nog projecten konden worden uitgevoerd, hebben veel van deze projecten met onmiddellijke ingang een natuurvergunning nodig. De bepaling van de Raad Van State dat deze natuurvergunning alleen kan worden verstrekt als de in te zetten stikstofruimte niet nodig is voor natuurherstel, baart ons daarbij de grootste zorgen. Deze uitspraak onderstreept de noodzaak om niet alleen werk te maken van stikstofreductie, maar ook vol in te zetten op natuurherstel. Afgelopen januari werd dit nog eens bevestigd door de gerechtelijke uitspraak in de zaak van Greenpeace.

Het belangrijkste aspect van de beide gerechtelijke uitspraken is dat er een geborgde aanpak voor stikstof en natuur komt. De Unie van Waterschappen is dan ook blij met de beslissing van het kabinet om met een speciale ministeriële commissie te komen tot deze geborgde aanpak. Het kabinet laat hiermee zien dat de rijksoverheid regie wil nemen. De waterschappen willen graag een propositie doen hoe ze - vanuit hun eigen taken en verantwoordelijkheden voor schoon en voldoende water - een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing. De waterschappen zijn ervan overtuigd dat deze oplossing alleen gaat werken als we dit als gezamenlijke overheden aanpakken.

Kijkend naar de verschillende vonnissen die vanaf 2019 zijn geveld in het stikstofdossier, is één uitspraak opvallend consistent: bij de vraag of er een vergunning kan worden verleend voor een activiteit nabij een door stikstof overbelast Natura 2000-gebied, moet er perspectief zijn op natuurherstel. Water – zowel de hoeveelheid water als de kwaliteit van het water - is voor 94 procent van de Natura 2000 gebieden een zeer belangrijke belastende factor. Dit blijkt zowel uit de wetenschappelijke theorie, als uit de verschillende concrete adviezen voor natuurdoelanalyses van de Ecologische Autoriteit, waarin deze per Natura 2000-gebied aangeeft wat de meest effectieve maatregelen zijn. De Ecologische Autoriteit pleit daarbij voor een integrale aanpak die leidt tot een herstel van de natuur in Nederland.



Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de watersystemen in Nederland en beschikken over actuele kennis van het water- en bodemsysteem. Samen met provincies hebben waterschappen uitwerkingen gemaakt van (water)systeemherstel in en rond natuurgebieden. In de meeste gevallen ligt er ook een begroting aan ten grondslag. Op hoofdlijnen is het huiswerk dus al gemaakt.

Een aantal provincies (zoals Brabant, Gelderland en Utrecht) heeft met de betrokken waterschappen zelfs al samenwerkingsafspraken gemaakt. Op basis hiervan kan dus snel gebiedsgericht begonnen worden met de uitvoering. De waterschappen bieden aan om – vanuit hun uitvoeringskracht – de handschoen op te pakken en willen vanuit hun taken en verantwoordelijkheden voor schoon en voldoende water doen wat moet en wat kan.

Het (grond)watersysteem binnen en buiten natuurgebieden is met elkaar verbonden. Om de maatregelen werkelijk effectief te laten zijn, is het ook belangrijk om te werken aan systeemherstel in de gebieden rondom de Natura 2000-gebieden. Deze gebieden zijn op dit moment nat vanwege de vele regenval van de afgelopen tijd. Tegelijkertijd is het water en bodemsysteem veelal onvoldoende bestand tegen een volgende droge zomer. Om het watersysteem te herstellen, zijn dus vaak ook maatregelen aan het watersysteem buiten het natuurgebied noodzakelijk, zoals geleidelijke overgangen tussen natuur en landbouw. Hierbij kan het instellen van 'stikstofvrije zones' rondom kwetsbare natuurgebieden, zoals onlangs is afgesproken in de provincie Gelderland, een rol spelen. Deze ingrepen hebben vaak invloed op de manier waarop boeren hun land op dit moment gebruiken, en vragen daarmee om verschillende randvoorwaarden, zoals andere ruimtelijke keuzes, andere verdienmodellen voor de betrokken boeren en financiering voor het afboeken van landbouwgronden. Ook dit willen waterschappen graag samen met de rijksoverheid en provincies verder oppakken.

Tot slot. In het kennismakinggesprek dat we als Unie van Waterschappen op 18 november 2024 met u hebben gehad hebben we aangegeven dat we als waterschappen graag met u en uw kabinet samenwerken op de onderwerpen waar we gezamenlijk iets te doen hebben. De waterschappen in Nederland bieden met hun kennis van het water- en bodemsysteem en met hun uitvoeringskracht aan om bij te dragen aan een geborgde route naar natuurherstel, om zo de vergunningverlening in Nederland zo snel mogelijk weer te kunnen opstarten. Graag gaan we hierover – samen met de provincies en de gemeenten – met u in gesprek.

Hoogachtend,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Unie van Waterschappen



Stikstof

Position paper

Als gevolg van de stikstofproblematiek loopt de uitvoering van diverse grote maatschappelijke opgaven al jaren steeds meer vast. Om dit weer op gang te brengen hebben gemeenten concrete stappen van het kabinet en de Tweede Kamer nodig. Daarom bepleit de VNG bij de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel om in te zetten op een spoor op de korte termijn en een spoor op de lange termijn. In dit position paper zetten we uiteen welke uitgangspunten daarbij moeten worden meegenomen om Nederland van het slot te halen en weer perspectief te kunnen bieden aan de samenleving als geheel.

Tot nog toe loopt het kabinetsbeleid om te voldoen aan de Europese richtlijnen met betrekking tot natuurherstel continu vast bij de Raad van State en uitspraken van rechters. Het jarenlang uitblijven van structureel en houdbaar perspectief heeft een enorme impact op de samenleving en de maatschappelijke opgaven waar gemeenten mee aan de slag willen. Hierdoor stopt de ontwikkeling van allerlei plannen en projecten, zoals verkeersveiligheidsprojecten en de aanleg van infrastructuur, de realisatie van de woningbouwopgave en de renovatie van scholen. Ook kunnen evenementen niet meer worden vergund, kunnen boeren niet langer investeren in verduurzamende innovaties, en wordt de aanleg en uitbreiding van energieprojecten verhinderd. Gemeenten willen een veilige en leefbare omgeving voor hun inwoners borgen maar hebben onder deze omstandigheden vrijwel geen mogelijkheden om plannen en projecten te initiëren die hieraan

bijdragen. Bovendien worden gemeenten belast met het feit dat de Rendac-uitspraak geldt met terugwerkende kracht, waardoor veel verleende vergunningen op losse schroeven staan.

De VNG roept het kabinet daarom op om met een robuuste aanpak te komen die standhoudt in rechtszalen, waarbij oog is voor uitvoerbaarheid, voldoende middelen en capaciteit, en een houdbaar perspectief. Een aanpak die zorgt voor genoeg emissiereductie, zodat vergunningverlening weer mogelijk wordt en de natuur weer kan herstellen, zoals we in de wet hebben vastgesteld. De samenleving wil en moet door. We moeten woningen bouwen om onze kinderen de kans te bieden om hun leven te kunnen voortzetten. We willen onze kinderen een school bieden waarin ze comfortabel kunnen leren. We willen dat onze dorpen en steden bereikbaar blijven. En we hebben robuuste natuur nodig.

De VNG gaat bij de ministeriële commissie inbrengen dat deze robuuste aanpak kan worden vormgegeven door prioriteit te geven aan:

1. de uitwerking van een robuust maatregelpakket dat op korte termijn de stikstofuitstoot voldoende vermindert om een drempelwaarde mogelijk te maken, én
2. de uitwerking van een geborgde, gebiedsgerichte aanpak die significant bijdraagt aan het creëren van ruimte voor vergunningverlening en natuurherstel op de middellange termijn.

Het korte termijn-spoor biedt acuut stikstofruimte zodat er langer de tijd kan worden genomen om de

gebiedsgerichte aanpak grondig en integraal uit te werken. We denken graag mee over het maatregelpakket dat voor de korte termijn wordt uitgewerkt en sluiten graag aan bij het vervolgtraject dat het rijk na de Catshuissessie organiseert. Daarbij is het onvermijdelijk dat er van elke sector een bijdrage wordt gevraagd. Het is voor de opgaven waar gemeenten voor staan namelijk niet meer 1 voor 12, maar al te ver na twaalfen en de gevolgen reiken verder dan het boeren erf.

Onderstaand kader geeft inzicht in praktijkvoorbeelden waar gemeenten tegenaan lopen als gevolg van de rechterlijke uitspraken van de Raad van State.

Leefbaarheid

De gemeente Woensdrecht ligt op de grens met België, onder de rook van de haven en industrie van Antwerpen. De totale oppervlakte van Woensdrecht bestaat voor 65% uit beschermd natuurgebied. Via maatregelen vanuit de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof en als onderdeel van de Groenblauw Gebiedsgerichte Aanpak Brabantse Wal werkt de gemeente mee aan de opgaven waar het gebied voor staat, maar deze bieden nauwelijks verlichting.

Vanwege het wegvallen van de mogelijkheid om intern te kunnen salderen kan de gemeente het grootste deel van haar ruimtelijke opgaven niet verder brengen. De vernieuwbouw van de lokale basisschool (om aan de normen te kunnen voldoen) kan niet doorgaan. Er kan geen invulling worden gegeven aan de woondeal, waardoor niet gebouwd kan worden voor senioren, starters én aandachtsgroepen. Zelfs activiteiten zoals festivals en wielerevenementen in en vlakbij kernen kunnen niet doorgaan. De leefbaarheid van dit landelijke gebied lijkt een serieuze knauw te moeten incasseren, zonder enig uitzicht op perspectief.

Infrastructuur en mobiliteit

In de gemeente Midden-Drenthe ontstaan onveilige verkeerssituaties, nabij de Norgerbrug. Om verkeersafwikkeling te verbeteren zou de brug vervangen moeten worden en het gebied opnieuw ingericht

moeten worden. Deze werkzaamheden liggen nu stil om het naastgelegen Fochteloërveen, dat er vlak langs ligt, te beschermen. Men maakt zich zorgen dat dit project niet uitgevoerd en de veiligheid van de inwoners niet verbeterd kan worden. Het bereikbaarheidspeil in Nederland liep al terug en we lopen nu het risico dat bereikbaarheid en veiligheid in en om dorpen en langs steden verder afneemt.

Energie

Gemeenten zijn hard aan de slag om uitvoering te geven aan de klimaatopgave, waarbij we de komende jaren steeds meer overstappen van fossiele brandstoffen naar duurzame alternatieven. Tijdens de begrotingsbehandeling van oktober 2024 bracht de VNG nog de ambitieuze pilot van de gemeente de Wolden in, waarbij we de positieve stappen van onze gemeenten onder de aandacht brachten. De Proeftuin Aardgasvrije Wijken in de Schoolkring Ansen brengt verschillende opgaven samen. Een groep betrokken inwoners en de gemeente hebben gezamenlijk de vraag gesteld: hoe kan een gebied met een versnipperde bebouwde omgeving, veel oude woningen en kleinschalige agrarische bedrijven aardgasvrij worden? Door gebruik te maken van wat het gebied te bieden heeft. Met mest van agrariërs wordt groen gas opgewekt en de windmolen wordt vervangen voor duurzame elektriciteit. Daarnaast wordt ingezet op zon-op-dak bij woningen en agrariërs.

Hier wordt gewerkt op basis van wat wél kan en worden verschillende opgaven samen gebracht. Gebiedskennis en een domeinoverstijgende blik worden hier ingezet om de barrières die het project tegenkomt aan te kunnen en zo de warmtetransitie hand in hand met de mest- en stikstofproblematiek vorm te geven. Waar dit initiatief in de afgelopen jaren meerdere drempels heeft weten te overwinnen, werpen de uitspraken nieuwe onzekerheden op en staat de haalbaarheid van het project onder druk.

Wonen

De woningvoorraad moet de komende 10 jaar met ongeveer 100.000 woningen per jaar groeien, de gemeente Delft heeft zich gecommiteerd aan een substantiële bijdrage van 15.000 woningen. Ondanks dat de gemeente relatief ver van N2000-gebieden ligt, heeft zij last van de stikstofuitspraken. Om te voorkomen dat woningbouwprojecten stil komen te liggen, zoekt Delft proactief naar oplossingen. Maar in tegenstelling tot veel andere gebieden in Nederland is het hier niet de landbouw die de grootste stikstofdepositie veroorzaakt, maar industrie en de zeevaart.

Doordat er binnen de gemeentegrenzen vrijwel geen landbouw aanwezig is, zijn de sturingsmogelijkheden voor Delft om zelf de stikstofuitstoot te verminderen erg beperkt, de gemeente is afhankelijk van landelijke maatregelen om emissies vanuit de industrie en zeevaart te verminderen. Voor Delft en omliggende gemeenten in de regio zullen oplossingen niet primair liggen in de landbouw,

maar in een onlosmakelijke mix van doelstellingen over verschillende sectoren. Ook zou een focus op emissies in plaats van deposities en een juridisch geborgde drempelwaarde onderdeel kunnen zijn van de oplossingsrichtingen voor Delft en andere soortgelijke gemeenten.

Landbouw

Boeren die deelnemen aan de beëindigingsregelingen (de Lbv en Lbv-plus) is beloofd dat zij 15% van de stikstofemissies uit hun vergunning kunnen behouden om een nieuwe activiteit op te starten. Omdat bij het verlenen van deze 15% sprake is van salderen, kan deze emissieruimte niet zomaar meer worden vergeven. Boeren die hun bedrijf al hebben beëindigd hebben hierdoor geen inkomen meer en worden niet in staat gesteld om alternatief inkomen op hun grond te genereren.

Deze groep deelnemers heeft acuut helderheid nodig en moet in staat worden gesteld nieuwe activiteiten te ontplooiën, zodat zij weten waar zij aan toe zijn en weer van inkomen zijn voorzien. Voor deelnemende agrariërs die nog niet tot bedrijfsbeëindiging zijn overgegaan, speelt het risico dat zij zich terug zullen trekken als er niet snel duidelijkheid komt over de mogelijkheid om 15% van de stikstofemissies uit hun bestaande vergunning te benutten. Hierdoor zal de stikstofreductie die met de beëindigingsregelingen wordt behaald behoorlijk kunnen dalen, terwijl dit juist een van de meest beduidende onderdelen van het stikstofbeleid betreft.

Wat is er nodig voor gemeenten?

Gemeenten hebben concrete stappen van het kabinet en Tweede Kamer nodig om hun taken en bevoegdheden goed uit te kunnen voeren. Dat kan alleen als de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel inzet op een korte termijn- en lange termijn-spoor, waarbij de onderstaande uitgangspunten worden meegenomen om Nederland van het slot te halen en weer perspectief te kunnen bieden aan de samenleving als geheel.

Op korte termijn (nu tot 6 maanden)

1. **Werk acute oplossingen uit voor de vergunningverlening, waaronder een maatregelenpakket dat direct de stikstofuitstoot vermindert.** Dit pakket moet uit maatregelen

bestaan met een kort implementatietermijn en weinig benodigde uitvoeringscapaciteit, zodat dit de stikstofuitstoot snel vermindert. Door dit pakket kan meer tijd worden genomen voor de uitwerking van de integrale, gebiedsgerichte aanpak waar een structurele, significante daling van de stikstofuitstoot mee wordt behaald. De VNG verwacht daarnaast van het rijk dat het alle oplossingen overweegt om de vergunningverlening op de korte termijn van het slot te krijgen, waaronder het versnellen van procedures of de introductie van noodwetgeving. We willen hier op korte termijn het gesprek over aangaan, zodat deze urgente zaken van de grond komen.

2. ***Maak helder hoeveel stikstofuitstoot wordt verminderd met landelijke maatregelen.*** Dit maakt inzichtelijk hoeveel het rijk zelf bijdraagt en maakt het mogelijk om per gebied in kaart te brengen wat de restopgave is die gebiedsgericht moet worden ingevuld. De VNG verlangt van het rijk dat het landelijke maatregelpakket serieus bijdraagt aan de vermindering van de stikstofuitstoot, zodat gebieden niet met een onuitvoerbare restopgave worden geconfronteerd.
3. ***Breng in kaart hoeveel reductie er al heeft plaatsgevonden.*** Door landelijk en op gebiedsniveau in kaart te brengen hoeveel emissiereductie er al is behaald, kan worden aangetoond dat er al een dalende trend in gang is gezet. Het inzichtelijk maken van deze dalende trend is noodzakelijk om vergunningverlening weer mogelijk te maken. Doe dit ook voor de verwachte emissiereducties van geborgde toekomstige maatregelen, zoals de verminderde mestaanwending die met het vervallen van de derogatie gepaard gaat.
4. ***Werk zo snel mogelijk aan een juridisch geborgde drempelwaarde, gekoppeld aan het maatregelpakket dat acuut de stikstofuitstoot vermindert.*** Een kleine verhoging van de drempelwaarde ten opzichte van de huidige rekenkundige ondergrens kan al een enorme verlichting opleveren voor de gemeentelijke uitvoering doordat veel bouwprojecten met kleine emissies hierdoor geen natuurvergunning meer nodig hebben. Deze oplossing is echter alleen werkbaar als hier compenserende, emissiereducerende maatregelen tegenover staan. De VNG vraagt het rijk om goed te onderzoeken wat er nodig is om een juridisch houdbare drempelwaarde op korte termijn mogelijk te maken. De juridische houdbaarheid van de drempelwaarde zien we als belangrijke randvoorwaarde voordat deze kan worden ingezet.
5. ***Zorg zo snel mogelijk voor standvastig beleid voor oplossingen op het boeren erf, waaronder:***
 - a. *De 15% emissieruimte die aan deelnemende agrariërs van beëindigingsregelingen is toegezegd.* Het beschikbaar stellen van deze emissieruimte bij de Lbv en Lbv-plus is nodig geweest om de regelingen aantrekkelijk te maken voor boeren die willen stoppen. De 15% emissieruimte zorgt er daarmee juist voor dat meer emissiereductie wordt behaald met de regelingen en ondersteunt daarmee het doel waarmee de regelingen zijn opgesteld.
 - b. *Effectieve managementmaatregelen en innovaties.* Zorg er als rijk voor dat maatregelen en innovaties die bijdragen aan

emissiereductie juridisch worden geborgd en erkend, zodat zij betrokken kunnen worden bij het mogelijk maken van intern salderen of het treffen van een passende beoordeling. Zo worden alle bestaande reductiemogelijkheden maximaal benut om vergunningverlening van het slot te krijgen.

Op middellange termijn (nu – 2030)

1. ***Geef heldere emissiedoelen mee aan gebieden met een aanvullende opgave en zorg voor voldoende middelen zodat regio's echt aan de slag kunnen.*** Het ontschotten van deze financiële middelen is van essentieel belang om de aanvullende opgave per gebied met maatwerk en integraal uit te kunnen werken, met oog voor de verschillen per gebied. Dit stelt regio's in staat om – binnen de kaders van het emissiedoel – zelf te bepalen hoe zij hun stikstofuitstoot willen verminderen. De focus op emissies in plaats van deposities maakt het bovendien makkelijker om de landelijke opgaven door te vertalen naar een reductieopgave per gebied en per ondernemer. Ook wordt met emissiedoelen voorkomen dat gebieden verantwoordelijk worden gesteld voor stikstofdeposities die buiten hun invloedssfeer liggen: vanuit andere provincies, zee, of het buitenland.
2. ***Zet in op een geborgde, integrale, gebiedsgerichte aanpak en neem hier andere doelstellingen in mee om afwenteling te voorkomen.*** Deze aanpak moet de stikstofuitstoot aanzienlijk verminderen, zodat vergunningverlening mogelijk blijft en weer perspectief ontstaat voor de samenleving als geheel. Ook verlangen gemeenten dat – ongeacht de politieke urgentie – de gebiedsgerichte aanpak integraal wordt ingestoken, waarbij oog is voor alle internationale verplichtingen ten aanzien van water, natuur en klimaat, en de sociaaleconomische ontwikkeling van het landelijk gebied. Het maatregelpakket op de korte termijn maakt het mogelijk hier langer de tijd voor te nemen, om te voorkomen dat de urgentie afbreuk doet aan de integraliteit van het gebiedsgerichte spoor.
3. ***Kom met een landelijke aanpak voor vergunningen die met terugwerkende kracht worden gemaakt door de Rendac-uitspraak.*** Het is ondoenlijk om met terugwerkende kracht voor iedere vergunning tot een individuele oplossing te komen. Daarom is het van belang dat hiervoor een projectmatige, generieke aanpak wordt opgesteld waarmee legalisatie gegarandeerd kan worden.

- 4. Ontzorg gemeenten met beperkte sturingsmogelijkheden om zelf stikstofuitstoot te verminderen.** Gemeenten met beperkte aanwezigheid van landbouw en industrie hebben zelf beperkte mogelijkheden om te sturen op de vermindering van stikstofuitstoot en zijn daarmee afhankelijk van landelijke of provinciale maatregelen. Daarnaast zijn sommige grens- of kustregio's ook voor een groot deel afhankelijk van maatregelen die binnen de zeevaart of in onze buurlanden getroffen moeten worden. De VNG vraagt aan het rijk om bij de uitwerking van het maatregelpakket rekening te houden met deze regio's en (indien nodig) het gesprek met onze buurlanden aan te gaan om emissiereducerende maatregelen te treffen. Ook kan - nadat Nederland zelf de stikstofuitstoot significant heeft verminderd - op Europees niveau worden onderzocht in hoeverre de invloed van externe factoren buiten beschouwing kan worden gelaten omdat dit onmacht betreft. Dit is een van de uitzonderingsgronden die in de Natuurherstelverordening is opgenomen ten aanzien van het verslechteringsverbod.
- 5. Kom met een uitvoeringsplan en heb oog voor de uitdagingen waar de gemeentelijke sector voor staat in de zin van een tekort aan financiële middelen (met name het ravijn vanaf 2026) en beperkte capaciteit.** Gemeenten hebben behoefte aan een concrete aanpak op de korte termijn waarbij capaciteit gedeeld kan worden, expertise kan worden uitgewisseld en er voldoende beschikbaarheid is van uitvoeringsmiddelen.

Met deze voorgestelde oplossingsrichtingen en wensen voor de gemeentelijke sector hoopt de VNG dat de ministeriële commissie met goede voorstellen komt die waarborgen dat er een langjarig perspectief komt voor de inwoners en ondernemers in Nederland en dat gemeenten - gelet op alle opgaven waar zij voor staan - goed hun rol kunnen pakken. We zijn bereid hierover mee te denken en sluiten graag aan bij het vervolgtraject om deze voorstellen gezamenlijk verder te brengen.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

maart 2025

Aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Betreft: Reactie Biohuis n.a.v. 'Startpakket Nederland van het slot'

Geachte Kamerleden,

In het startpakket van het Kabinet heeft het kabinet nog geen expliciete plek ingeruimd voor de mogelijke rol van de biologische landbouw. Biologische landbouw is een bij wet vastgelegd systeem dat uitgaat van natuurlijke processen van levende ecologische systemen en kringlopen. Hierbij maken boeren bijvoorbeeld geen gebruik van kunstmest en chemische gewasbescherming.

Nederland zit op slot en het is van het grootste belang, voor zowel de economie als de natuur, dat beweging weer mogelijk wordt. Elke sector zal hier aan bij moeten dragen.

Tegelijkertijd brengen de recente ontwikkelingen op het wereldtoneel nieuwe inzichten met zich mee. Wat tot voor kort zekerheden leken, zijn nu veranderd in vraagtekens en twijfel. Een sterke landbouwsector, die produceert binnen haar natuurlijke grenzen, is iets om te koesteren.

Aan een vermindering van stikstofemissie kan de biologische landbouw een forse bijdrage leveren. Het rapport van Migchels e.a. (WUR rapport 1417) concludeerde: "De ammoniakemissie in het veld en uit de stal is bij de biologische melkveehouderij lager dan bij de gangbare melkveehouderij. Dat komt door minder inputs (geen kunstmest, minder krachtvoer, geen derogatie) en door meer weidegang. Per ha is de emissie van ammoniak (in kg NH₃) bij biologische melkveehouders ruwweg 40 tot 50% lager dan bij gangbare melkveehouders."¹ Door omschakeling naar biologisch ontstaat daarmee ruimte voor de natuur, de gangbare en de biologische boer.

Biologische landbouw moet voldoen aan de wettelijke regels van de Europese biologische verordening. Een zelfstandig bestuursorgaan, Skal, controleert de uitvoering op elk bedrijf. Dit bestaande juridisch geborgde systeem kan explicieter worden benut in het stikstofbeleid.

Daarnaast is biologische landbouw minder gevoelig voor geopolitieke spanningen. Met een afzet die voornamelijk op de Europese Unie is gericht, heeft zij minder last van handelsconflicten. Ook is zij minder afhankelijk van strategische import producten gemaakt uit fosfaat, olie of gas. Verder draagt de biologische landbouw bij aan dierenwelzijn, waterkwaliteit en de biodiversiteit (zie eerder genoemde WUR-rapport).

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/01/het-perspectief-van-biologische-landbouw-wur-rapport-1417-mei-2023>

Kortom; Biologische landbouw is een geborgd systeem dat helpt stikstof te reduceren en natuur te herstellen, en kan helpen om Nederland van het slot te krijgen. Mogelijk lagere opbrengsten per hectare wegen niet op tegen de winst in de vorm van weerbaarheid, lage milieudruk en minder afhankelijkheid van externe inputs – essentieel voor duurzame voedselzekerheid.

Om Nederland van het slot te halen roepen wij u daarom op om het kabinet te vragen:

- **Creëer ontwikkelruimte voor ondernemers:**

Geef boeren die willen verduurzamen – waaronder biologische – concrete handvatten om zich te ontwikkelen, zoals een afrekenbare stoffenbalans. Leg bij zonering eventuele extra opgaves neer als gebiedsopgave, en niet als individuele opgave, zodat passende landbouwontwikkeling op de diverse bedrijven mogelijk blijft en voorlopers niet worden benadeeld.

- **Zet in op juridisch geborgde oplossingen:**

Gebruik biologische landbouw als instrument dat werkt binnen een bestaande, wettelijk vastgelegde en gecontroleerde Europese verordening – een cruciaal voordeel binnen de juridische stikstofproblematiek. Bij doelsturing is het essentieel voor de extensieve sectoren dat stikstofemissies per hectare worden meegewogen. Dit sluit ook beter aan bij gebiedsgerichte doelen en de bescherming van natuurgebieden, waar immers de totale uitstoot in het omringende gebied zelf van belang is. En niet een emissie per dier of product.

- **Erken biologische landbouw als schaalbare, systeemgerichte oplossing:**

Moedig boeren die al goed bezig zijn aan en erken hun gerealiseerde prestaties bij de ontwikkeling van doelsturing. Dit betekent ook het kalibreren van datasets voor verschillende soorten bedrijven, zodat prestaties op de juiste wijze worden vastgesteld. Dus geen generieke korting of identieke reductiedoelen voor elk bedrijf.

- **Versnel de stikstofreductie via biologische landbouw:**

Stimuleer de omschakeling van gangbare naar biologische melkveebedrijven. Dit kan toekomstperspectief bieden voor bedrijven die anders mogelijk moeten stoppen. Een vrijwillige omschakeling van circa 2.000 geselecteerde bedrijven, met name in zones rondom kwetsbare natuurgebieden, kan leiden tot een significante verbetering in die gebieden. Laat bijv. de WUR hier een paar uitgewerkte scenario(s) voor doorrekenen.

- **Stimuleer de markt voor biologische producten actief:**

Versterk de overheidsrol in het aanjagen van de vraag naar biologische producten. Marktgroei biedt economisch perspectief aan boeren die willen omschakelen.

Er is breed draagvlak voor biologisch als ontwikkelpad voor de landbouw. Dit blijkt uit een groeiend aantal publieke uitingen van diverse maatschappelijke partijen. In de bijlage hebben we daarvan een selectie bijgevoegd.

Voor de huidige en toekomstige biologische boer is van belang dat ook de afzet toeneemt. Wij zien nu al dat die vraag naar biologisch in de markt toeneemt. En wanneer de overheid nog sterker haar rol pakt, om de markt te stimuleren, kan dit nog sneller gaan. Wij hebben dan een schaalbare oplossing, die ook nog eens economisch perspectief biedt aan de boer.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Biohuis

LTO Nederland; Bio is een van de ontwikkelpaden van de landbouw

De Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland erkent biologische landbouw als een belangrijk ontwikkelpad. LTO stelt: "De vraag naar biologische producten groeit. Dit biedt kansen voor boeren en tuinders – de biologische land- en tuinbouw groeit dan ook." Hiermee wordt onderstreept dat biologisch niet alleen toekomstbestendig is, maar ook economisch perspectief biedt voor boeren die duurzaam willen ondernemen. Door hier actief ruimte voor te creëren, kan stikstofreductie daadwerkelijk een ontwikkelkans worden.

Supermarkten; Doelen op meer verkoop van biologisch



De vraag naar biologisch wordt breed ondersteund door de retail. Lidl heeft zich uitgesproken voor een verdubbeling van de omzet van biologisch geteelde groenten en fruit in 2026 ten opzichte van 2022. Albert Heijn zet in op 10% omzetaandeel van biologische AGF in datzelfde jaar. Jumbo streeft ernaar om in 2026 minimaal 8% en in 2027 minimaal 10% van de verkochte aardappelen, groenten en fruit biologisch te telen, en werkt hiervoor samen met Nederlandse telers om het aanbod uit eigen land te vergroten. PLUS heeft sinds september 2022 alle dagverse melk, karnemelk en yoghurt van het huismerk volledig omgezet naar biologisch, waarbij de supermarkt de meerprijs voor biologische zuivel zelf draagt om de producten betaalbaar te houden voor de consument. Zulke doelstellingen zijn niet vrijblijvend: zij vereisen een aanbod van binnenlandse biologische producten. Dit biedt boeren zekerheid als zij de overstap overwegen.

Wageningen University & Research; Duurzaamheidsvoordelen van bio



In het rapport "Het perspectief van biologische landbouw" concludeert Wageningen UR dat biologische melkveehouderij en akkerbouw significant beter scoren dan gangbare varianten op het gebied van biodiversiteit, bodemgezondheid, klimaatimpact en dierenwelzijn. De onderzoekers stellen dat biologische landbouw in veel opzichten als voorbeeld kan dienen voor de transitie die de Nederlandse landbouw moet maken. Ondersteuning van deze sector is dus effectief beleid voor meervoudige doelen.

Bouwend Nederland; Bio = goed voor stikstofreductie



Ook buiten de landbouwsector wordt biologische landbouw gezien als sleutel voor stikstofreductie. Persoonsgegevens Bouwend Nederland stelt dat "het vergroten van natuurinclusieve landbouw, waar biologische landbouw een belangrijk onderdeel van is," één van de oplossingsrichtingen is. Hiermee wordt een duidelijke koppeling gelegd tussen landbouwpraktijk en maatschappelijke opgaven. Biologische boeren leveren daarmee een bijdrage aan het mogelijk maken van bouw, woningbouw en infrastructuur.

Natuur & Milieu; Bio = goed voor natuur en klimaat

Volgens Persoonsgegevens

Natuur & Milieu, is biologische landbouw essentieel voor de natuur- en klimaatdoelen van Nederland. In een opiniestuk schrijft zij: "Biologische landbouw draagt aantoonbaar bij aan herstel van biodiversiteit en vermindert de druk op bodem, water en lucht. Bovendien is het een landbouwworm die perspectief biedt voor boeren én natuur." Deze duidelijke positionering laat zien dat biologische landbouw een robuuste en toekomstgerichte keuze is binnen het bredere duurzaamheidsbeleid.



Dierenbescherming; Bio = goed voor dierenwelzijn

De Dierenbescherming benadrukt dat dieren in de biologische veehouderij leven onder diervriendelijkere omstandigheden. Slechts een klein deel van de Nederlandse veehouderijdieren wordt in systemen als biologisch gehouden, aldus de organisatie. Biologische veehouderijsystemen ontvangen in het Beter Leven-keurmerk standaard drie sterren – de hoogste score. Biologische veehouders zorgt daarmee voor een beter welzijn van miljoenen dieren. Dierenwelzijn is voor veel consumenten en burgers een belangrijk criterium in hun steun voor landbouwbeleid.



VEWIN; Bio = goed voor waterkwaliteit

VEWIN, de vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland, heeft samen met vele andere maatschappelijke organisaties een Manifest opgesteld voor schoon en voldoende water voor mens en natuur. In dit Manifest stellen zij: "Kies voor biologische landbouw als norm. Dit vermindert het gebruik van bestrijdingsmiddelen en draagt bij aan schoon grond- en oppervlaktewater." Deze steunbetuiging onderstreept het belang van biologische landbouw voor de bescherming van onze drinkwatervoorziening. Biologische boeren leveren een directe bijdrage aan het realiseren van de Kaderrichtlijn Water en het voorkomen van kostenstijgingen in de drinkwatervoorziening.



Rabobank; Biologisch is een verdienenmodel

Als grootste financier van zowel gangbare als biologische landbouw heeft de Rabobank de ambitie uitgesproken om een wezenlijke bijdrage te leveren aan het verduurzamen van de landbouw. De bank stimuleert ketensamenwerking en marktvraag via initiatieven als het Food Forward-platform. Via hun Expertisenetwerk Biologisch begeleiden gespecialiseerde accountmanagers ondernemers die willen omschakelen of groeien in de biologische sector. Biologisch wordt daarmee niet alleen gezien als duurzaam, maar ook als een economisch rendabel toekomstmodel.



HAK; Bio werkt in heel Europa

HAK, producent van conserven, heeft zich gecommitteerd aan 100% biologische teelt voor Nederlandse groenten en peulvruchten in 2027. Dit past in een bredere Europese trend, waarbij biologische landbouw wordt gezien als een standaard van de toekomst. Voor bedrijven in de keten is een betrouwbaar aanbod van biologische grondstoffen cruciaal. Een groeiend biologisch areaal in Nederland biedt dus kansen voor onze agrofoodexport en verwerkende industrie.

Louis Bolk Instituut; Biologische boeren zijn van nature natuurinclusief

Onderzoek van het Louis Bolk Instituut laat zien dat biologische boeren gemiddeld meer doen voor biodiversiteit, zowel boven- als ondergronds. Natuurinclusief werken zit deze ondernemers als het ware in de genen. Waar andere systemen moeten omschakelen, is dit in de biologische sector al jarenlang praktijk. Dit maakt hen belangrijke partners voor een natuurinclusieve toekomst.



Agractie Nederland
 Potgieterstraat 6
 3881WN Putten
 Persoonsgegevens @agractie.nl

Aan Minister-president Schoof en aan de leden van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel

Aan de Vaste Commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van de Tweede Kamer der Staten Generaal

- per e-mail verzonden -

Datum: 4 februari 2025

Onderwerp: natuur- en stikstofbeleid berust op drijfzand

Excellenties,

Agractie Nederland ziet met lede ogen aan dat de veehouderij in Nederland langzaam maar zeker wordt opgeofferd voor een doel dat met het gevoerde beleid nooit en te nimmer zal worden bereikt en dat berust op een utopie.

In het eerste deel van deze brief betogen en onderbouwen wij waarom het narratief “het gaat slecht met de natuur” en derhalve ook het huidige natuur- en stikstofbeleid op drijfzand berust.

In het tweede deel geeft Agractie aan dat het binnen de kaders van de habitat- en vogelrichtlijnen wel degelijk mogelijk is om adequaat natuur en stikstofbeleid te voeren.

Met dat laatste geeft Agractie impliciet aan dat stikstof een drukfactor kan zijn wat betreft het behoud en herstel van de natuur, echter zonder de eenzijdige focus op die drukfactor.

Natuur en stikstofbeleid gebaseerd op drijfzand

Op 7 november 2024 heeft de Ecologische Autoriteit de Vaste Commissie in een technische briefing geïnformeerd over de Nota “Doen wat moet en kan”. Deze Nota is gebaseerd op de door de provincies opgestelde Natuur Doel Analyses (NDA's) en de bevindingen van de Ecologische Autoriteit daarover.

Uit de presentatie die de Ecologische Autoriteit tijdens de Technische Briefing heeft laten zien, blijkt dat de opgestelde NDA's bij lange na niet voldoen aan door de Ecologische Autoriteit gehanteerde criteria. De score varieert van 24% voldoet niet, tot 95% voldoet niet. Laten we het criterium procesadvies buiten beschouwing, dan voldoet zelfs 65% – 95% niet.



Desalniettemin concludeert de Ecologische Autoriteit dat de NDA's voldoende informatie bevatten om vast te stellen dat het niet goed gaat met de natuur (verslechtert of dreigt te verslechteren) en dat ze ook voldoende informatie bevat om maatregelen te nemen om deze (dreigende) verslechtering tegen te gaan, dan wel om verslechtering te verhelpen. **Deze conclusie van de Ecologische Autoriteit heeft verstrekkende gevolgen.**

De waarheid is echter anders. Op basis van het lezen van ca. 15 willekeurig gekozen NDA's hebben wij het volgende vastgesteld:

a. Verslechtering

In vrijwel alle NDA's wordt gesproken over verslechtering dan wel kans op verslechtering.

De vraag die bij deze uitspraak rijst is wat de referentiesituatie daarbij is (geweest). In formele zin is dat is het moment waarop de Natura-2000 gebieden zijn aangemeld in Brussel. In de meeste gevallen is dat het jaar 2004. Nog afgezien van het feit dat de situatie in 2004 (T0) in veel gevallen niet goed is vastgelegd, blijkt uit geen enkele bestudeerde NDA dat er tussen het moment van aanmelden (meestal 2004) en het moment waarop de NDA is vastgesteld (2023), daadwerkelijk verslechtering heeft plaatsgevonden (negatieve trend).

NB Het kan wel zijn dat experts op het moment van het opstellen van de NDA hebben vastgesteld dat de situatie m.b.t. sommige habitats/soorten in hun ogen niet goed was, maar dat is niet relevant in het kader van het verslechteringsverbod. De trend tussen het referentiejaar en 2023 is namelijk relevant.

Het is ons dan ook een raadsel hoe de opstellers van de NDA's tot hun **verstrekkende** conclusies zijn gekomen.

b. Cirkelredenering Stikstof

Nog erger is het gesteld met de wijze waarop in de NDA's is omgegaan met het onderwerp stikstof.

In geen enkele bestudeerde NDA is een causale relatie vermeld tussen aan de ene kant de (hoge) berekende depositie van stikstof en aan de andere kant de staat van de natuur.

Wel staat in de door ons bestudeerde NDA's over stikstof de volgende cirkelredenering: omdat de berekende depositie van stikstof (veel) hoger is dan de Kritische Depositie Waarde (KDW) gaat het slecht met de natuur.

Vaak gevolgd door theoretische beschouwingen over de relatie tussen hoge stikstofdeposities en de staat van de habitat/soort.

In sommige gevallen wordt vervolgens ook nog het onderzoek van Bobbink aangehaald waarin gezegd wordt dat een langdurige belasting van een stikstofgevoelige habitat/soort boven de KDW leidt tot verslechtering.

Maar van het daadwerkelijk aantonen en vermelden van een causaal verband is in geen enkele NDA sprake.



NB Uit de bestudeerde NDA's kan worden afgeleid dat er m.b.t. waterbeheer vaak wel sprake is een causale relatie met de staat van de natuur. Met name verdroging blijkt een grote impact op de staat van de natuur te hebben (gehad).

Nog afgezien van de (betwiste) hardheid van de KDW's als zodanig, en nog afgezien van de (betwiste) hardheid van de Aeries berekeningen over de depositie (met name over de droge depositie bestaan grote verschillen van inzicht) blijkt uit vorengaande dat de NDA's in alle opzichten te kort schieten.

Het lijkt erop dat de Ecologische Autoriteit deze omissies niet lijkt te hebben geconstateerd dan wel er aan voorbij is gegaan. Erger is dat de Ecologische Autoriteit, ondanks de ernstige tekortkomingen van de NDA's, meegaat in de conclusies dat het slecht gaat met de natuur, dat er sprake is van verslechtering dan wel dat toekomstige verslechtering niet valt uit te sluiten en dat de NDA's voldoende informatie leveren om te pleiten voor **draconische maatregelen**.

De NDA's en de daarop gebaseerde conclusies van de Ecologische Autoriteit, zoals neergelegd in de Nota "Doen wat moet en kan", vormen de basis voor het narratief dat het slecht gaat met de natuur, voor het natuur- en stikstofbeleid van het vorige kabinet en voor uitspraken van rechtbanken en de Raad van State. Zoals vorige week weer eens bleek uit de Greenpeace uitspraak.

Zowel het natuur- en stikstofbeleid als de rechtbankuitspraken zijn in onze ogen derhalve gebaseerd op drijfzand. Er bestaat helemaal geen goed beeld van de staat van de natuur. Wij willen dit nog aanvullen met enkele voorbeelden.

- a. In 2017 zijn voor alle Natura 2000 gebieden PAS gebiedsanalyses opgesteld. Deze zijn terug te vinden op de Natura 2000 website. Zonder uitzondering wordt in al deze gebiedsanalyses vastgesteld dat met de PAS herstelmaatregelen en de PAS emissiereductiemaatregelen doelbereik mogelijk is. Sommige zelfs al op korte termijn, andere op iets langere termijn. Zie hieronder de formulering zoals die staat aangegeven in de gebiedsanalyses.

Het Natura 2000-gebied kan op basis van deze gebiedsanalyse worden ingedeeld in de

Categorie 1a: Wetenschappelijk gezien is er redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn kunnen worden gehaald. Behoud is geborgd, dus verslechtering wordt voorkomen. 'Verbetering van de kwaliteit' of 'uitbreiding van de oppervlakte' van de habitat typen of leefgebieden zal in de gevallen waar dit een doelstelling is in het eerste tijdvak van dit programma aanvangen. Doelbereik kan op de korte en lange termijn worden gegarandeerd

Categorie 1b. Wetenschappelijk gezien is er redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn kunnen worden gehaald. Behoud is



geborgd, dus verslechtering wordt voorkomen. 'Verbetering van de kwaliteit' of 'uitbreiding van de oppervlakte' van de habitattypen of leefgebieden kan in de gevallen waarin dit een doelstelling is in een tweede of derde tijdvak van dit programma aanvangen.

Geen enkel Natura 2000 gebied is destijds geclassificeerd in de categorie 2

Categorie 2. Wetenschappelijk gezien redelijkerwijs twijfel Er zijn wetenschappelijk gezien twijfels of de achteruitgang zal worden gestopt en of er uitbreiding van de oppervlakte of verbetering van de kwaliteit van de habitattypen of leefgebieden zal plaatsvinden.

Hoe kan het, is onze vraag, dat de situatie 5-6 jaar later compleet anders is?

Daarbij kan men zich de vraag stellen of de met de PAS beoogde emissiereductie wel is gerealiseerd. Inderdaad, aanvankelijk niet – door het afschaffen van de melkquotering in 2016-2017 is de emissie tijdelijk wat gestegen - maar vanaf 2018 is sprake van een gestage daling van de emissies vanuit de veehouderij, en – naar wij aannemen – ook vanuit andere sectoren.

- b. In het Eindverslag van de Werkgroep KDW Alternatieven is vermeld dat het sturen op instandhoudingsdoelstellingen juridisch mogelijk is, dat het effectief is, maar dat het volgens de in de werkgroep vertegenwoordigde natuurorganisaties niet mogelijk zou zijn om het voorgestelde alternatief snel in te voeren vanwege uitvoeringstechnische problemen, met name omdat de monitoring nog niet op orde is.
Dit is toch uiterst merkwaardig gezien het feit dat in de NDA's al is vastgesteld dat het slecht gaat met de natuur. Op basis waarvan vraag je je dan af.
- c. Een Consortium bestaande uit het PBL, het RIVM en de WUR heeft als opdracht van het ministerie van LNV om het Programma Stikstof en Natuur te monitoren. Dat Programma bevat twee doelstellingen:
 - 1. Het realiseren van de depositiereductie doelstellingen zoals geformuleerd in de WSN en nu de Omgevingswet (40 % onder KDW enz.)
 - 2. Het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000 gebieden

In februari 2024 heeft het Consortium een tussenrapport uitgebracht . Dit rapport is openbaar maar heeft weinig aandacht getrokken. Uit dit rapport blijkt dat de depositiedoelstellingen met het huidige beleid niet gehaald wordt (geen verrassing), maar ook dat het Consortium niet in staat is iets te zeggen over de tweede doelstelling van het PSN, vanwege het ontbreken van voldoende gegevens.



Dat is een verrassende constatering die haaks staat op de “harde” conclusies van de NDA's en de Ecologische Autoriteit.

Onze conclusie uit dit alles is dat we bar weinig weten over de staat van de natuur t.o.v. de referentiesituatie, laat staan over de invloed van stikstof op die staat van instandhouding, en dat het natuur- en stikstofbeleid grotendeels gebaseerd is op het voortdurend herhalen van het narratief dat “het slecht gaat met de natuur”. Dat kan en mag geen basis zijn om op deze weg door te modderen.

NB Agractie hecht er aan hierbij te melden dat zij geenszins ontkent dat de natuur hier en daar onder druk staat en ook niet dat stikstof daarbij geen rol zou kunnen spelen.

Adequaat natuur- en stikstofbeleid

Vorengaande zou voor de Commissie Schoof en de Vaste Commissie aanleiding moeten zijn om het tot nu toe gevoerde natuur- en stikstof beleid nog eens fundamenteel onder de loep te nemen, waarbij harde feiten – voor zover beschikbaar - leidend moeten zijn. Daarbij wil Agractie de volgende aanbevelingen doen:

- a. Ga als overheid in hoger beroep tegen de Greenpeace uitspraak. De door de rechter in de zaak aangehaalde feiten berusten, zoals eerder in deze brief is betoogd, op drijfzand.
- b. Vraag provincies om de NDA's te actualiseren op basis van :
 1. Vastgestelde T0 situaties (al dan niet gereconstrueerd)
 2. Actuele T1 situaties
 3. Vaststelling trends (vergelijking T0 met T1)

NB Het kan natuurlijk best zo zijn dat “experts” wat betreft de habitat/soort terug zouden willen naar de situatie van laten we zeggen 1970, maar dan moet dit maar neergelegd worden in een verbeterdoelstelling (zie c.).

- c. Vraag provincies om verbeterdoelstellingen, zoals vermeld in de aanwijzingsbesluiten, te specificeren (oppervlakte en kwaliteit). Tot nu toe zijn deze instandhoudingsdoelstellingen alleen indicatief aangegeven. Het specificeren van verbeterdoelstellingen moet gebeuren in beheerplannen die ter visie moeten worden gelegd.
- d. Vraag provincies om bestaande beheerplannen te evalueren (zijn de natuurherstelmaatregelen zoals vastgelegd wel uitgevoerd) en te actualiseren met zowel natuurherstel- als bronmaatregelen. In de vigerende beheerplannen staan niet of nauwelijks bronmaatregelen, hetgeen waarschijnlijk de belangrijkste reden is waarom rechtbanken het additionaliteitsprincipe baseren op de (tekortschietende) NDA's.
- e. Ga als overheid rechtstreeks sturen op de Staat van Instandhouding in plaats van op depositiedoelstellingen. Doe dat op basis van het voorstel van de Werkgroep KDW alternatieven (wijziging Omgevingswet nodig).



- f. Maak als landelijke overheid de vlucht vooruit en voer wettelijk vastgestelde significantiestroken in langs stikstofgevoelige habitats in Natura 2000 gebieden. Binnen de stroken is dan per definitie sprake van significante effecten en moet bij “projecten” in de zin van artikel 6 lid 3 van de habitatrichtlijn een passende beoordeling worden gemaakt. Daarbuiten is geen passende beoordeling meer vereist, maar blijft bij “projecten” wel een omgevingsvergunning nodig. Dit geldt wat ons betreft voor zowel NOx als voor NH3.
Voor deze benadering bestaat inmiddels voldoende wetenschappelijke onderbouwing.
- g. Ter compensatie van de zeer geringe directe depositie van buiten de stroken (met inbegrip van cumulatieve effecten) op stikstofgevoelige habitats, en mede om een nieuwe PAS situatie te voorkomen, moet tegelijkertijd sprake zijn van een geborgde emissiereductie buiten de stroken. In de veehouderij is door het bestaan van productieplafonds, opkoopregelingen en afroming sinds 2018 al sprake van een geborgde emissiereductie.
Het komt ons voor dat er ook buiten de veehouderij al geruime tijd sprake is van een geborgde emissiereductie.
- h. Voer verdergaand emissiereductiebeleid buiten de significantiestroken voor alle sectoren waar sprake is van stikstofemissie (stimulering innovatie en management aanpassingen en evt. maatwerkaanpak via vergunningverlening). De mate waarin dient naar onze mening afhankelijk te zijn van de uitkomsten van diepgaand onderzoek naar de depositie van stikstof vanuit de “deken”.
- i. Voer binnen de stroken een emissie reducerend stimuleringsbeleid waarin ruimhartigheid voorop staat. In dat verband denken wij aan (vrijwillige opkoop, verplaatsing, extensivering, omschakeling).
- j. Pas de aangekondigde ruimhartige beëindigingsregeling voor de veehouderij alleen toe binnen de stroken en in een aantal nauw omschreven vee-dichte regio's met een hoge ammoniakconcentratie in de lucht. Blijf met die regeling weg uit de rest van het land. Dit om te voorkomen dat de overheid een concurrent wordt van de blijvende boeren die willen ontwikkelen en gelijktijdig willen verduurzamen.

Tenslotte

Agractie is ervan overtuigd dat met het beschreven aanpak niet alleen de stikstofcrisis voorbij is (Nederland van het slot) maar ook dat de broodnodige structurele ontwikkelingen goed zijn voor de natuur.

Graag tot nadere toelichting bereid.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens *Agractie Nederland*

1. Inleiding

Ruim drie jaar geleden in mei 2021, is in het Versnellingsakkoord Duurzaam Evenwicht 2021 een aanpak voorgesteld om versneld uit de stikstofcrisis te komen. Deze aanpak richt zich specifiek op stikstof, omdat dat hoe dan ook de meest bepalende drukfactor is op veel Natura 2000 gebieden, en nog steeds dé bepalende factor in (de belemmeringen in) vergunningverlening voor PAS-melders, woningen, infrastructuur, industrie, landbouw en energieprojecten. De kern van dat voorstel uit 2021 is te komen tot een duurzaam evenwicht tussen landbouw, ecologie en economie door een versnelling aan te brengen ten opzichte van de stikstofwet en natuurdoelen gegarandeerd en sneller te halen.

Bouwend Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu en VNO-NCW/MKB-Nederland constateren dat de aanpak van de stikstofproblematiek tot nu toe niet heeft geleid tot een duurzaam evenwicht tussen landbouw, ecologie en economie door een versnelde en geborgde om daarmee natuurdoelen gegarandeerd en sneller te halen. Versnelling is nodig voor het stoppen van de verdere verslechtering van de natuur, perspectief voor landbouw en tegelijkertijd ruimte creëren voor vergunningverlening. Dit is nog niet bereikt en ligt ook niet in het verschiep met de thans bekende kabinetsplannen. Daarom bepleiten deze partijen een aanvullende aanpak die in dit stuk verder uitgewerkt zal worden. Deze aanpak richt zich specifiek op stikstof, omdat dat hoe dan ook de meest bepalende drukfactor is op veel Natura 2000 gebieden, en nog steeds dé bepalende factor in (de belemmeringen in) vergunningverlening voor PAS-melders, woningen, infrastructuur, industrie, landbouw en energieprojecten.

2. Doelen

Een versnelling in emissiereductie is noodzakelijk. In het Versnellingsakkoord 2021 hebben wij als doel gesteld om de stikstofemissies in 2030 te reduceren met 40% t.o.v. 2019 (in plaats van de 26% reductie die is opgenomen in de stikstofwet). Daarnaast stellen wij tot doel om 1) deze extra gerealiseerde reductie grotendeels in te zetten voor natuurherstel en een deel te benutten voor ontwikkelruimte voor industrie, verkeer, landbouw en andere sectoren, 2) via een goed verdienmodel met name ondernemers vanuit de landbouw perspectief te bieden zodat ondernemen mogelijk blijft, en 3) de juridische houdbaarheid te waarborgen, zodat emissiereductie, natuurherstel, natuurversterking en ontwikkeling daadwerkelijk kunnen plaatsvinden.

Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, Bouwend Nederland en VNO-NCW/MKB-Nederland constateren dat bovenstaande doelen niet zijn gehaald:

- De gewenste (extra) emissie-/depositiereductie wordt niet gehaald. De thans door het Rijk genomen maatregelen lijken niet voldoende om de wettelijke depositiereductiedoelstellingen zoals opgenomen in de Wet Stikstof en Natuurherstel te halen en daarmee ook niet de door ons gewenste extra emissiereductie.
- Er is nog steeds sprake van veel onzekerheden voor ondernemers, met name in de landbouw, voor een perspectief. Door onzekerheid in de vergunningverlening, het ontbreken van een afrekenbare stoffenbalans en de afbouw van de derogatie is de economische situatie (voor met name melkveehouders) juist verslechterd. Ook vergunningverlening in de bouw en industrie blijft kostbaar, traag en bij grote maatschappelijk-economische trajecten onzeker of onmogelijk wat snelheid in de energietransitie, verduurzaming van industrie en woningbouw belemmert.
- Er is geen sprake van een voorspelbare vergunningverlening en van een integraal plan dat juridische en ecologische houdbaarheid biedt door geborgde en structurele emissiedaling en natuurherstel. Terwijl uit rechtspraak van de Raad van State blijkt dat dit hét middel is om ruimte voor nieuwe activiteiten en legalisatie van PAS-melders te creëren.

Bovenstaande schets een negatief beeld over wat sinds 2021 qua doelbereik is bereikt. Helaas is dat feitelijk ook zo. De emissieafname is tot nu toe onvoldoende om tot een juridisch en ecologisch houdbare vergunningverlening te komen voor PAS-melders, nieuwe economisch-maatschappelijke ontwikkelingen en verdere verduurzaming van Nederland.

Dat wil niet zeggen dat er helemaal niets is gedaan. Er zijn wel degelijk grote beleidsinitiatieven gestart, die soms ook tot pijnlijke maatregelen hebben geleid:

- De Rijksoverheid en de provincies hebben zich gecommitteerd om via een 'legalisatieprogramma' zorg te dragen voor het legaliseren van PAS-melders. Dat moet gebeuren vóór 1 maart 2025. Tot nu toe is het legalisatieprogramma geen succes en zijn slechts 7 PAS melders gelegaliseerd.
- De regelingen voor blijvers in de landbouw (brede innovatie, extensiveren, omschakelen, verplaatsen) zijn opengesteld of staan op dat punt, maar zijn qua omvang te klein en te beperkt. Naast beperkte financiële middelen zitten deze regelingen ook vast omdat innovaties pas ingezet kunnen worden als ze ook juridisch houdbaar vergund kunnen worden. En dat is nu nauwelijks het geval.
- Voor vrijwillige stoppers in de landbouw zijn stoppersregelingen gestart. Daarvoor hebben zich tot nu toe bijna 1.500 bedrijven aangemeld.
- Verduurzaming van de industrie/bouw/mobiliteit is in volle gang, dankzij ondersteuning van de aanschaf van emissieloze machines en inzet hiervan bij aanbestedingen. Voor piekbelasters in de industrie worden maatwerkafspraken gemaakt.
- Er zijn regionale en nationale stikstofbanken opgericht en er is een stikstofregistratiesysteem, om vergunningsruimte 'te sparen' voor PAS-melders en economische ontwikkeling.
- Gebiedsprocessen zijn nog niet zo ver dat er afspraken gemaakt worden over stikstofreductie. Sommige processen gaan goed, anderen niet, ook is er beperkt budget. Dat is versterkt door het feit dat middelen uit het voormalige Transitiefonds grotendeels zijn weggefallen. Er is wel structureel meer budget (500 miljoen per jaar) beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer en 1,54 miljard voor provinciale maatregelen om bij te dragen aan de doelen op het gebied van natuur, water en klimaat (zgn. 'koploperprojecten').

Ondanks de positieve en herkenbare stappen moeten we constateren dat ruim drie jaar na dato de door ons gewenste versnelling in de aanpak van de stikstofproblematiek, ondanks alle inspanningen van overheden en maatschappelijke partijen, nog nauwelijks tot stand is gekomen. Met name de afname van ammoniakemissies vanuit de landbouw blijft in vergelijking met stikstofreducties door industrie en mobiliteit nog achter. Dat ligt mede aan het ontbreken van een verdienmodel en stabiel overheidsbeleid dat daadwerkelijk wordt geoperationaliseerd.

Onze inzet is en blijft om te komen tot een goed en duurzaam evenwicht in het stoppen van de verdere verslechtering van de natuur, perspectief voor de landbouw en tegelijkertijd ruimte creëren voor wonen, reizen, werken en verduurzamen. Om de vergunningverlening voor substantieel veel maatschappelijke activiteiten met een minimale stikstofuitstoot en legalisatie van PAS-melders te kunnen vergemakkelijken is een geborgd stikstofreductiebeleid essentieel. Natuur & Milieu, Natuurmonumenten, Bouwend Nederland en VNO-NCW/MKB-Nederland zijn ervan overtuigd dat door een juiste inzet én uitvoering van maatregelen, instrumenten en adequate financiële ondersteuning er meer mogelijk is. Intensivering van bestaande en opzetten van nieuwe maatregelen zijn soms lastig en vragen veel van natuurbeheerders, de landbouwketen en ondernemers, maar zijn wel noodzakelijk om onze bijdrage te leveren om weer een duurzaam evenwicht te kunnen bereiken. Daarom gaan we uit van een inzet én uitvoering van een evenredige bijdrage van alle betrokken sectoren en een goed verdienmodel voor ondernemers, zodat ondernemen mogelijk blijft.

Met bijna een miljoen natuurliefhebbers, 4.600 bouw- en infrabedrijven en 150 brancheorganisaties die samen duizenden bedrijven in Nederland vertegenwoordigen willen wij onze schouders zetten onder een aanpak die leidt tot een daadwerkelijke versnelling van de stikstofreductie, waarmee we komen tot een duurzaam evenwicht tussen landbouw, ecologie en economie.

1. Wat zien we in de sectoren gebeuren?

De bijdrage aan reductie vanuit de industrie en energiesector verloopt vooral via afspraken voor verduurzaming. De omschakeling naar hernieuwbare energiebronnen, met als gevolg daarvan structurele emissiedaling, vormen daarbij de kern. Die omschakeling vergt forse investeringen en dat er ruimte is om tijdelijk extra stikstof uit te stoten (om daarna structureel te verminderen). Concreet kan daarbij gedacht worden aan projecten voor de realisatie van Net-op-Zee, aanpassingen in het hoogspanningsnet, de realisatie van een waterstofnetwerk (leidingen en importterminals) en elektrolyzers om groene waterstof te produceren, projecten voor toepassing van CCS/CCU. Vergunningverlening voor deze projecten verloopt moeilijk; ca. 60% van de energietransitieprojecten lopen minimaal 6 maanden tot 2 jaar vertraging door problemen met vergunningverlening door stikstof. Terwijl versnelling van deze projecten in de context van netcongestie en verduurzaming juist noodzakelijk is.

Voor de bouwsector is het inzetten van schoner materieel in de realisatie van de projecten belangrijk voor vergunningverlening. Door tussentijdse aanpassing van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidies enerzijds en anderzijds een nog onzekere dealflow neemt de investeringsbereidheid van bedrijven hierin helaas af. In combinatie met een voorspoedige energietransitie in de industrie en beschikbaarheid van voldoende elektrische/waterstof infrastructuur, wordt de ontwikkeling en beschikbaarheid van schoner materieel gestimuleerd.

De voortgang in de huidige emissiereductiemaatregelen leveren onvoldoende effect op een gemakkelijker verloop van de bovengenoemde vergunningverlening en natuurherstel. Onze zorg is dat zonder een versnelling in de emissiedaling de vergunningverlening nog lang zal verlopen via een omvangrijk, langdurig en kostbaar vergunningstraject. Ook voor projecten met een beperkte/tijdelijke depositie.

In de landbouw gaat de daling niet snel genoeg, omdat innovatie helemaal stil is komen te liggen en het NPLG gestopt is. Vanwege beperkte mogelijkheden om huisvestingssystemen te vergunnen, het ontbreken van een afrekenbare stoffenbalans om via management de stikstofemissies aantoonbaar te reduceren en het ontbreken van lange termijn doelen en perspectief voor veehouderijbedrijven. Afroning van productierechten, zoals recent is aangenomen in het parlement, gaat er voor zorgen dat er bij bedrijfsoverdracht buiten familieverband dier-/fosfaatrechten worden afgeroomd, wat leidt tot vermindering van het aantal dieren.

Natuurherstel en met name het afronden van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) vordert niet snel genoeg door hogere grondprijzen en omdat het laaghangend fruit al geplukt is. Voor tijdige afronding is meer budget en doorzettingsmacht en perspectief voor alternatieven voor boeren via kalvelruil of meer landinrichtingsinstrumentarium vereist.

2. Aanpak: extra investeren en geborgde reductiedoelen per sector en per gebied

Het is positief dat het huidige kabinet zich in het Regeerprogram houdt aan de verplichtingen die volgen uit (inter-) nationale wet- en regelgeving ten aanzien van natuur en biodiversiteit en klimaat. Ook voor luchtkwaliteit, water en stikstof is er vanuit het kabinet commitment om resultaten te boeken, zowel op de nationale als op de Europese dimensie. Desondanks moeten we constateren dat de door ons gewenste versnelling in stikstofemissiereductie voor het stoppen van de verdere verslechtering van de natuur en tegelijkertijd ruimte creëren voor vergunningverlening nog niet is bereikt en ook niet in het verschiet liggen met de thans bekende kabinetsplannen. Vanuit welke sector of maatschappelijke-, juridische- of natuuropgave ook wordt gekeken: het is essentieel om tot een structurele en geborgde daling van stikstofemissies te komen en deze zorgvuldig te registreren.

Dat is essentieel voor zowel de vergunningverlening van PAS-melders waar de urgentie het grootst is, industrie, bouw en mobiliteit als de verbetering van de toestand van de natuur. We beseffen ons dat de financiële mogelijkheden met de komst van het huidige kabinet beperkter zijn geworden, terwijl de bestaande wettelijke doelen overeind staan.

De focus moet liggen op wat echt moet: de aanpak van emissiereductie kan alleen slagen als beleidsinstrumenten voortvarend worden uitgewerkt, geïmplementeerd en geoperationaliseerd. Er moet met voorrang werk worden gemaakt van het intensiveren van effectieve emissiereductiemaatregelen in alle relevante sectoren en kansrijke nieuwe Rijksbronmaatregelen, met afrekenbare bedrijfsemissienormen en bijbehorende afrekenbare stoffenbalans, landinrichtingsinstrumenten zoals WILG, een voortzetting van de gebiedsgerichte aanpak en invoering van een juridisch en ecologisch houdbare drempelwaarde. Het maatregelenpakket dat wij voorstellen voegt versneld emissiereductie, natuurherstel en operationalisatie toe. Dat is nodig om een geloofwaardig pakket neer te zetten met perspectief voor boeren, bouwers, bedrijfsleven en natuurbeschermers.

Wij bepleiten een aanpak langs vier hoofdlijnen.

Hoofdlijn 1: Intensivering en nieuwe Rijks(bron-)maatregelen emissiereductie

Een deel van het vastgestelde en voorgenomen beleid is inmiddels in uitvoering, zoals opkoopregelingen in de veehouderij, subsidieregelingen voor de scheepvaart en aanscherping van de emissienormen in de industrie. Ondanks de forse bijdrage die door alle sectoren is geleverd aan de afname van emissies is het tot nu toe te weinig en te laat. De maatregelen zijn trager tot stand gekomen dan wat wij voor ogen hadden. Het gelijktijdig openstellen van regelingen voor blijvers bleek bijvoorbeeld door juridische en staatssteun vraagstukken lastig. Gezien de beperkte voortgang zijn ook de effecten op de stikstofdepositie en verbetering van de natuur niet genoeg. Dat betekent niet dat deze maatregelen moeten worden gestopt. In enkele gevallen zou juist sprake moeten zijn van een intensivering of scopeverbreding.

We stellen voor de vier sectoren landbouw, industrie, mobiliteit en natuur voor om bestaande Rijksbronmaatregelen te intensiveren en om een aanvullend pakket nieuwe Rijksbronmaatregelen te operationaliseren. Deze inzet moet leiden tot een 40% emissiedaling in 2030. Dat is nog belangrijker geworden aangezien de gebiedsgerichte aanpak opnieuw wordt bezien, waardoor er een grotere behoefte is ontstaan aan landelijke generieke maatregelen.

Bronmaatregelen industrie:

1. Intensivering: Versnelde aanpak industriële piekbelasters. Met een aantal koplopers zijn al goede maatwerkafspraken gemaakt om de stikstofuitstoot versneld te reduceren. Zij laten zien dat het wél kan. Beloon daarom bedrijven die vóór 2026 ambitieuze maatwerkafspraken hebben gemaakt en de reductiemaatregelen uiterlijk in 2028 effectueren. Door het verhogen van het budget voor bovenwettelijke reductiemaatregelen van € 54 miljoen naar € 200 miljoen wordt het mogelijk om de bestaande 19 industriële piekbelasters te ondersteunen. Mogelijk kan ook de doelgroep voor deze bovenwettelijke regeling worden verbreed.
2. Nieuw: stimuleer innovaties voor versnellen ontwikkelen milieuvriendelijke technieken in de industrie Voor industriële installaties is het verplicht om 'best beschikbare technieken' (BBT) toe te passen. Uit de geactualiseerde Europese Richtlijn Industriële Emissies (die in 2026 wordt geïmplementeerd) volgen strengere emissie-eisen, zal de kosteneffectiviteitsmethodiek Europees worden geüniformeerd (met gevolgen voor de BBT-maatwerkrange) en zal in de industrie strenger worden vergund aan de onderkant van de BBT-range. De industrie committeert zich aan het voorgenomen EU-beleid en is bereid om daarop anticiperend al versneld structureel emissies te reduceren door meer te investeren in de ontwikkeling en

toepassing van technische en procesinnovaties (zoals drones, meetsensoren, nieuwe zuiveringstechnieken en early warning systems). We pleiten voor het maximaal stimuleren van deze milieuvriendelijke technieken. Breng versnelling door maatregelen met een onrendabele top financieel te stimuleren. Deze maatregelen dragen significant bij aan de versnelling in stikstofemissiereductie.

Bronmaatregelen mobiliteit en bouw:

3. Nieuw: Programma Emissieloze binnenvaart. De ontwikkeling van een emissielabel om in 2030 over te schakelen naar elektrische en waterstof binnenschepen is één van de acties die in EU-verband snel moet worden uitgewerkt. Om een versnelling aan te brengen in de energietransitie in de binnenvaart, en daarmee aan stikstofreductie, bepleiten wij het op korte termijn intensiveren van financiële ondersteuning gericht op emissievrije binnenvaart. In de binnenvaart is sprake van veel MKB (familie)-bedrijven die, mits randvoorwaarden goed zijn ingevuld, mee kunnen en willen in de verduurzaming en forse emissiereducties. Het feit dat er jaarlijks een grote overvraging van de beschikbare middelen is toont aan dat daarvoor een grote voedingsbodem en draagvlak bestaat in de sector.
4. Intensivering: Versnelling Walstrooiaanpak Zeevaart. Tegen 2030 moeten Europese havens uitgerust zijn met faciliteiten om aangemeerde schepen te voorzien van groene stroom aan wal. Wij stellen voor om dit in Nederland te versnellen naar 2027.
5. Vereenvoudiging regeling Schoon- en emissieloos bouwen. De bouw- en infrasector beweegt naar een uitstootvrije(re)sector in 2030. Wij stellen voor om het ingeslagen pad met de Subsidie Schoon en Emissieloos Bouwen te continueren en te versnellen door de SEB regeling te vereenvoudigen en extra budget aan te wenden om ondernemers nog beter in staat te stellen te investeren in emissieloos materieel.

Bronmaatregelen landbouw:

6. Intensivering: Verlaging eiwitgehalte voer. Realiseer, borg en monitor een verlaging van het eiwitgehalte koeienvoer door de melkveehouders en verwerkende industrie op zo kort mogelijke termijn. De zuivelindustrie kan hier als afnemer zijn verantwoordelijkheid nemen door dit te borgen. De zuivelsector onderzoekt mogelijkheden om dit te stimuleren. Dit is een maatregel die direct zeer effectief is.
7. Nieuw: versnelde daling melkvee via een partiële reductieregeling. De landbouw is gebonden aan fosfaat en stikstofplafonds. Wij omarmen het idee van een vrijwillige en tijdelijke reductiemaatregel om het mogelijk te maken om deze plafonds te bereiken. Het voorstel is dat melkveehouders die vrijwillig aan een versnelde reductieregeling meedoen, een nader in te vullen vergoeding krijgen (premie/bonus per dier), mits de fosfaatrechten worden doorgehaald. Er blijft perspectief voor de individuele boer om op de markt fosfaatrechten te kopen, maar het aantal neemt in de sector als geheel af.
8. Intensivering: versnelling inzetten innovatieregeling. Emissiereductie kan tot 2030 versneld worden door bedrijven te laten investeren in nieuwe innovaties. Een investeringsregeling met een brede scope (volgende technieken en voor veel bedrijven beschikbaar) en investeringen in breed wetenschappelijk onderzoek om te komen tot systemen die effectief en juridisch houdbaar bijdragen aan emissiereductie zorgen voor die versnelling. Zekerheid over het lange termijn perspectief en doel helpt om bedrijven te stimuleren om aan deze regelingen mee te doen.

9. Nieuw: Stapsgewijze invoering van een norm voor grondgebondenheid in 2032. Een grondgebonden landbouw is een belangrijke ontwikkeling om de stikstofemissies naar beneden te brengen, en heeft mits goed ingevoerd ook een positief effect op bodem, water en klimaat. Nederland heeft afgesproken in 2032 een grondgebonden melkveehouderij te hebben en ondernemers hebben recht op beleid waar ze tijdig op kunnen inspelen. Daarom dient er in stappen toegewerkt te worden naar grondgebondenheid met een (grasland)norm, die voldoende en effectief bijdraagt om de emissies naar water, bodem en lucht te verminderen. De overheid dient agrarisch ondernemers hierin bij te staan.

Natuurmaatregelen:

10. Maak het NNN af conform bestuurlijke afspraken in het Natuurpact. Accepteer dat hiervoor een impuls aan middelen nodig is. De grondprijs is anders dan in 2013, maar de noodzaak is net als de grondprijs verveelvoudigd.
11. Aanwijzen van gebieden voor natuurinclusieve landbouw rondom Natura 2000-gebieden. In het rapport Remkes¹ is aangegeven dat 150.000 – 200.000 aan extra hectares natuurinclusieve landbouw noodzakelijk is, met name in overgangsgebieden en beekdalen. De grootte van deze gebieden is afhankelijk van de staat per natuurgebied. In deze natuurinclusieve landbouwgebieden zal veel moeten gebeuren. Maatregelen zijn lastig en vragen veel van natuurbeheerders en ondernemers. Ze zijn noodzakelijk om weer een duurzaam evenwicht te kunnen bereiken. Daarom gaan we in deze gebieden uit van randvoorwaarden, waarmee een goed verdienmodel voor ondernemers in deze gebieden wordt gecreëerd. Hierdoor blijft ondernemen mogelijk en kunnen deze hectares natuurinclusieve landbouw worden gerealiseerd:
- Afwaardering: Zorg dat er genoeg geld beschikbaar komt voor afwaardering van de grond (eenmalige schadevergoeding) voor deze natuurinclusieve landbouw. Benut de Grondbanken en wettelijke en vrijwillige kavelruilinstrumenten om afgewaardeerde grond uit te geven aan boeren die willen extensiveren.
 - Agrarisch natuurbeheer: Zet daarnaast het extra budget (500 miljoen euro per 2026) voor agrarisch natuurbeheer optimaal in om natuurinclusieve landbouw in deze gebieden te realiseren. Zorg daarbij voor stimulerende vergoedingen, langjarige contracten en een prioritaire inzet op meest kwetsbare gebieden. Het areaal agrarisch natuurbeheer kan hiermee stijgen naar 280.000 hectare in 2030 (is nu 110.000 hectare).
 - Uitbreiding van de bestaande extensiveringsregeling zodat iedere agrarisch ondernemer rondom Natura 2000-gebieden hier gebruik van kan maken, niet alleen in samenwerkingsverband. Verhoog hiervoor eenmalig het budget met minimaal 1 miljard euro met een looptijd tot en met 2032 en benut het bijvoorbeeld als maatregel om boeren tijdelijk te ondersteunen in het voldoen aan de eisen rondom een grondgebonden landbouw in 2032. Deze maatregel is alleen effectief als de regeling ook geschikt wordt voor bedrijven die nu vrij intensief zijn en wat extensiever willen worden.
12. Verdubbel de omvang van het omschakelprogramma duurzame landbouw, om daarmee alle boeren die willen omschakelen naar een natuurinclusieve en/of integraal duurzamere landbouw financieel tegemoet te komen.
13. Provincies en waterschappen benutten maatwerkvoorschriften in de meest kwetsbare gebieden. Hiermee kunnen ze maatwerk leveren ten dienste van de gebiedsgerichte aanpak. Hiermee wordt voorkomen

¹ [Johan Remkes \(2022\). Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief](#)

dat er strengere algemene regels op landelijk niveau ingesteld moeten worden. De maatwerkvoorschriften geven landelijk ruimte, maar lokaal duidelijkheid over wat wel en wat niet kan.

14. Zet het instrumentarium van de WILG in om de gebiedsdoelen sneller te realiseren en afspraken vol-
doende te borgen.

Hoofdpijn 2: Sturen op resultaatverplichtende emissiereductie in alle sectoren

Een resultaatgerichte en niet-vrijblijvende normerende sturing op emissies heeft in de industrie, bouw en mobiliteit al geleid tot forse dalingen in broeikasgassen en stikstofemissies. We steunen daarom de stap in het Regeerprogramma om over te gaan van sturen op depositie naar sturen op emissies. Wij stellen voor om een traject van financiële stimulering in combinatie met het stellen van emissieplafonds op basis van de beste beschikbare technieken vast te leggen in bindende regelgeving voor alle sectoren, inclusief de landbouw. Voor agrarische ondernemers zijn de ontwikkeling van een afrekenbare stoffenbalans en het realiseren van vergunningen op basis van real-time meten of andere datasystemen, trajecten die hierop aansluiten. De sectoropgave wordt vertaald naar vastgelegde reductiedoelen op bedrijfsniveau. Uiterlijk vóór 2026 worden de emissiedoelen opgesteld en gecommuniceerd. Stel 50 miljoen beschikbaar voor het doorontwikkelen en het op grotere schaal toepassen van data- en sensortechnologie bij het meten en berekenen van emissies in de veehouderij.

Het invoeren van een bedrijfsemissienorm is alleen maar mogelijk als er aan de volgende randvoorwaarden is voldaan:

- Het weer juridisch houdbaar vergunbaar maken van stalsystemen.
- Het invoeren van afrekenbare stoffenbalans, zodat managementmaatregelen aantoonbaar meetellen in de reductie.
- De andere doelen van de overheid en de markt, zoals dierenwelzijn, water en klimaat integraal worden meegenomen.
- Helderheid over de gebiedsopgave en hoe dat doorwerkt op het individuele bedrijf.
- Duidelijkheid over de dataverzameling, de kwaliteit daarvan en monitoring om tijdig te kunnen bijsturen.
- Stel bedrijfscoaches beschikbaar zoals bij de beëindigingsregelingen voor het opstellen van een bedrijfsplan.

De veehouderijsectoren hebben nog geen keuze gemaakt op welk criterium ze afgerekend willen worden. Bij varkens en pluimvee bijvoorbeeld, lijkt het voor de hand te liggen om te kiezen voor een emissienorm per dier. Bij melkvee zijn er meerdere mogelijkheden, zoals per kg melk, per dier of per hectare. In de provincie Utrecht is gekozen voor hectare. Welke keuze elders gemaakt wordt hangt af van de invulling van de randvoorwaarden, de locatie en vooral het handelingsperspectief van agrariërs om aan de bedrijfsemissienormen te voldoen. Bij de hoogte van de opgave geldt hetzelfde, maar dit hangt ook af van wat er al aan andere generieke eisen op de bedrijven afkomen en wat andere sectoren en ook het buitenland in evenredigheid bijdragen.

Hoofdlijn 3: Integrale doorontwikkeling Landelijk Gebied

Wat beogen we:

De kern van het ontwerp-Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) staat nog steeds overeind. De doelen komen samen in gebieden en geen gebied is hetzelfde en de problemen ten aanzien van natuur, water en klimaat dienen integraal aangepakt te worden. Dit biedt tevens koppelkansen voor recreatie en daarmee ook voor het verdienvermogen van de landbouw. Gebiedsprocessen stagneren door het schrappen van het NPLG, maar we zien tegelijkertijd dat de provincies door moeten en willen vanwege grote urgentie in de sociale, natuur en maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied. Wij vinden gebiedsprocessen essentieel voor het maatschappelijk draagvlak en de uitvoering van alle opgaven. Daarbovenop komt de uitvoering van de Europese Natuurherstelwet. De kern van het NPLG dient op lange termijn onverkort uitgevoerd te worden, maar op korte termijn is er met minder budget meer focus nodig. Dat betekent een integrale aanpak in de gebieden waar de opgave het meest dringend is om achteruitgang te stoppen en natuurherstel mogelijk te maken. Dit zijn de gebieden waar met de inzet van generieke maatregelen niet voldoende geborgd kan worden, dat de natuur hersteld conform de wettelijke afspraken, dat er perspectief is voor boeren in dat gebied en dat er ruimte komt voor vergunningverlening. Er dient geïnventariseerd te worden om welke gebieden dit gaat om deze focus zo spoedig mogelijk aan te kunnen brengen.

Voor een succesvolle doorontwikkeling van het Landelijk Gebied zijn gebiedsprocessen essentieel en daarbij is, op basis van onze ervaringen van de afgelopen jaren, het volgende nodig:

Voer een vast stappenplan in voor ieder gebiedsproces en stel heldere kaders en doelen. Dat begint bij een Rijks-overheid die integrale kaders en middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van gebiedsprocessen en een provincie die de opgaven vaststelt. Het commitment aan de integrale doelen is randvoorwaardelijk voor deelname aan de gebiedstafels. De doelen zijn vastgesteld in NDA's en onafhankelijk getoetst door de Ecologische Autoriteit. De LESA's en het gebiedsproces bepalen hoe op een integrale wijze een maximaal resultaat behaald kan worden. Partijen spreken in het gebiedsproces samen af hoe afspraken worden geborgd en stellen een termijn vast. Pas als deze termijn verstreken is en de doelen niet worden behaald is er ruimte voor minder vrijblijvend instrumentarium.

Een gevulde kas en instrumentenkoffer. Wanneer er grote ambities zijn om een gebied anders in te richten, weten we ongeveer wat er moet gebeuren: een ruilverkavelings- en landinrichtingsproject. Dit kan onmogelijk slagen zonder grond als schuifruimte. Operationaliseer daarom de (landelijke) grondbank die ten dienste staat van het gebiedsproces en met voldoende financiële middelen. Deze grondbank kan ingezet worden voor schuifruimte voor extensivering en verplaatsing en structuurversterking voor de landbouw. Naast grond is instrumentarium nodig om te sturen op grondgebruik. In de Omgevingswet is instrumentarium beschikbaar, maar dit wordt nog maar weinig toegepast. Voer in 2025 daarom een evaluatie uit naar deze instrumenten, waaronder de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wet inrichting landelijk gebied (WILG). En voer op basis hiervan zo spoedig mogelijk nieuwe instrumenten in of pas bestaande aan.

Ondersteun gebiedsprocessen met kennis en uitvoeringskracht. De kennis over herinrichting en uitvoering in het landelijk gebied is de afgelopen jaren stelselmatig afgenomen. Bouw uitvoeringsgerichte kennis op en stel expertise beschikbaar voor deze gebiedsprocessen. Daarnaast zijn er reeds ruimtelijke en uitvoeringsgerichte instrumenten beschikbaar voor het gebiedsproces, maar hebben decentrale overheden beperkt ervaring met het toepassen daarvan. Help gemeenten, waterschappen en provincies daarom om ze in de praktijk toe te passen en biedt daar ook uitvoeringscapaciteit voor aan.

Hoofdlijn 4: Juridisch en ecologisch houdbare Rekengrens/Drempelwaarde

Het kabinet heeft in het Regeerprogram aangegeven om oplossingen te willen vinden voor realisatie van belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die stagneren vanwege de vergunningsverleningsproblematiek. Een onderdeel daarvan is het invoeren van een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens of drempelwaarde en te onderzoeken hoe AERIUS Calculator kan worden vervangen.

Invoering van een rekenkundige ondergrens/drempelwaarde kan een belangrijke bijdrage leveren om vergunningverlening voor maatschappelijk-economische ontwikkeling vlot te trekken. Elke juridisch houdbare rekenkundige ondergrens/drempelwaarde moet kunnen terugvallen op (bron) maatregelen die leiden tot voldoende en structurele emissiereductie én uitvoeringszekerheid, zodat herstel van natuur en ruimte voor (nieuwe) ontwikkelingen zijn verzekerd.

De Minister van LVVN en de provincies laten op dit moment een review uitvoeren naar het recente TNO-onderzoek over de rekenkundige ondergrens. Wij stellen voor om gelijktijdig ook de invoering van een drempelwaarde te onderzoeken. Dat draagt bij aan een goede afweging van opties. Ons voorstel is praktisch uitvoerbaar door de autoriteiten Erisman, Backes en De Vries te verzoeken een nadere praktische uitwerking van hun essay “Van depositie-naar emissiebeleid’ te maken, met nadruk op het toepassen van een drempelwaarde, en deze zo snel als mogelijk op te leveren.

We beseffen ons dat het gebruik van AERIUS-model leidend blijft, totdat een alternatief technisch en juridisch houdbaar is gebleken in uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tot slot

Het stikstofdossier bevindt zich niet in een vacuüm. Er zijn momenteel veel schuivende en met elkaar samenhangende panelen. Er is beleid in uitvoering, er zijn beleidsvoornemens die worden uitgewerkt en er zijn wetgevingstrajecten in voorbereiding. In de tussentijd staat de kennisontwikkeling ook niet stil. Om er zeker van te zijn dat we niet te weinig, maar ook niet te veel doen, dienen deze plannen onafhankelijk doorgerekend te worden op hun additionele doelbereik en de benodigde financiering voor de uitvoering van deze plannen. Waar nodig worden de plannen bijgesteld om de doelen te halen ten behoeve van perspectief voor de landbouw, natuurherstel en ruimte voor vergunningverlening.

Persoonsgegevens

Natuurmonumenten

Persoonsgegevens

Natuur & Milieu

Persoonsgegevens

Koninklijke Bouwend Nederland

Persoonsgegevens

VNO-NCW

Bijlage cijfers

Emissies door sectoren

Ontwikkeling NL-emissies stikstofoxiden met vastgesteld en voorgenomen beleid(in kiloton, KEV 2022 PBL)

	1990	2000	2010	2015	2019	2025	2030	2030 t.o.v. 2019
Energie	85	55	27	22	14	12	5	-64%
Industrie	103	47	39	33	31	28	23	-26%
Mobiliteit	440	372	286	258	238	200	181	-24%
Huishoudens	21	20	15	9	8	7	6	-27%
Diensten en Bouw	13	13	9	6	4	3	3	-38%
Landbouw	58	50	45	43	39	32	31	-19%
Totaal	720	556	420	370	333	282	249	-25%

Ontwikkeling NL-emissies ammoniak met vastgesteld en voorgenomen beleid(in kiloton, KEV 2022 PBL)

	1990	2000	2010	2015	2019	2025	2030	2030 t.o.v. 2019
Energie	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0%
Industrie*	4,6	3,9	3,0	2,5	1,9	2,7	3,0	58%
Mobiliteit	3,3	4,4	3,9	3,3	4,4	3,9	4,6	5%
Huishoudens	8,8	5,9	5,9	6,3	6,7	6,5	6,6	-1%
Diensten en Bouw	4,8	3,8	4,2	4,4	4,5	4,5	4,5	0%
Landbouw	325,3	155,5	116,9	112,2	106,3	103,8	97,5	-8%
Totaal	347	174	134	129	124	122	116	-6%

Bron: Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023 (RIVM)); Emissieregistratie.nl; en Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2022 (PBL, i.s.m. WUR, TNO en RIVM).

- In deze doorrekening is nog geen rekening gehouden met effecten van diverse regelingen die na deze doorrekening in gang zijn gezet, zoals de vrijwillige beëindigingsregelingen LBV en LBV+).
- De geraamde toename bij de industrie (met 0,6 kiloton) tussen 2019 en 2030 wordt voor het grootste deel (0,5 kiloton) verklaard door de verwachte toename in de vergisting van dierlijke mest in Nederland. Mestvergisting wordt in de Emissieregistratie ondergebracht bij sector industrie.
- In februari 2025 zal het PBL, op basis van de KEV 2024, met een nieuwe raming komen ten aanzien van stikstofoxide- en ammoniakemissies op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid.

Bijlage cijfers

Rijksbronmaatregelen en depositieontwikkeling

In onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt welke generieke (gebiedsgerichte) stikstofmaatregelen de afgelopen jaren zijn ingezet en wat het verwachte effect is op depositiereductie in 2030 ten opzichte van 2019:

Sector	Bronmaatregel	Status	Beoogde reductie in 2030 (o.b.v. laatste prognose)
Industrie	Subsidiestop ISDE	Afgerond	0,1
Industrie	Veki-regeling	Afgerond	0
Industrie	Aanpassing BBT	Afgerond	0,6 – 1,6
Landbouw	Sanering Varkenshouderijen	Afgerond	5,3
Mobiliteit en Bouw	Verlaging maximum snelheid	Afgerond	0,6 – 1,3
Landbouw	Maatregel Gerichte Aankoop	In uitvoering	11,6
Landbouw	Beëindigingsregeling LBV	In uitvoering / regeling gesloten	8,8
Landbouw	Beëindigingsregeling LBV+	In uitvoering / regeling open tot 31-12-2024	24,8 – 34,8
Landbouw	Omschakelprogramma	In uitvoering	Nog niet te bepalen
Landbouw	Mestverwerking	In uitvoering	Nog niet te bepalen
Mobiliteit en Bouw	Verduurzaming binnenvaart	In uitvoering	0,2 – 1,5
Mobiliteit en Bouw	Walstroom zeevaart	In uitvoering	1,2 – 1,9
Mobiliteit en Bouw	Maatregelen Bouw	In uitvoering	0,2 – 0,8
Landbouw	Verlagen eiwitgehalte veevoer	Vertraagd	Nog niet te bepalen
Landbouw	Vergroten uren weidegang	Vertraagd	Nog niet te bepalen
Landbouw	Stalmaatregelen	Vertraagd	Nog niet te bepalen
Mobiliteit en Bouw	Elektrisch taxiën	Vertraagd	Nog niet te bepalen
Mobiliteit en Bouw	Handhaving AdBlue	Vertraagd	0,8 – 1,9

Naast bovengenoemde specifieke stikstofemissie maatregelen leveren ook mestmaatregelen die onderdeel zijn van het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn een aanvullende reductie van bijdrage van 50 – 55 mol.

NAJK inbreng debat

NAJK: Kabinet moet juiste problemen adresseren in stikstofaanpak

Bron: site NAJK

19 februari 2025

Op 20 februari debatteert de Tweede Kamer over de kamerbrief "Aanpak Nederland uit het slot, perspectief voor sectoren en herstel van natuur". NAJK ziet het als een positieve stap dat het kabinet het stikstofdossier wil oplossen via een ministeriële commissie, omdat dit hard nodig is. NAJK ziet de brief als een opdracht die het kabinet zichzelf geeft om dit dossier het hoofd te bieden. Daarom richt NAJK zich in deze inbreng vooral op de vraag: Heeft het kabinet de juiste problemen geadresseerd waarvoor zij een oplossing moet bedenken? NAJK vindt dat de Tweede Kamer hier kritisch op moet zijn. Het is haar taak om te toetsen of het kabinet de juiste probleemstellingen uit het stikstofdossier adresseert en deze vervolgens oplost.

NAJK brengt de gevolgen van het stikstofdossier voor jonge boeren en tuinders in beeld en vraagt in het stikstofdebat aandacht voor drie ontbrekende probleemstellingen, namelijk:

- PAS-melders en interimmers
- Benodigd budget
- Uitvoeringskracht

Veel oplossingsrichtingen zijn al voorgesteld, zowel uit onze sector als daarbuiten. NAJK is van mening dat het kabinet elke oplossingsrichting serieus moet bekijken om te beoordelen of deze, met draagvlak, een oplossing biedt voor in ieder geval de volgende twee zaken:

- PAS-melders en interimmers die een natuurbeschermingswetvergunning (NB-vergunning) nodig hebben
- Het ontbreken van een betrouwbaar en voorspelbaar NB-vergunningstelsel, waardoor jonge ondernemers duurzame bedrijfsontwikkelingen kunnen realiseren.

Gevolgen voor jonge boeren en tuinders

Voor jonge boeren en tuinders heeft dit onopgeloste dossier grote gevolgen. Sinds de uitspraak van de Raad van State staan bedrijfsovernames en duurzame bedrijfsontwikkelingen stil bij jonge ondernemers die PAS-melder of interimmer zijn, omdat banken hen zonder een NB-vergunning de benodigde financiering niet verstrekken. Sinds de uitspraak van de Raad van State in december staan ook alle bedrijfsontwikkelingen stil bij bedrijven die wel een NB-vergunning bezitten, omdat ze niet meer intern kunnen salderen, waardoor duurzame bedrijfsontwikkelingen niet meer mogelijk zijn. Wederom, zonder de juiste NB-vergunning is het verkrijgen van de benodigde financiering erg lastig geworden. Jonge ondernemers die de afgelopen jaren intern hebben gesaldeerd, staan nu ook met de handen in het haar.

PAS-melders en interimmers

De uitkomst van de ministeriële commissie dient een totaaloplossing te zijn voor de stikstofproblematiek, niet enkel voor de problemen die naar aanleiding van de laatste rechterlijke uitspraken zijn ontstaan. De brief maakt niet duidelijk of de problemen rondom PAS-melders en interimmers onderdeel uitmaken van de opdracht die de commissie MCE&N zichzelf heeft gegeven. Het woord 'interimmers' komt in deze brief zelfs niet voor, ondanks de in de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Vedder (33576-415). Zoals al uitgelegd, staan deze bedrijven met hun rug tegen de muur. Een totaaloplossing zonder het legaliseren van PAS-melders en interimmers met een geldige NB-vergunning is volgens NAJK geen oplossing.

Benodigd budget

NAJK pleit voor een open houding als het gaat om het budget. De commissie MCE&N lijkt bij voorbaat een gesloten houding aan te nemen, wat NAJK geen goed uitgangspunt vindt. Jonge boeren en tuinders willen hun schouders zetten onder emissiereductie, mits ze ook in staat worden gesteld om dit te realiseren. Daarvoor hebben zij NB-vergunningen nodig, maar ook investeringsregelingen die hen helpen om de juiste stappen op hun bedrijf te zetten. Grote stappen vergen grote investeringen. Door meer budget bij voorbaat uit te sluiten, beperkt de commissie MCE&N de oplossingsmogelijkheden die onze sector kan bieden.

Uitvoeringskracht

NAJK heeft twee zorgen als het gaat om de uitvoering. Ten eerste heeft de overheid de afgelopen jaren laten zien een gebrek aan uitvoeringskracht te hebben. Welke oplossingsrichting de commissie ook aandraagt, deze moet ook ontwikkeld, uitgevoerd, gemonitord en bijgestuurd worden. Dit probleem moet expliciet worden benoemd en erkend door de commissie MCE&N, zodat zij zichzelf verplicht om hier een oplossing voor te bedenken. Ten tweede komt er, bij een geslaagde aanpak, een stortvloed aan aanvragen voor nieuwe NB-vergunningen binnen bij provincies, bovenop de NB-vergunningsaanvragen die al sinds 2019 liggen. Om te voorkomen dat de behandeling van deze aanvragen door gebrek aan capaciteit enkele jaren op zich laat wachten, moet de commissie dit probleem expliciet benoemen en erkennen, zodat de commissie MCE&N zichzelf verplicht om ook hier een oplossing voor te bedenken.



'Meer dan papier'

Voorstellen voor de stikstofpraktijk die de papieren werkelijkheid doorbreken

FINALE VERSIE d.d. 18 februari 2025

Hoofdstuk 1: 'Papier is geduldig, de praktijk niet'

De 'reset' op de gevolgen van de uitspraken in Rendac & Amercentrale

Voorstellen:

- 1A Terugbrengen intern salderen in een vergunningvrije voortoets
- 1B Erkenning van een AERIUS-berekening als passende beoordeling
- 1C Geen afroaming van salderingssaldo
- 1D Bijstelling van de rekenkundige ondergrens

Hoofdstuk 2: 'De papieren tijger getemd'

Een realistische uitvoering van de Greenpeace-uitspraak

Voorstellen:

- 2A Breng focus aan in de natuurherstelopgave
- 2B Schrap 'verloren' gebieden
- 2C Benut de beoordelingsruimte van art. 6 lid 2 Hrl optimaal
- 2D Kies voor compensatie in plaats van daling onder de KDW
- 2E Haal de KDW uit de wet
- 2F (Subsidiar) Generieke provinciale additionaliteitstoets
- 2G (Subsidiar) Additionaliteitsverbod bij inzet salderingssaldo van private partijen

Hoofdstuk 3: 'Op weg naar goede papieren'

Het wegwerken van de onzekerheid voor PAS-melders en 'positief geweigerden'

Voorstellen:

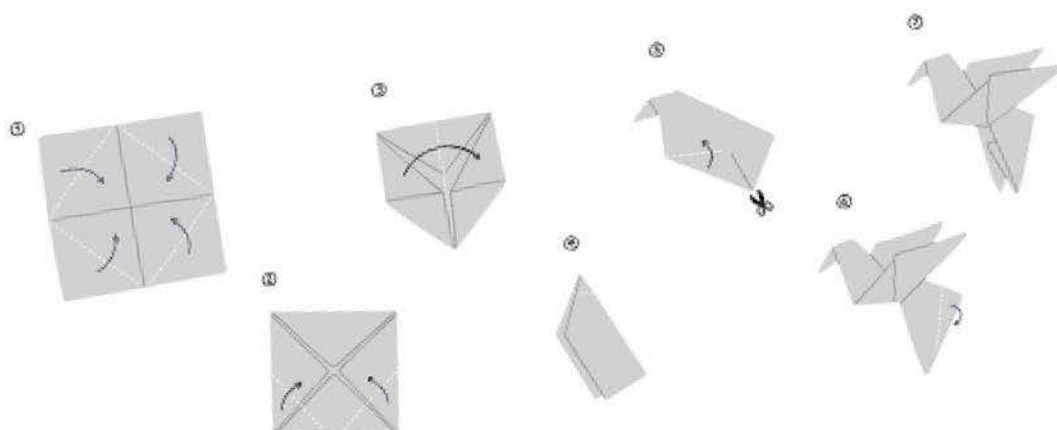
- 3A Legalisatiewet PAS-meldingen en positieve weigeringen
- 3B (Subsidiar) (Tijdelijk) gedoogregime voor PAS-melders
- 3C (Subsidiar) Collectieve PASSende beoordeling of ADC-toets voor PAS-melders

Hoofdstuk 4: 'Met leeg papier beginnen'

De noodzaak van een fundamentele herziening van het Natura 2000-beleid

Voorstellen:

- 4A Focus in de instandhoudingsdoelstellingen
- 4B Clustering van het Natura 2000-netwerk



1. Inleiding – 'Meer dan papier'

- 1.1. Al zes jaar houdt de stikstofcrisis Nederland in haar greep. Beleidsstukken en rapporten stapelen zich op, terwijl woningbouw, landbouw en andere sectoren steeds meer vastlopen. De recente uitspraken in de zaken *Rendac & Amercentrale*¹ en *Greenpeace*² laten opnieuw zien dat niet kan worden volstaan met louter ambities op papier: een realistische, juridisch houdbare en daadkrachtige koerswijziging is noodzakelijk. In deze notitie, opgesteld op verzoek van de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland ("LTO"), zetten wij daarom concrete voorstellen uiteen, met als rode draad: "*Meer dan papier*" – oftewel, maatregelen die niet in theorie blijven steken, maar uitvoerbaar zijn in de praktijk.

De stikstofcrisis heeft aanzienlijke gevolgen voor de leden van LTO en de agrarische sector in het algemeen. LTO ziet daarin – samengevat – de volgende belangrijkste knelpunten:

- (i) *Beperkingen van de bedrijfsvoering*: Agrariërs worden geconfronteerd met niet-uitvoerbare regels en beperkingen om de stikstofuitstoot te verminderen.
- (ii) *Onzekerheid en investeringen*: De onzekerheid over toekomstige regelgeving en de actieve handhavingssituatie waarin met name de PAS-melders verkeren maakt het voor agrariërs moeilijk om langetermijninvesteringen te plannen en uit te voeren, laat staan ruimte te vinden om te verduurzamen.
- (iii) *Economische impact*: De maatregelen die zijn ingevoerd om de stikstofuitstoot te beperken, kunnen leiden tot hogere kosten en lagere inkomsten voor agrariërs.
- (iv) *Emotionele belasting*: De voortdurende onzekerheid en de druk om aan nieuwe eisen te voldoen, zorgen voor veel stress en frustratie onder agrariërs.

- 1.2. Deze notitie is het resultaat van een, binnen de tijd die daarvoor beschikbaar was, uitgebreide studie van het Europese en Nederlandse natuurbeschermingsrecht en de ruime ervaring met dit onderwerp uit de praktijk. Daarbij is met nadruk gekeken naar de ruimte die Nederland als lidstaat heeft binnen de Europeesrechtelijke kaders van – met name – de Habitatrichtlijn ("Hrl").

Inhoud

- 1.3. Hoofdstuk 1 belicht hoe we de gevolgen van de uitspraken in *Rendac & Amercentrale* kunnen 'resetten'. Het kernidee (1A) is om intern salderen weer terug te brengen in een vergunningvrije voorttoets. De juridische basis daarvoor ligt in de Europese jurisprudentie, die intern salderen als standaardonderdeel van een project beschouwt wanneer de activiteit en de beëindiging ervan onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn of de activiteit vanuit een wettelijke plicht wordt verricht. Als intern salderen toch vergunningplichtig blijft, stellen we voor (1B) om AERIUS-berekeningen als passende beoordeling te erkennen; de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("Raad van State") beschouwt AERIUS immers als "beste wetenschappelijke kennis" en daarmee voldoet AERIUS aan de eisen om als passende beoordeling te gelden. Ook pleiten we (1C) voor het afschaffen van de afroeping van salderingsruimte, omdat de Europese Habitatrichtlijn geen 'nationale kop' als deze vereist. Tot slot is het verhogen van de rekenkundige ondergrens (1D) –

¹ ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4909](#) (*Amercentrale*).

² Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:578](#) (*Greenpeace*).

bijvoorbeeld van 0,005 naar 1 mol/ha/jaar – zowel technisch als juridisch verdedigbaar en 'startklaar' voor uitvoering.

- 1.4. In Hoofdstuk 2 gaan we in op de *Greenpeace*-uitspraak en presenteren we een realistische aanpak van de opgelegde natuurherstel- en anti-verslechteringsopgave. Zo bepleiten we (2A) om de focus te leggen op precies die habitattypen die de aanleiding vormden voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Hierdoor blijft de doelstelling behapbaar en realistisch. Voor habitats die onherstelbaar verloren zijn gegaan (2B) kan schrapping uit de aanwijzingsbesluiten een uitkomst zijn, mits er nationaal een pakket ligt om aan de natuurherstelverplichtingen te voldoen. Bij de uitvoering van de anti-verslechteringsopgave uit art. 6 lid 2 Hrl bestaat bovendien (2C) een bredere beoordelingsruimte in timing en omvang van maatregelen dan de rechter in de *Greenpeace*-zaak lijkt te suggereren. Ook is het mogelijk (2D) om compenserende maatregelen te nemen in plaats van altijd te streven naar een daling onder de Kritische Depositiewaarde ("**KDW**"). Als uitvloeisel van deze vier voorstellen stellen we (2E) voor om de KDW uit de wet te halen en te vervangen door gebiedsspecifieke doelstellingen die in lijn met deze vier voorstellen meer maatwerk mogelijk maken. Tot slot kan de additionaliteitstoets (2F) eenvoudiger worden als die eenmalig op provinciaal niveau plaatsvindt, en kan (2G) een landelijk verbod om privaat salderingssaldo te gebruiken voor natuurherstel ervoor zorgen dat dit saldo niet langer onder de additionaliteitstoets valt en als maatregel worden gezien.
- 1.5. Hoofdstuk 3 staat in het teken van PAS-melders en 'positief geweigerden', die na de PAS-uitspraak en de *Rendac & Amercentral*-uitspraak in grote onzekerheid verkeren. Wij doen een stevig pleidooi (3A) voor een legalisatiewet, waarin de reeds gegeven vrijstellingen of positieve weigeringen formeel alsnog als rechtsgeldige toestemming (volgens art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn) worden bekrachtigd. Als hiertegen bezwaar bestaat, kan (3B) een tijdelijk gedoogregime uitkomst bieden, waarbij de verplichting verschuift van de PAS-melders naar de lidstaat Nederland, om passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat Nederland natuurverslechtering tegengaat zonder direct te handhaven op de melders. Als meest subsidiaire oplossing, is ook een gezamenlijke passende beoordeling of ADC-toets (3C) denkbaar, waarbij alle PAS-melders in één keer worden beoordeeld en gelegaliseerd.
- 1.6. In Hoofdstuk 4 onderstrepen we de noodzaak van een fundamentele herziening van het Natura 2000-beleid. Het is wenselijk (4A) om een scherpere focus aan te brengen in de instandhoudingsdoelstellingen, onder meer door de representativiteit van bepaalde habitattypen (C- of D-typen) te herwaarderen en sociaaleconomische factoren te laten meewegen in de termijn en de mate waarin doelen moeten worden bereikt. Ook clustering of samenvoeging van Natura 2000-gebieden (4B) behoort tot de mogelijkheden, mits daarvoor een ecologische onderbouwing is. Eventuele economische voordelen die daarbij ontstaan, zijn toelaatbaar zolang het hoofdmotief ecologisch is.

Bronmaatregelen

- 1.7. De (juridische) voorstellen die in deze vier hoofdstukken worden gedaan, kunnen – met nadruk – niet los worden gezien van de opgave waar Nederland voor staat om de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden te verminderen. De stikstofimpasse laat zich niet oplossen met enkel juridische maatregelen of enkel

bronmaatregelen; juist een combinatie van beide is nodig. Bij het nemen van bronmaatregelen komt het ons voor dat – gelijk aan onze voorstellen in hoofdstuk 2 – een gebiedsspecifieke aanpak wordt gekozen. Waarbij kan worden gedacht aan gebiedsspecifieke bronmaatregelen – beginnend met laaghangend fruit als de aanmeldingen voor de diverse uitkoopregelingen, met voorrang voor bedrijven binnen 500-meter van een Natura 2000-gebied – en een 'stikstofquotum' per bedrijf voor NH3 emissie in lijn met eerdere voorstellen daartoe van LTO³ en Erisman e.a.⁴ Doch niet zonder, als opgemerkt, de opgave eerst conform onze voorstellen in hoofdstuk 2 meer realistisch te maken en gebiedspecifiek vorm te geven.

- 1.8. Met deze voorstellen bieden wij een samenhangend pakket aan maatregelen voor een realistische en juridisch goed te onderbouwen route uit de stikstofimpasse. Het gaat erom daadwerkelijk de natuur te herstellen én tegelijkertijd ruimte te bieden voor onmisbare economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Kortom: *“Meer dan papier.”*

– Houthoff

³ LTO (2024), *Inbreng LTO & POV t.b.v. commissiedebat; Stikstof, NPLG en Natuur*, www.lto.nl/lto-presenteert-concrete-plannen-om-stikstofimpasse-te-doorbreken/.

⁴ Erisman, J. W., Backes, C. W., & de Vries, W. (2023), *Van depositie- naar emissiebeleid: Voorstel over hoe om te gaan met de KDW in wetgeving, vergunningverlening en beleid*, Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/629243>.

2. Hoofdstuk 1: 'Papier is geduldig, de praktijk niet'

De 'reset' op de gevolgen van de uitspraken in Rendac & Amercentrale

- 2.1. Probleem: Met de recente uitspraken in Rendac & Amercentrale is intern salderen niet langer vergunningvrij. Hierdoor is een groot aantal activiteiten, die eerder als vergunningvrij golden, opeens alsnog vergunningplichtig en voor zover al uitgevoerd, zelfs – hoewel in een korte overgangperiode is voorzien – 'illegaal'.

2.2. 1A Primair voorstel: Terugbrengen intern salderen in een vergunningvrije voortoets

Context

- 2.2.1. De Raad van State heeft in de Rendac- en Amercentrale-zaken⁵ – onder verwijzing naar onder meer de arresten van het Europese Hof van Justitie ("**Hof van Justitie**") *People over Wind*⁶ en *Eco-Advocacy*⁷ – geoordeeld dat intern salderen vooralsnog niet als 'standaardonderdeel' van een project kan worden beschouwd. Daardoor mag intern salderen niet worden meegenomen in de *voortoets* (eerste fase van toetsing o.b.v. art. 6, lid 3, Hrl) om te concluderen dat geen natuurvergunning nodig is. De Raad van State beschouwt intern salderen namelijk als een 'mitigerende maatregel', die pas in de *passende beoordeling* (tweede fase van toetsing o.b.v. art. 6, lid 3, Hrl) kan worden meegenomen. Hierdoor is intern salderen in de huidige praktijk vergunningplichtig.

Ruimte voor een genuanceerdere benadering in Eco-Advocacy

- 2.2.2. In het arrest *Eco-Advocacy* heeft het Hof van Justitie de lijn uit *People over Wind*, dat mitigerende maatregelen in beginsel niet in de voortoets mogen worden betrokken, verder uitgewerkt en genuanceerd. De kern is dat maatregelen/onderdelen binnen een project die nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden beperken, *maar niet specifiek om die reden worden toegepast*, tot de 'standaardonderdelen' van een project kunnen behoren en daarmee geen 'mitigerende maatregelen' zijn.⁸
- 2.2.3. De conclusie van Advocaat-Generaal ("**AG**") Kokott bij *Eco-Advocacy*⁹ geeft hierbij als voorbeeld het aansluiten van nieuwbouwwoningen op het riool. Formeel is dit een maatregel die nadelige gevolgen op Natura 2000-gebieden door watervervuiling beperkt, maar in de moderne Europese praktijk kan men zich nauwelijks voorstellen dat nieuwbouwwoningen géén riool hebben. In de woorden van de AG zou het "absurd" zijn om in de voortoets te doen alsof zo een 'standaardonderdeel' van het project niet bestaat.
- 2.2.4. Deze lijn is breder toepasbaar. Goed verdedigbaar is dat als het beëindigen of aanpassen van een bestaande activiteit *onlosmakelijk samenhangt* met de nieuwe activiteit en dus niet slechts wordt gedaan om de nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden te

⁵ ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4909](#) (*Amercentrale*).

⁶ HvJ EU 12 april 2018, [C-323/17](#), [EU:C:2018:244](#) (Sweetman).

⁷ HvJ EU 15 juni 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:477](#).

⁸ HvJ EU 15 juni 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:477](#), r.o. 47-48. De notitie hierachter uit het arrest *People Over Wind* is dat het in aanmerking nemen in de voorevaluatie van maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied een aanwijzing is dat een volledige beoordeling noodzakelijk was. Deze maatregelen zouden namelijk niet nodig zijn geweest als het niet waarschijnlijk was geweest dat er significante nadelige gevolgen waren.; zie ook HvJ EU 19 januari 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:39](#), r.o. 95-97.

⁹ HvJ EU 19 januari 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:39](#).

beperken, dit beëindigen/aanpassen als standaardonderdeel van het project in de voortoets mag worden betrokken.

Praktijkvoorbeeld: boerderij en woningbouw

- 2.2.5. Neem het voorbeeld dat op de plek van een oude boerderij woningen worden gebouwd. De sloop van de boerderij en de staking van de agrarische bedrijfsactiviteit hangt evident onlosmakelijk samen met de realisatie van de woningbouw. Sloop en staking is hier dus niet (enkel) gepland om de nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden in de vorm van stikstofdepositie te beperken, maar vooral om ruimte te maken voor de nieuwe functie. In zo een geval kan, naar analogie van het voorbeeld van het “het aansluiten van woningen op het riool”, worden betoogd dat intern salderen in de voortoets toelaatbaar is.

Volledigheid voortoets

- 2.2.6. Een ander argument voor het betrekken van het beëindigen of aanpassen van activiteiten die onlosmakelijk samenhangen met de nieuwe activiteit in de voortoets ligt in de eisen die worden gesteld aan die voortoets. Het niet meenemen van de gestaakte activiteit zou in AERIUS leiden tot een fictief dubbeltellen van depositie: de AERIUS-berekening gaat er dan namelijk vanuit dat de boerderij uit het praktijkvoorbeeld – die onderdeel is van de achtergronddepositie – in bedrijf blijft én er extra woningbouw bijkomt, terwijl dat feitelijk niet klopt. De voortoets zou bij deze dubbeltelling c.q. zonder positieve gevolgen van de stakende activiteit te betrekken niet volledig en nauwkeurig zijn – zo concludeert ook de AG in *Eco-Advocacy*¹⁰ – en daarmee niet voldoen aan de eisen die het Hof van Justitie aan de voortoets stelt.¹¹
- 2.2.7. Daar komt bij dat intern salderen ook voldoet aan de eisen die aan maatregelen die in de voortoets worden betrokken. Namelijk dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over het effect van deze maatregel reeds in de voortoets kan worden uitgesloten.¹² Er lijkt dan ook ruimte om intern salderen wanneer het beëindigen of aanpassen van een bestaande activiteit onlosmakelijk samenhangt met de realisatie van de nieuwe activiteit, (terug) toe te laten in de voortoets.

Wettelijke salderingsplicht

- 2.2.8. Uit *Eco-Advocacy* volgt eveneens dat als een maatregel voortkomt uit een wettelijke plicht, deze ook kan worden gezien als 'standaardonderdeel' van een activiteit.¹³ Het voorzien in een *wettelijke verplichting* om bij de uitvoering van een activiteit (altijd) eerst intern te salderen, maakt zelfs dat ook het salderen met activiteiten die niet onlosmakelijk samenhangen met de nieuwe activiteit, worden gezien als standaardonderdeel van een project.¹⁴ Ook dan biedt Europese jurisprudentie ruimte om het intern salderen binnen de vergunningvrije voortoets uit te voeren.

¹⁰ HvJ EU 19 januari 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:39](#), r.o. 107.

¹¹ Zie: HvJ EU 12 april 2018, [C-323/17](#), [EU:C:2018:244](#) (*Sweetman*) r.o. 37.

¹² HvJ EU 19 januari 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:39](#), r.o. 105. Zie over de rol van AERIUS in relatie tot die eis: ABRvS 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#).

¹³ HvJ EU 15 juni 2023, [C-721/21](#), [ECLI:EU:C:2023:477](#), r.o. 50.

¹⁴ Voor zover niet al kan worden betoogd dat een dergelijke plicht tot intern salderen al uit de systematiek van artikel 6 Hrl en de wettelijke zorgplicht volgt, kan deze verplichting eenvoudig worden toegevoegd aan de Omgevingswet of een van de AMvB's.

- 2.2.9. *Invoering:* Dit voorstel kan op korte termijn worden ingevoerd via de 'noodregeling stikstof Natura 2000' op grond van artikel 23.6b van de Omgevingswet (een ministeriële regeling die tijdelijk een AMvB vervangt, op grond van de noodregeling gecreëerd via de oude Speedwet stikstof (de "**Noodregeling**"). De Noodregeling moet binnen 1 jaar worden gevolgd door een (wijziging van een) AMvB.

2.3. **1B Subsidiair voorstel: Erkenning van een AERIUS-berekening als passende beoordeling**

Context

- 2.3.1. Zolang intern salderen vergunningplichtig blijft c.q. niet in de voortoets wordt meegenomen, blijft voor de meeste projecten een passende beoordeling nodig. Een dergelijke beoordeling houdt in dat, op basis van de *beste wetenschappelijke kennis* ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.¹⁵

Raad van State: AERIUS is "beste wetenschappelijke kennis"

- 2.3.2. De Raad van State heeft in meerdere uitspraken, waaronder de *ViA15*-uitspraak, geoordeeld dat een AERIUS-berekening op dit moment als de "beste wetenschappelijke kennis" kan worden beschouwd.¹⁶ Een belangrijke eis voor de "passende beoordeling" in de zin van artikel 6, lid 3, Hrl is dat deze "volledig, nauwkeurig en definitief" moet zijn, zodat "iedere redelijke wetenschappelijke twijfel" over mogelijke significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied wordt weggenomen.¹⁷ Het is vaste jurisprudentie van de Raad van State dat als uit objectieve gegevens, zoals een AERIUS-berekening, volgt dat de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, dan op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft.¹⁸

Een AERIUS-berekening + beknopte onderbouwing = Passende beoordeling

- 2.3.3. De Europese Commissie benoemt in haar mededeling over de toepassing van art. 6 Hrl een reeks aan onderwerpen die "waar van toepassing" in een passende beoordeling dienen terug te komen.¹⁹ Op basis van de hiervoor benoemde jurisprudentie lijkt een AERIUS-berekening met een (korte) oplegger ook te voldoen aan de eisen voor een passende beoordeling. Waarbij de oplegger uit de AERIUS-berekening bij een afwezigheid van een toename aan depositie ten opzichte van de referentie de (korte) conclusie trekt dat aldus het plan of het project op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar kan brengen.

- 2.3.4. *Invoering:* Dit voorstel kan (ook) via de hiervoor toegelichte 'noodregeling stikstof Natura 2000' op grond van artikel 23.6b van de Omgevingswet worden ingevoerd.

¹⁵ HvJ EU 7 september 2004, [C-127/02](#), [ECLI:EUC:2004:482](#) (*Waddenzee*) r.o. 52 – 59.

¹⁶ ABRvS 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1299](#), *TBR* 2023/80, m.nt. N.G.M. Valkering. Zie ook de civiele vordering rond het gebruik van AERIUS: Rb. Den Haag 21 maart 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:3601](#).

¹⁷ HvJ EU 10 november 2022, [C-278/21](#), [ECLI:EU:C:2022:864](#). Zie voor de rol van het voorzorgsbeginsel in die beoordeling bijv. Rb. Midden-Nederland 16 november 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:6105](#).

¹⁸ Vgl. ABRvS 31 maart 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL9656](#) en ABRvS 13 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1891](#).

¹⁹ Mededeling van de Commissie 21 november 2018, C(2018) 7621 final, p. 50.

2.4. 1C Subsidiair voorstel: Geen afroaming van salderingssaldo

Context

- 2.4.1. Als intern salderen vergunningplichtig blijft, dan zullen provincies opnieuw beleidsregels vaststellen. In het verleden werd bij dergelijke beleidsregels bij intern salderen een afroaming van het salderingssaldo met 30% toegepast om extra depositiereductie voor de natuur te realiseren.

Afroaming als "nationale kop"

- 2.4.2. Hoewel provinciale beleidsregels bij extern salderen (doorgaans 70% inzetbaar met 30% afroaming) aangeven dat deze afroaming bedoeld is om feitelijke depositiestijging en verslechtering te voorkomen²⁰, bestaat geen verplichting hiertoe. Zo kent de EU-regelgeving geen grond die voorschrijft dat een deel van het salderingssaldo moet vervallen. De lidstaat heeft beoordelingsruimte om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen, maar kan ook voor andere maatregelen kiezen (bijv. generieke bronreducties of gebiedsgericht beleid). Voor bestaande of lopende projecten (zoals legalisatie van PAS-melders of projecten die eerder in een planfase zijn getoetst) leidt afroaming tot onnodige en vooral onverplichte "strafkorting".
- 2.4.3. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via (gewijzigde) provinciale beleidsregels of in een landelijke regeling via de 'noodregeling stikstof Natura 2000' op grond van artikel 23.6b van de Omgevingswet, waarin expliciet wordt bepaald dat afroaming niet langer wordt toegepast zodat provincies daaraan (ook) zijn gehouden.

2.5. 1D Primair voorstel: Bijstelling van de rekenkundige ondergrens

Context

- 2.5.1. De huidige rekenkundige ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar in AERIUS is een pragmatische keuze van het RIVM, die in de praktijk leidt tot een hoge mate van 'schijnzekerheid'. Zowel juridisch als vanuit diverse wetenschappelijke onderzoeken en rapporten blijkt dat het plausibel is om tot een (aanzienlijk) hogere ondergrens te komen die beter aansluit bij de reële meet- en modelonzekerheden.²¹

Technische onderbouwing

- 2.5.2. De huidige rekenkundige ondergrens is door RIVM-experts bepaald op basis van pragmatische computermatige overwegingen, zonder degelijke wetenschappelijke onderbouwing.²² Minister Wiersma erkent dat deze grens niet houdbaar is.²³ AERIUS biedt namelijk onvoldoende betrouwbaarheid bij lage deposities als 0,005 mol/ha/jaar, waardoor er sprake is van 'schijnzekerheid'.²⁴ Er kan geen causaal verband worden aangetoond tussen emissie en depositie op dergelijke kleine schaal.

²⁰ Zie toelichting op de [model beleidsregels](#), p. 10

²¹ Zie ook: ABRvS 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1299](#), TBR 2023/80, m.nt. N.G.M. Valkering.

²² De laagst mogelijk grens is gekozen die binnen enigszins redelijke termijn door ene computer kon worden berekend. Zie ook: A. Petersen, ['Expertoordeel onderbouwing beoordelingsdrempel bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities'](#), 28 augustus 2024, p. 6.

²³ [Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 327](#), p. 54.

²⁴ Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, [Meer Meten, Robuuster Rekenen](#), Den Haag: 15 juni 2020, p. 4.

- 2.5.3. Meijer en Van Loon concludeerden recent dat er (nog) geen wetenschappelijke grondslag is voor één specifieke lage ondergrens, maar stellen dat het wel aannemelijk is dat er een ondergrens is.²⁵ Onderzoekers van TNO toonden eerder aan dat een rekenkundige ondergrens tussen 1 en 10 mol/ha/jaar realistisch is.²⁶ Petersen concludeert, dat op basis van “de best beschikbare wetenschappelijke kennis” en rekening houdend met meetonzekerheid, een ondergrens binnen de bandbreedte van 1 tot 35 mol/ha/jaar te verdedigen is.²⁷
- 2.5.4. De belangrijkste argumenten uit de technische onderbouwing voor het bijstellen van de rekenkundige ondergrens zijn:
- Wetenschappelijke betrouwbaarheid:* Het is niet mogelijk om causaal verband aan te tonen tussen emissie en depositie wanneer berekeningen te ver onder wat door het model gemeten kan worden zitten. Vanuit de wetenschap is dan ook draagvlak voor een dwingend minimum voor de rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar.²⁸
 - Detectielimiet van meetinstrumenten:* Uitgaande van gemiddelde depositiesnelheid van 1 cm/s, met de standaardafwijking van 0,05 µg/m³, is te vertalen naar een orde van 10 mol/ha/jaar. Hieruit valt af te leiden dat de modellering van de verspreiding op basis van het Gaussische pluimmodel tot op 10 mol/ha/jaar te valideren valt.²⁹
 - Veiligheidsmarge:* Volgens Petersen is 1 mol/ha/jaar “een veilige keuze”, omdat:³⁰
 - de kans dat de berekende depositie dichter bij nul ligt dan bij een ecologisch relevante waarde dan kleiner is.
 - er bij 1 mol/ha/jaar en hoger een reële mogelijkheid is dat de depositie ecologisch significante gevolgen heeft.
- 2.5.5. Deze technische onderbouwing sluit aan bij drempels in het buitenland, zoals in Duitsland, waar een rekenkundige ondergrens wordt toegepast van maar liefst 21 mol/ha/jaar. In Denemarken geldt een drempelwaarde van 35 mol/ha/jaar.³¹
- 2.5.6. De voornoemde technische argumenten komen in grote lijnen overeen met de argumenten die de Raad van State gebruikt om aan te nemen dat de rekenkundige afstandsgrens is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis.³²

²⁵ E. Meijer & E van Loon, [Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening](#), TNO, 15 augustus 2024, p. 4.

²⁶ J. Duyzer & H. Erbrink, ['Position paper ten behoeve Rondetafelgesprek Rekenkundige ondergrens van de vaste commissie voor LVVN van de Tweede Kamer'](#), 2 oktober 2024, p. 2.

²⁷ Zie A. Petersen, ['Expertoordeel onderbouwing beoordelingsdrempel bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities'](#), 28 augustus 2024.

²⁸ A. Petersen, ['Position paper rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities'](#), 15 september 2024, p. 1.

²⁹ E. Meijer & E van Loon, [Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening](#), TNO, 15 augustus 2024, p. 21.

³⁰ A. Petersen, ['Expertoordeel onderbouwing beoordelingsdrempel bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities'](#), 28 augustus 2024, p. 9.

³¹ Q.F. Pluymaekers & A.M. den Hartogh, [Uit de stikstofcrisis. Verantwoord omgaan met onzekerheid](#), De Nieuwe Denktank 2023, p. 16.

³² Daarbij kan worden opgemerkt dat TNO niet alleen staat in haar argumentatie. Veel van de door TNO aangedragen argumenten worden door het RIVM onderschreven in RIVM-briefrapport 2021-0115, dat als 'RIVM 1' wordt aangeduid in de VIA15 uitspraak en tevens ten grondslag ligt aan de acceptatie van de rekenkundige afstandsgrens.

Juridische onderbouwing

- 2.5.7. De Raad van State heeft in de ViA15-uitspraak overwogen dat het hanteren van een drempelwaarde op zichzelf niet in strijd is met de vereisten voor een voortoets of passende beoordeling, mits het causaal verband tussen emissie en depositie en de gevolgen voor Natura 2000-gebieden nog steeds aan de hand van de beste wetenschappelijke kennis wordt onderzocht.³³
- 2.5.8. Het voorzorgsprincipe belemmert het hanteren van een hogere rekenkundige ondergrens niet, omdat dit principe gericht is op het beheersen van risico's (op significante effecten),³⁴ niet op het volledig uitsluiten van elk hypothetisch risico.³⁵ Voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel is nodig dat er sprake is van dreigende (significante) milieuschade en wetenschappelijke onzekerheid over de omvang van de dreigende schade. Een enkele kans op het ontstaan van schade is niet voldoende. Het voorzorgsbeginsel schrijft geen exact resultaat voor maar kan alleen richtinggevend zijn bij de vaststelling van normen. Uiteindelijk is het op basis van het voorzorgsbeginsel aan het bevoegd gezag om te beslissen over het te nemen risico in de hoogte van de ondergrens, rekening houdend met een maatschappelijk aanvaardbaar risiconiveau.³⁶
- 2.5.9. De betrokken lidstaat of het bevoegd gezag heeft daarbij een zekere beoordelingsruimte op grond van artikel 6, lid 3, Hrl. Toepassing van het voorzorgsbeginsel en de in dat kader aanwezige beoordelingsruimte verlangt (wel) dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde Natura 2000-gebied kunnen worden weggenomen.³⁷ Dat is dus ook van belang voor het bepalen van een drempelwaarde. Vergelijk de hiervoor aangehaalde ViA15-uitspraak waar de afstandsgrens bij wegen aanvaardbaar werd geacht.³⁸
- 2.5.10. Emissies onder de nieuwe rekenkundige ondergrens worden nog altijd meegenomen in de achtergronddepositie en bij nieuwe plannen of projecten opnieuw worden beoordeeld. Er is dus *geen* sprake van een vrijstelling van de (cumulatieve) beoordeling van deze deposities. Opname in de achtergrondconcentratie waarborgt dat de eisen uit het Moorburch-arrest en andere relevante EU-jurisprudentie worden nageleefd.³⁹

³³ Vergelijk ABRvS 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1299](#), r.o. 35.

³⁴ Zie ook: C.R. Sunstein, *Laws of fear, beyond the precautionary principle*, Cambridge: Cambridge University Press 2005, p. 120; Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000)1 def, waarnaar in recente jurisprudentie wordt verwezen, zoals ABRvS 25 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2821](#), r.o. 17.1.

³⁵ N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford: Oxford University Press 2002, p. 156-159. Zie ook T. Barkhuysen & F. Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak', in: M.N. Boeve & R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman*, Centrum voor Milieurecht 2010, p. 51. Niet voor niets formuleert de Europese jurisprudentie als eis bij een passende beoordeling of voortoets dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied moeten worden weggenomen, zie: [HvJ EU 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593](#), punt 39 en de daar aangehaalde rechtspraak.

³⁶ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000)1 def.

³⁷ HvJ EU 17 april 2018, [C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255](#).

³⁸ De beoordeling viel anders uit bij de gebruikte emissiefactoren op grond van de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). Er bestond twijfel over de vraag of die emissiefactoren werden gehaald, waardoor de gevolgen voor de natuur niet goed konden worden ingeschat. Omdat in dat geval de emissie niet met de vereiste zekerheid kon worden vastgesteld, kon vanwege het uit artikel 6, lid 3, Hrl voortvloeiende voorzorgsbeginsel de emissiefactoren op grond van de Rav niet (meer) worden gebruikt, ABRvS 7 september 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2557](#).

³⁹ [ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299](#), TBR 2023/80, m.nt. N.G.M. Valkering, § 2.1 en 2.2.

- 2.5.11. Het verhogen van de rekenkundige ondergrens zorgt daarbij niet voor een vergunningsvrijstelling – zoals de eerder gehanteerde 'grenswaarden' in het PAS of de bouwvrijstelling — maar een beoordelingsvrijstelling waarvoor niet de eis geldt dat de gevolgen van die vrijstelling eerst passend moeten worden beoordeeld.⁴⁰ Nu geen vergunningsvrijstelling wordt gehanteerd bestaat ook geen noodzaak om – zoals door sommige auteurs bepleit⁴¹ – een structurele daling van de landelijke stikstofdepositie voorwaardelijk te maken aan de verhoging van de rekenkundige ondergrens.
- 2.5.12. *Invoering:* Dit voorstel kan eveneens via de 'noodregeling stikstof Natura 2000' op grond van artikel 23.6b van de Omgevingswet worden ingevoerd, waarbij de ondergrens wordt bijgesteld.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

3. Hoofdstuk 2: 'De papieren tijger getemd'

Een realistische uitvoering van de Greenpeace-uitspraak

- 3.1. Probleem: De Greenpeace-uitspraak legt de Staat een aanzienlijke natuurherstel- en anti-verslechteringsopgave op, ongeacht een mogelijk hoger beroep. Deze opgave vereist een (meer) realistische uitvoering van de verplichtingen uit art. 6, lid 2, Hrl om aan het vonnis te voldoen en de praktijk te ondersteunen. Zonder een dergelijke realistische uitvoering zal de opgave ook een negatief effect hebben op de uitvoering van de additionaliteits-toets.⁴²

3.2. 2A: Primair voorstel: Breng focus aan in de natuurherstelopgave

Context

- 3.2.1. Op grond van artikel 6, lid 2, Hrl rust op lidstaten de verplichting om verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats in Natura 2000-gebieden te voorkomen. In de huidige praktijk wordt vaak impliciet aangenomen dat dit verslechteringsverbod op *alle* in een gebied aanwezige habitattypen (en dus ook habitattypen die niet ten grondslag hebben gelegen aan de aanwijzing van het Natura 2000-gebied) even streng van toepassing is.

Focus binnen de hersteldoelstelling

- 3.2.2. Indachtig de meer gerichte toepassing van art. 6, lid 2, Hrl is verdedigbaar dat het verslechteringsverbod met name ziet op de "**kernhabitattypen**" die ten grondslag hebben gelegen aan de aanwijzing van het desbetreffende Natura 2000-gebied.⁴³ Deze kernhabitattypen vormden immers de aanleiding voor de vaststelling dat het gebied van communautair belang is. Ook de Europese Commissie is deze lijn toegedaan⁴⁴ en diverse auteurs hebben eveneens het standpunt bepleit dat de verplichting uit artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn zich specifiek richt op de habitats en soorten waarvoor het gebied is aangewezen.⁴⁵
- 3.2.3. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt steun voor deze interpretatie van de reikwijdte van artikel 6, lid 2, Hrl. Hoewel de AG in 2024⁴⁶ concludeerde dat het toepassingsbereik van artikel 6, lid 2, Hrl breder is dan enkel de habitattypen en soorten die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van een Natura 2000-gebied – anders gezegd, dat het zou zien op *alle* onder de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn ("**Vrl**") beschermde soorten – heeft het Hof van Justitie⁴⁷ deze visie niet gevolgd. Het Hof breidde de reikwijdte

⁴² Kort samengevat: de toets of een mitigerende maatregelen voor de realisatie van een project niet ook (*additioneel*) geschikt én noodzakelijk zijn voor natuurbehoud en -herstel.

⁴³ Vergelijk ook de letterlijke tekst van art. 6, lid 2 Hrl: 2 "De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van **de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones** niet verslechtert en er geen storende factoren optreden **voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen** voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben" (Vet, Adv.).

⁴⁴ "de passende maatregelen [maatregelen op grond van art. 6, lid 2 Hrl] betreffen alleen habitats en soorten "waarvoor de zones zijn aangewezen" [...]. Het doel is daarom niet het nemen van algemene beschermingsmaatregelen maar het nemen van maatregelen die gericht zijn op de soorten en habitats op grond waarvan het gebied is geselecteerd (d.w.z. de soorten en habitats die op het SGF als beduidend aanwezig zijn gerapporteerd en in het aanwijzingsbesluit zijn omschreven)" zie: Art. 6 Interpretation Guideline 2018, p. 30; zie ook p. 33.

⁴⁵ W. Backes, P.J.J. van Buren & A.A. Freriks, *Hoofdpijnen natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu 2004, p. 92; zie anders: A. Garcia-Ureta, *EU Biodiversity Law: Wild Birds and Habitats Directives*, Zutphen: EU Law Publishing 2020, p. 273-274.

⁴⁶ [Concl. A-G J. Kokott 22 februari 2024, C-66/23, ECLI:EU:C:2024:150](#).

⁴⁷ [HvJ EU 12 september 2024, C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733](#) (*Ellinki Ornithologiki Etaireia e.a.*).

van artikel 6, lid 2, Hrl slechts uit naar de onder de Vrl beschermde vogelsoorten. Die bredere reikwijdte vloeit echter niet voort uit een ruimere uitleg van artikel 6, lid 2, Hrl, maar uit de doorwerking van artikel 4 Vrl (dat alle vogelsoorten onder de Vrl wil beschermen) via artikel 7 Hrl in artikel 6, lid 2, Hrl.

- 3.2.4. Daarmee heeft artikel 6, lid 2, Hrl in beginsel betrekking op de habitattypen en soorten onder de Habitatrichtlijn die bepalend waren voor de aanwijzing van het gebied, én – via artikel 4 Vrl en artikel 7 Hrl – op alle vogelsoorten die onder de Vrl vallen. Dat doet echter niets af aan de mogelijkheid om te betogen dat artikel 6, lid 2, Hrl (voor wat betreft habitattypen en niet-vogelsoorten) enkel ziet op de soorten en typen die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van het gebied. Integendeel, het feit dat de conclusie van de AG op dit punt niet is gevolgd en het Hof van Justitie voor een beperktere uitleg heeft gekozen, versterkt juist de stelling dat artikel 6, lid 2, Hrl zich in hoofdzaak richt op de voor de aanwijzing doorslaggevende habitattypen en soorten.

Realistischere opgave

- 3.2.5. Door de natuurherstel- en anti-verslechtingsverplichtingen volgens artikel 6, lid 2, Hrl te beperken tot de kernhabitattypen die het wezenlijke beschermingsdoel van het Natura 2000-gebied vorm(d)en, ontstaat een meer realistische en haalbare taakstelling die volgt uit de Greenpeace-uitspraak.⁴⁸ Als voorbeeld blijkt dat circa 40% van het oppervlak van de habitats op de door Greenpeace zelf gepubliceerde 'Urgente lijst' afvalt wanneer de art. 6, lid 2 verplichting wordt beperkt tot habitattypen die relevant zijn geweest voor aanwijzing. Voor andere habitattypen geldt weliswaar de instandhoudingsverplichting van artikel 6, lid 1, Hrl, maar daarvoor staat niet ter discussie dat meer (beleids)ruimte⁴⁹ bestaat ten aanzien van de termijn waarbinnen de natuurdoelen moeten worden gehaald.⁵⁰
- 3.2.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via een (her)prioritering in de gebiedsplan-
nen en aanpassing van/andere uitleg voor art. 2.15a Omgevingswet, waarbij voor de anti-
verslechtingsopgave wordt ingezet op enkel kernhabitatten, habitatten die hebben ge-
leid tot de aanwijzing van desbetreffende Natura 2000-gebieden.

3.3. 2B Primair voorstel: Schrap 'verloren' gebieden

Context

- 3.3.1. Uit de recente Greenpeace-uitspraak volgt dat de Staat de KDW-doelstellingen uit art. 2.15a Omgevingswet voor 2025 niet hoeft te halen. Greenpeace heeft in de kortgeding procedure van de zomer van 2024 gesteld dat sommige habitattypen (de zogenoemde 'Rode Lijst'-habitats) daarmee na 2025 onherstelbaar zijn aangetast. Indien habitats inderdaad onherstelbaar zijn verslechterd, is er in feite geen realistische kans meer op c.q. noodzaak tot herstel tot het vereiste beschermingsniveau.

Schrapping

⁴⁸ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:578](#)

⁴⁹ Zie hierna onder § 3.7.3 voor dit verschil.

⁵⁰ Vergelijk r.o. 13.6 (inz. art. 6, lid 1, Hrl doelstelling) en 13.7. (inz. art. 6, lid 2, Hrl doelstelling) van ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS).

- 3.3.2. Wanneer habitattypen voorgoed verloren zijn gegaan, is het verdedigbaar om deze te schrappen uit de aanwijzingsbesluiten van de betreffende Natura 2000-gebieden.⁵¹ Dit brengt met zich mee dat niet langer wordt gestreefd naar onhaalbare instandhoudingsdoelen voor deze gebieden, van lidstaten wordt onder de Hrl namelijk niet gevraagd hun middelen tevergeefs in te zetten.⁵² Hetzelfde geldt voor andere habitats die reeds onherstelbaar zijn verslechterd of beschadigd. Daarbij moet het gebied niet alleen beschadigd zijn, maar het moet in beginsel ook de capaciteit voor toekomstig herstel zijn verloren.⁵³
- 3.3.3. Volledige of eenzijdige schrapping zonder inzet van een stevig natuurherstel- en anti-verslechtingspakket voor de overige habitats o.b.v. art. 6, lid 2, Hrl zou kunnen stuiten op bezwaren vanuit het Unierecht. Europese jurisprudentie vereist dat een lidstaat niet zomaar beschermde gebieden mag “opgeven” als tegelijkertijd onvoldoende maatregelen worden genomen om de wél redbaar geachte habitats te beschermen en te herstellen.⁵⁴
- 3.3.4. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via een wijziging van de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden.

3.4. 2C Primair Voorstel: Benut de beoordelingsruimte van art. 6 lid 2 Hrl optimaal

Context

- 3.4.1. Artikel 6, lid 2, Hrl verplicht lidstaten “passende maatregelen” te nemen om verslechtering te voorkomen. In de Greenpeace-uitspraak volgt de rechtbank een relatief strikte lezing van de beoordelingsruimte van lidstaten inzake deze verplichting die is beperkt tot enkel de soort maatregelen die worden getroffen. Volgens Europese jurisprudentie heeft een lidstaat echter een zekere mate van beoordelingsruimte bij de timing, omvang en welke maatregelen die hij treft.

Beoordelingsruimte

- 3.4.2. Het is vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat al uit de term ‘passende maatregelen’ volgt dat lidstaten bij toepassing van art. 6, lid 2, Hrl over een beoordelingsmarge beschikken.⁵⁵ Deze lijn is doorgetrokken in vaste jurisprudentie van de Raad van State waarin wordt bevestigd dat het bevoegd gezag in Nederland “*beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen met significante gevolgen voor natuurwaarden te voorkomen*”.⁵⁶ Bij de toepassing van die beoordelingsruimte is het aan het bevoegd gezag om inzichtelijk te maken binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze

⁵¹ Deze schrapping is overigens niet vrijwillig, een lidstaat is zelfs verplicht een voorstel tot schrapping in te dienen bij de Europese Commissie indien het gebied c.q. de habitat niet langer kan bijdragen aan het halen van de doelstellingen onder de Hrl. Vgl.: HvJ EU 3 april 2014, [C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214](#) (*Cascina Tre Pini*), r.o. 27.

⁵² Vgl.: HvJ EU 3 april 2014, [C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214](#) (*Cascina Tre Pini*), r.o. 28.

⁵³ Vgl. HvJ EU 13 december 2007, [C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780](#) (*Commissie v. Ierland*), r.o. 86 – 88 en HvJ EU 24 november 2011, [C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768](#) (*Commissie v. Spanje*), r.o. 130-132; Het Hof van Justitie accepteert het argument van de spreekwoordelijke ‘lege vissenkom’ niet, de kom moet niet alleen leeg zijn maar ook dusdanig ‘stuk’ dat deze niet opnieuw met de spreekwoordelijke water en vissen gevuld kan worden. Vgl. N. Claudia Miron & L. Cashman, *European Union Case Law on the Birds and Habitats Directives*, Deventer: Kluwer 2024, p. 281-282.

⁵⁴ HvJ EU 3 april 2014, [C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214](#) (*Cascina Tre Pini*), r.o. 32.

⁵⁵ HvJ EU 14 januari 2016, [C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10](#) (*Grüne Liga*), r.o. 40.

⁵⁶ ABRvS 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#), r.o. 7.1.

effectief zijn c.q. binnen welke (afzienbare) termijn deze maatregelen tot relevante verbetering kunnen leiden.⁵⁷

- 3.4.3. De rechtbank erkent in de Greenpeace-uitspraak zelf dat prioritering mogelijk is (bijv. via de 'Urgente lijst'), maar stelt tegelijkertijd dat er geen beoordelingsruimte bestaat voor de timing (en de omvang) van maatregelen. Dit is innerlijk tegenstrijdig: als prioritering is toegestaan, impliceert dat ook een mate van beoordelingsruimte in het moment en de mate waarin maatregelen worden ingezet. Deze lijn van de rechtbank staat daarbij haaks op de jurisprudentie van het Hof van Justitie die juist wel beoordelingsruimte laat in de timing.⁵⁸

Preventie vs. herstel

- 3.4.4. Bovendien is het belangrijk om onderscheid te maken tussen (i) het vooraf nemen van maatregelen om verslechtering te voorkomen en (ii) herstelmaatregelen na reeds opgetreden verslechtering. Art. 6, lid 2, Hrl heeft primair een preventie strekking.⁵⁹ Het merendeel van de jurisprudentie over dit artikel ziet dan ook op beoordeling van maatregelen die moeten voorkomen dat verslechtering optreedt. Nu vaststaat dat in Nederland sprake is van (gedeeltelijke) verslechtering, ligt de focus evenwel op herstel. Hierover bestaat volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie meer flexibiliteit wat betreft de omvang, aard en timing van maatregelen dan wanneer verslechtering nog niet zou zijn ingetreden.⁶⁰
- 3.4.5. Het voorgaande laat ruimte voor een beleidslijn waar de beoordelingsruimte binnen art. 6, lid 2, ruimer wordt benut om te komen tot een meer realistische opgave.
- 3.4.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via het nog aan te passen landelijk beleid ter uitvoering van de Greenpeace-uitspraak en aanpassing van/andere uitleg van art. 2.15a Omgevingswet, waarbij expliciet gebruik wordt gemaakt van de beoordelingsruimte die Europese jurisprudentie biedt in de omvang en timing van maatregelen.

3.5. 2D Primair voorstel: Kies voor compensatie in plaats van daling onder de KDW

Context

- 3.5.1. In de discussie over verslechtering van habitattypen vormt verlaging van de stikstofdepositie tot onder de KDW vaak de centrale maatregel. Het is evenwel de vraag of dit de enige route in relatie tot de KDW is.

Compensatie

- 3.5.2. Uit de Europese jurisprudentie kan worden afgeleid dat compensatie – analoog aan de zogenoemde ADC-toets (artikel 6, lid 4, Hrl) – ook een optie kan zijn om aan de verslechteringsverplichting te voldoen: als verslechtering lokaal niet of niet tijdig te vermijden is,

⁵⁷ ABRvS 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#), r.o. 7.2.-7.3.

⁵⁸ Zie de verplichting om 'tijdig' – en dus niet 'onverwijld' zoals de rechtbank voorschrijft – maatregelen te nemen in HvJ EU 24 november 2011, [C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768](#) (*Commissie v. Spanje*) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130918&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, r.o. 152.

⁵⁹ Zie ook: Ch.W. Backes, [M en R 20221/42](#), punt 3/5

⁶⁰ [Vgl. C-504/14](#) (*Commissie v. Griekenland*) en [C-434/22](#) (*Latvijas valsts meži*).

kan elders compensatie plaatsvinden, mits de algehele instandhoudingsdoelstellingen gewaarborgd blijven.⁶¹

- 3.5.3. Dit geeft ruimte naar een beleidslijn waarbij niet elke habitat per se onder de KDW hoeft te komen, zolang de aantasting elders wordt gecompenseerd en op gebiedsniveau wordt voldaan aan de instandhoudingsdoelstellingen. Vooral in situaties waarin het technisch of sociaal-economisch disproportioneel is om de depositie tot onder de KDW te krijgen, kan compensatie uitkomst bieden.
- 3.5.4. Europese jurisprudentie stelt wel strikte voorwaarden aan compenserende maatregelen: deze moeten doeltreffend en tijdig zijn en mogen niet leiden tot een algemene achteruitgang van het Natura 2000-netwerk.⁶²
- 3.5.5. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via het nog aan te passen landelijk beleid ter uitvoering van de Greenpeace-uitspraak en aanpassing van/andere uitleg van art. 2.15a Omgevingswet, waarbij expliciet gebruik wordt gemaakt van de ruimte die Europese jurisprudentie biedt voor compensatie van de gevolgen van verslechtering in plaats van het tegengaan van die verslechtering.

3.6. 2E Primair voorstel: Haal de KDW uit de wet

Context

- 3.6.1. In artikel 2.15a Omgevingswet zijn landelijke KDW-doelstellingen opgenomen. De rechtbank heeft in de Greenpeace-uitspraak vastgesteld dat deze doelen voor 2025 niet haalbaar zijn en dat de gekozen prioriteitstelling onjuist, althans onvolledig, is. De wet zou dus alleen al daarom moeten worden aangepast om recht te doen aan deze bevindingen.

Gebiedsgerichte benadering

- 3.6.2. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat artikel 6, lid 2, Hrl een preventieve aanpak vereist om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen, maar niet voorschrijft dat daartoe een expliciete KDW-norm in nationale wetgeving moet staan.⁶³ De rechtbank in de Greenpeace zaak, waarschuwt voor het risico van een inbreukprocedure wanneer de KDW-doelstellingen uit de wet worden gehaald.⁶⁴ Dit lijkt evenwel voornamelijk het geval indien hiervoor geen regeling/programma in de plaats komt en Nederland haar verplichtingen onder art. 6, lid 2, Hrl onvoldoende naleeft.
- 3.6.3. Ruimte bestaat daarom voor het vervangen van de uniforme, landelijke KDW-doelstellingen door gebiedsspecifieke doelstellingen. Deze sluiten beter aan bij de ecologische situatie in individuele Natura 2000-gebieden en bij de mate van haalbaarheid in de praktijk.
- 3.6.4. Daarnaast kunnen in die gebiedsspecifieke doelstellingen ook de andere voorstellen worden verdisconteerd:
- (i) Voorstel 2A: alleen toepassen van art. 6, lid 2, Hrl voor de kernhabitattypen;
 - (ii) Voorstel 2B: schrappen van onherstelbaar verloren habitats;

⁶¹ HvJ EU 14 januari 2016, [C-399/14](#), [ECLI:EU:C:2016:10](#) (*Grüne Liga*), r.o. 70-74.

⁶² Zie bijv. [ABRvS 24 juli 2019](#), [ECLI:NL:RVS:2019:2560](#); [ABRvS 1 juni 2022](#), [ECLI:NL:RVS:2022:1561](#).

⁶³ Bijv.: HvJ EU 13 december 2007, [C-418/04](#), [ECLI:EU:C:2007:780](#) (*Commissie v. Ierland*); HvJ EU 13 december 2018, [C-298/17](#), [ECLI:EU:C:2018:1017](#) (*PAS*).

⁶⁴ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:578](#), (*Greenpeace*) r.o. 5.72.

(iii) Voorstel 2C: benutten van meer beoordelingsruimte rond omvang en timing van passende maatregelen;

(iv) Voorstel 2D: onder voorwaarden inzetten van compensatie.

3.6.5. Hiermee ontstaat meer maatwerk en een realistischer uitvoeringskader. Deze gebiedsspecifieke doelstellingen zouden kunnen worden gecombineerd met evenzo gebiedsspecifieke bronmaatregelen en een 'stikstofquotum' per bedrijf voor NH₃ emissie.⁶⁵

3.6.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via een aanpassing van art. 2.15a Omgevingswet, waarin de KDW-doelen worden geschrapt of vervangen door gebiedsspecifieke doelstellingen.

3.7. 2F Subsidiair voorstel: Generieke provinciale additionaliteitstoets

Context

3.7.1. De zogenaamde *additionaliteitstoets* houdt in dat bij de beoordeling van een project, maatregelen (bijvoorbeeld extern salderen of het beëindigen van bemesting)⁶⁶ alleen als mitigerende maatregel kunnen worden ingezet in een passende beoordeling als aanneemelijk is dat deze maatregelen niet ook (*additioneel*) geschikt én noodzakelijk zijn voor het behoud, herstel of de verbetering van natuurwaarden conform art. 6, lid 1 en lid 2, Hrl.⁶⁷ Met andere woorden, als de overheid die maatregel toch al moet (laten) uitvoeren in het kader van natuurherstel, kan deze bijvoorbeeld niet worden ingezet als salderingsruimte voor private projecten.⁶⁸

Provinciale plannen

3.7.2. In plaats van deze toets steeds per project te laten plaatsvinden met verwijzing naar vaak provinciale plannen⁶⁹ kunnen provincies een *generieke additionaliteitstoets* uitvoeren bij de vaststelling van hun gebiedsplannen en overige beleidsregels. Voor provincies is het nemen van zo een (generiek) besluit over additionaliteit eenvoudig toe te voegen aan het besluit tot vaststelling van de provinciale gebiedsprogramma's. Via deze (generieke) provinciale additionaliteitstoets kan de provincie aannemelijk maken dat een (aangenomen noodzakelijke) daling van stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden gerealiseerd wordt en dat overige maatregelen (inzet van salderingssaldo of intrekking van vergunningen) daarvoor dus niet noodzakelijk zijn.⁷⁰

⁶⁵ De dalende landelijke lijn in NO_x emissies maakt dat minder noodzaak is voor een quotum rond deze emissies.

⁶⁶ N.B. de additionaliteitstoets is ook relevant bij intrekkingprocedures, waar (kort samengevat) moet worden gemotiveerd waarom intrekking van de vergunning niet ook (additioneel) geschikt en noodzakelijk is voor natuurherstel.

⁶⁷ Meer specifiek: een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, kan alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken als – gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling – het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Zie ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS) r.o. 13-13.8; zie ook: ABRvS 24 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2627](#).

⁶⁸ De achtergrond hiervan is dat dit zou afdoen aan het nuttig effect van art. 6, lid 1 n lid 2, zie: HvJ EU 17 april 2018, [C-441/17](#), [ECLI:EU:C:2018:255](#), r.o 213 en HvJ EU 7 november 2018, [C-293/17](#), [ECLI:EU:C:2018:882](#), r.o. 121-124.

⁶⁹ ABRvS 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:625](#).

⁷⁰ Idem.

- 3.7.3. Daarbij lijkt het van belang om meer dan tot nu toe werd gedaan – gelijk aan voorstel 2A – onderscheid te maken tussen:⁷¹
- Herstelmaatregelen (art. 6, lid 2, Hrl), waarbij in beginsel slechts beoordelingsruimte bestaat.
 - Instandhoudingsmaatregelen (art. 6, lid 1, Hrl), waarvoor (volledige) beleidsvrijheid bestaat.
- 3.7.4. De beleidsvrijheid bij instandhoudingsmaatregelen is dermate groot dat mogelijk zelfs volstaan kan worden met een maatregel die aansluit de 'autonome daling' van stikstofdepositie.
- 3.7.5. Daarbij speelt mee dat binnen de additionaliteitstoets niet hetzelfde strikte kader geldt als bij het opstellen van bijvoorbeeld een passende beoordeling. Provincies hoeven, zoals vaak wordt verondersteld, niet aan te tonen dat er geen wetenschappelijke twijfel bestaat over of de instandhoudings- en herstelmaatregelen kunnen leiden tot een noodzakelijke daling in stikstofdepositie, maar slechts dat die daling 'aannemelijk' is.⁷²
- 3.7.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd door de provincies die deze toets kunnen opnemen in hun gebiedsplannen of beleidsregels, waarbij expliciet wordt onderbouwd en vermeld dat voor de beoogde (herstel)doelen geen private salderingsruimte / intrekking van vergunningen nodig is.
- 3.8. 2G Subsidiair voorstel: Additionaliteitsverbod bij inzet salderingssaldo van private partijen**
- Context*
- 3.8.1. Als – gedeeltelijk – alternatief voor voorstel 2F, bestaat ruimte om de meest prangende consequentie van de additionaliteitstoets op te lossen: de additionaliteitstoets bij de inzet van privaat salderingssaldo. Uit recente jurisprudentie van de Raad van State volgt namelijk dat de additionaliteitstoets ook geldt bij de toelating van projecten waarbij tussen private partijen wordt gesaldeerd met stikstofdepositie.⁷³
- Verbodsbepaling*
- 3.8.2. De additionaliteitstoets richt zich – zoals hiervoor is toegelicht – in een vergunningsprocedure (kort samengevat) op de vraag of het salderingssaldo dat in het vergunningsproces wordt ingezet niet ook geschikt en noodzakelijk is voor natuurherstel. Van het bevoegd gezag – veelal het college van Gedeputeerde Staten van een provincie – wordt in de kern in dat geval verlangd dat zij eerst beoordeelt of het salderingssaldo dat in het vergunningproces wordt ingezet niet ook geschikt en noodzakelijk is voor natuurherstel.⁷⁴
- 3.8.3. Een nationaal verbod of bindende instructie aan provincies om bij een toestemmingsverzoek van een private partij voor een specifiek plan of project het salderingssaldo niet als instandhoudings- of herstelmaatregel onder art. 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn in te

⁷¹ Vergelijk r.o. 13.6 (inz. art. 6, lid 1 doelstelling) en 13.7. (inz. art. 6, lid 2 doelstelling) van ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS).

⁷² ABRvS 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:71](#), 14.8.

⁷³ ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:831](#) n.b. deze jurisprudentie is van toepassing op extern salderen, maar zal naar verwachting na de Rendac-/ en Amercentrale-uitspraken (zie hierna) ook van toepassing zijn op intern salderen.

⁷⁴ ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:831](#), r.o. 4.2.

zetten, kan ervoor zorgen dat de additionaliteitstoets – zoals geformuleerd in de *PAS*- en *GOL-uitspraak*⁷⁵ – niet in iedere individuele procedure opnieuw hoeft te worden uitgevoerd. Indien wetgeving of beleid het bevoegd gezag expliciet verbiedt om privaat salderingssaldo voor natuurherstel te gebruiken, is dat saldo namelijk niet langer een geschikte maatregel. Hierdoor kan de provincie het salderingssaldo niet aanmerken als instandhoudings- of passende maatregel, en vervalt de vraag of die maatregel noodzakelijk is voor natuurherstel feitelijk.

- 3.8.4. Ruimte voor deze aanpak volgt uit de beoordelingsruimte die lidstaten hebben bij de keuze van maatregelen rond natuurherstel. Volgens rechtspraak van het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen namelijk over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat geen verslechtering of verstoring plaatsvindt.⁷⁶ Een nationaal verbod of bindende instructie aan provincies om geen gebruik te maken van privé-salderingssaldo voor hersteldoelinden borgt dat deze route niet kan worden benut om aan de algemene herstelverplichting van artikel 6 te voldoen. Tegelijkertijd moet Nederland via andere wegen aantonen hoe zij wél invulling geeft aan de natuurherstelverplichting, om geen strijd met de unietrouwe uitvoering en art. 6 te riskeren. Dit kan bijvoorbeeld door te onderbouwen dat de benodigde stikstofdaling ook zonder privé-salderingssaldo wordt bereikt, via gebiedsgerichte aanpakken of andere bronmaatregelen.
- 3.8.5. Een aanknopingspunt voor deze benadering is ook de uitspraak van 28 februari 2024 waarin de Raad van State voor het eerst bevestigde dat de additionaliteitstoets eveneens dient te worden uitgevoerd bij gebruik van salderingssaldo *tussen* private partijen.⁷⁷ Daarin overwoog de Raad van State expliciet dat in art. 2.8 van de Wet natuurbescherming (oud) geen aanknopingspunten konden worden gevonden voor het niet toepassen van de additionaliteitstoets bij gebruik van salderingssaldo tussen private partijen.⁷⁸ Daarmee suggereerde de Raad van State dat ruimte bestaat om een nationale uitzondering in te voeren. Binnen het kader van de Habitatrichtlijn lijkt daar ook ruimte voor, mits (dus) wordt voldaan aan de natuurherstelverplichtingen van art. 6, eerste en tweede lid. Dit dient zorgvuldig onderbouwd te worden bij de invoering van een 'additionaliteitsverbod'.
- 3.8.6. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd door in het Besluit kwaliteit leefomgeving ("Bkl") op te nemen dat het gebruik van privaat salderingssaldo voor natuurherstel wordt uitgesloten, waardoor provincies vervolgens in hun eigen beleid deze lijn moeten vertalen.

⁷⁵ ABRvS 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:625](#).

⁷⁶ Vgl.: ABRvS 24 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2627](#) (GOL-tussenuitspraak) r.o. 30.4-30.5 en van A BRvS 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:625](#) (GOL-uitspraak) r.o. 49-49.2 en 50. HvJ EU 13 december 2007, [C-418/04](#), [ECLI:EU:C:2007:780](#) (*Commissie v. Ierland*).

⁷⁷ ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:831](#).

⁷⁸ ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:831](#), r.o. 4.2.

4. Hoofdstuk 3: 'Op weg naar goede papieren'

Het wegwerken van de onzekerheid voor PAS-melders en 'positief geweigerden'

- 4.1. Probleem: Talloze PAS-melders en houders van 'positieve weigeringen' verkeren in onzekerheid sinds de PAS-uitspraak van de Raad van State. De uitspraken in Rendac en Amercentrale verergeren dit.

4.2. 3A Primair voorstel: Legalisatiewet PAS-meldingen en positieve weigeringen

Context

- 4.2.1. Nederland kampt met de situatie dat vele activiteiten zijn uitgevoerd op basis van een PAS-melding of een 'positieve weigering' (afwijzing van een vergunningsaanvraag, maar met de kanttekening dat geen vergunning nodig zou zijn). Volgens Nederlands recht zijn deze meldingen en positieve weigeringen geen formele besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht ("Awb"), omdat zij geen rechtsgevolg in het leven roepen.⁷⁹ Daarom wordt – kort gezegd – aangenomen dat, ook als men over een PAS-melding of een positieve weigering beschikt, alsnog een natuurtoestemming nodig is zodra de activiteit significant negatieve gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.⁸⁰

Ruimte in Europese jurisprudentie

- 4.2.2. Uit diverse arresten van het Hof van Justitie, waaronder het *AquaPri-arrest*⁸¹, en de uitleg die de Raad van State in o.a. de *Rendac-uitspraak*⁸² aan dit arrest geeft, volgt dat een nieuwe natuurtoestemming niet vereist is indien:

- (i) reeds toestemming is verleend op grond van artikel 6, lid 3, Hrl, én
- (ii) een toetsing op grond van artikel 6, lid 3, Hrl heeft plaatsgevonden.

- 4.2.3. De term 'toestemming' in de zin van artikel 6, derde lid, Hrl is ruimer dan een besluit in de zin van de Awb: zij omvat iedere handeling – algemeen of specifiek op een bepaalde activiteit gericht – die feitelijk de toestemming geeft om die activiteit uit te voeren. Uit de arresten *Solvay*⁸³, *Doel*⁸⁴ en *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*⁸⁵ blijkt bijvoorbeeld dat ook handelingen van algemene strekking, zoals formele wetten, hieronder kunnen vallen.⁸⁶

⁷⁹ Welke melding volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State niet op een rechtsgevolg is gericht en daardoor geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, zie bijv.: ABRvS 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:844](#), r.o. 1.1. Ook een positieve weigering is geen Awb-besluit, maar beroep tegen een dergelijk besluit is via de gelijkstelling van weigeringen ten behoeve van de beroepsgang in art. 6:2 Awb wel mogelijk. Zie bijv.: ABRvS 17 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:131](#).

⁸⁰ Meer specifiek een omgevingsvergunning op basis van art. 5.1(1)e Omgevingswet ("Ow") voor een zogenaamde Natura 2000-activiteiten. Volgens bijlage A van de [Omgevingswet](#), is een Natura 2000-activiteit een "activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied".

⁸¹ HvJ EU 10 november 2022, C-278/21, [ECLI:EU:C:2022:864](#).

⁸² ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (*Rendac*).

⁸³ HvJ EU 16 februari 2012, [C-182/10](#), [ECLI:EU:C:2012:82](#) (*Solvay*).

⁸⁴ HvJ EU 11 september 2017, [C-411/17](#), [ECLI:EU:C:2019:622](#) (*Doel*).

⁸⁵ HvJ EU 13 oktober 2011, [C-43/10](#), [ECLI:EU:C:2011:651](#) (*Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*)

⁸⁶ Vergelijk HvJ EU 16 februari 2012, [C-182/10](#), [ECLI:EU:C:2012:82](#) (*Solvay*), r.o. 65-70. Relevant is of een handeling "has the characteristics of an agreement given by the authorities in respect of the project concerned", niet welke nationaal bestuursprocesrechtelijke kader deze toestemming heeft, zie: HvJ EU 11 september 2017, [C-411/17](#), [ECLI:EU:C:2019:622](#) (*Doel*), r.o.144.

PAS-meldingen en positieve weigeringen als 'toestemming'

- 4.2.4. Het is goed verdedigbaar dat de *vrijstellingsregeling onder het PAS*⁸⁷ (waarvan PAS-melders gebruikmaakten)⁸⁸ en de *positieve weigeringen*, kwalificeren als 'toestemming' op grond van artikel 6, lid 3, Hrl. Zij gaven immers feitelijk ruimte om de betreffende activiteit te verrichten. Dat de vrijstellingsregeling onder het PAS door de Raad van State onverbindend is verklaard⁸⁹, doet er niet aan af dat de activiteiten *de facto* waren toegestaan.⁹⁰
- 4.2.5. Voor zowel de vrijstellingsregeling onder het PAS als voor de 'positieve weigeringen' heeft bovendien een toetsing aan artikel 6 Hrl plaatsgevonden.
- Voor de PAS-meldingen lag aan de vrijstelling een – zij het later onjuist bevonden – passende beoordeling ten grondslag.
 - Bij de positieve weigeringen vond steeds een voortoets – of *Screening Fase* test, in de bewoording van het Hof van Justitie – plaats.
- 4.2.6. Het gegeven dat deze beoordelingen achteraf onjuist zouden kunnen zijn – of met de kennis van nu anders zouden uitpakken – doet er volgens vaste rechtspraak van zowel het Hof van Justitie als de Raad van State niet aan af dat wél een toetsing is verricht.⁹¹ Ook is het niet verplicht deze toetsing te herhalen.⁹²
- Legaliserende wettelijke bekrachtiging*
- 4.2.7. Indien PAS-meldingen en positieve weigeringen kunnen worden gezien als toestemming in de zin van artikel 6, lid 3, Hrl en daar ook een toetsing aan artikel 6, lid 3 Hrl aan voorafging, dan is volgens het Unierecht aldus geen nieuwe natuurtoestemming vereist. De strengere Nederlandse regel dat dergelijke activiteiten tóch een nieuwe vergunning nodig hebben, kan dus worden versoepeld.
- 4.2.8. Met een 'legalisatiewet' kunnen deze beslissingen (opnieuw) worden bekrachtigd, door ze expliciet aan te merken als "natuurtoestemmingvervangende besluiten" (bijv. in de zin van art. 2.4, vijfde lid, Aanvullingswet natuur Omgevingswet).
- 4.2.9. Europese rechtspraak lijkt toe te laten dat Nederland daarmee niet in strijd handelt met art. 6 Hrl. De mogelijkheid om deze toestemming/vergunningvervangende besluiten in te trekken of te wijzigen bij aangetoonde aantasting van de natuur (art. 6, lid 2, Hrl) blijft daarbij bestaan.⁹³
- 4.2.10. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd via een wettelijke regeling waarin PAS-melders en houders van positieve weigeringen expliciet worden aangemerkt als

⁸⁷ Zie in haar laatste vorm art. 2.12 van het Besluit natuurbescherming zoals dat luidde op 28 mei 2019.

⁸⁸ Het is daarbij belangrijk te realiseren dat voor dit voorstel niet de PAS-melding, maar de vrijstellingsregeling wordt aangemerkt als 'toestemming'. Over de PAS-melding oordeelde de Raad van State eerder dat geen sprake was van een toestemming in de zin van art. 6 Hrl, omdat (kort samengevat) slechts toepassing werd gegeven aan een in de wet voorkomende vergunningsvrijstelling, zie: ABRvS 2 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2903](#), r.o. 5.

⁸⁹ Zie: ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), r.o. 33-34.5.

⁹⁰ Vergelijk ook het brede toestemmingsbegrip in HvJ EU 9 september 2020, [C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680](#) (*Friends of the Irish Environment*), r.o. 42.

⁹¹ Vgl: Rb Overijssel 22 maart 2024, [ECLI:NL:RBOVE:2024:1533](#), r.o. 8-8.1.5. en de daar besproken jurisprudentie.

⁹² In het licht van het hiervoor besproken AquaPri arrest wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat de legalisatiewet zo dient te worden ingericht dat niet (alsnog) een nieuwe toestemming of toetsing in de zin van art. 6, lid 3, Hrl wordt verleend.

⁹³ Vergelijk de lijn van de Raad van State in: [ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (*Rendac*), r.o. 24.1-24.6.

rechtsgeldig toegestane activiteiten, bijvoorbeeld door ze aan te merken als natuurtoestemming vervangende besluiten in de zin van art. 2.4 Invoeringswet Natuur Omgevingswet.

4.3. 3B Subsidiair voorstel: (Tijdelijk) gedoogregime voor PAS-melders

Context

- 4.3.1. Dit voorstel voorziet in een alternatief voor de situatie dat er, anders dan onder 3A be-
toogt, geen formele toestemming in de zin van artikel 6, lid 3, Hrl blijkt te zijn verleend
voor activiteiten van PAS-melders. In dat geval lijkt er ruimte voor een meer bestendige
gedoogsituatie dan de situatie die nu op basis van de uitspraak van de Raad van State
uit begin 2024 bestaat.

Europese verplichting

- 4.3.2. Indien wordt aangenomen dat voor de PAS-meldingen nooit toestemming is verleend in
de zin van art. 6, lid 3 Hrl, dan kan worden onderbouwd dat Nederland niet in strijd heeft
gehandeld met art. 6, lid 3, Hrl.⁹⁴ Nederland heeft op dat moment immers überhaupt geen
toestemming verleend. Op Nederland rust dan in beginsel ook geen verplichting om op
basis van het beginsel van loyale samenwerking zoals is vastgelegd in artikel 4, lid 3,
VEU, de onregelmatigheid te herstellen door alsnog een passende beoordeling te eisen
van de betrokken PAS-melders.⁹⁵

Verplichtingen uit art. 6, lid 2, Hrl

- 4.3.3. Het ontbreken van een toestemming op grond van art. 6, lid 3, Hrl ontslaat Nederland
echter niet van de verplichting uit art. 6, lid 2, Hrl om verslechtering van de natuur als
gevolg van de activiteiten onder de PAS-meldingen te voorkomen.⁹⁶ Met andere woor-
den: ook als er nooit een gebrekkige toestemming is verstrekt, moet Nederland, zodra
significante verslechtering dreigt of optreedt, passende maatregelen nemen om deze ver-
slechtering te voorkomen of te herstellen. Bij het treffen van die maatregelen heeft zij als
lidstaat evenwel beoordelingsruimte. Zij kan ervoor kiezen ofwel de PAS-melders te hand-
haven, of de PAS-melders te gedogen en anders passende maatregelen nemen om te
voldoen aan art. 6, lid 2, Hrl. Zo een permanente gedoogsituatie is niet geheel nieuw in
de Nederlandse rechtspraktijk: denk aan het gedoogbeleid onder de Opiumwet of het
generaal pardon voor bepaalde vreemdelingen.
- 4.3.4. Een belangrijk aandachtspunt is de financierbaarheid (leningen, hypotheek e.d.) voor
gedoogde activiteiten. In de praktijk zullen afspraken met banken en andere financiële
instellingen nodig zijn om te borgen dat een “permanent gedoogbeleid” voldoende rechts-
zekerheid geeft voor de financierbaarheid en daarmee continuïteit van bedrijven en pro-
jecten.

Beginselflicht

⁹⁴ Zij heeft als lidstaat immers geen project toegestaan zonder voorafgaande passende beoordeling, vergelijk HvJ EU 10 no-
vember 2016, [C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847](#), r.o. 121.

⁹⁵ Die verplichting bestaat wel als er een toestemming is gegeven door een orgaan van, de lidstaat, vergelijk: HvJ EU 29 juli
2019, [C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622](#) (*Doel*) r.o. 167-182.

⁹⁶ Zie ook voor een gelijke verwerping van een inbreuk op art. 6(3) en het aannemen van een inbreuk op 6(2) HvJ EU 10 no-
vember 2016, [C504/14, ECLI:EU:C:2016:847](#); Zie ook HvJ EU 24 november 2011, [C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768](#), r.o. 149-
152.

4.3.5. Om een gedoogregime effectief te laten functioneren, moet de (provinciale) beginselplicht tot handhaving worden doorbroken of begrensd.⁹⁷ Daarvoor lijkt een wet in formele zin noodzakelijk die voor kan gaan op de wetten waarop de provinciale handhavingsbevoegdheden zijn gebaseerd.

4.3.6. *Invoering:* Dit voorstel kan mogelijk worden ingevoerd via een nationale regeling, waarbij belangrijk is dat op nationaal niveau (bijvoorbeeld via aanvulling van afdeling 22.4 van de Omgevingswet) de handhavingsbevoegdheid voor het bevoegd gezag (provinciaal, bijv. via directe afwijking van art. 122 Provinciewet in het nieuwe artikel binnen 22.4 van de Omgevingswet) wordt weggenomen, provincies de situatie daadwerkelijk te laten gedogen en niet in beginsel tot handhaving te laten overgaan.

4.4. **3C Subsidiair voorstel: Collectieve PASSende beoordeling of ADC-toets voor PAS-melders**

Context

4.4.1. Dit voorstel voorziet in een alternatief voor legalisatie van de PAS-melders in de vorm van (reguliere) toestemmingverlening via een passende beoordeling of via een ADC-toets.

Toestemming

4.4.2. Bij een *gezamenlijke passende beoordeling* wordt getoetst of de bestemming van alle PAS-melders gezamenlijk geen significant negatieve gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden. Hierbij kan een actualisatie van de (passende) beoordeling uit 2019 – opgesteld voor activiteiten die van de vergunningplicht waren uitgezonderd onder het PAS – dienen als basis.⁹⁸

4.4.3. Bij een *gezamenlijke ADC-toets* moet worden aangetoond dat:

- (i) er geen reële Alternatieven zijn,
- (ii) sprake is van een Dwingend openbaar belang,
- (iii) adequate Compenserende maatregelen beschikbaar zijn.

4.4.4. Hoewel de inventarisatie van eventuele compenserende maatregelen (het 'C'-element) vanwege de verspreide ligging van de PAS-melders en diverse stikstofdeposities complex kan zijn, sluit de systematiek van de Habitatrichtlijn een dergelijk collectieve ADC-toets, gebaseerd op coördinatie en rekening houdend met actualisatie, niet uit. Betoogd kan worden dat daarbij de PAS-melders gezamenlijk, en de ministeriële verplichting tot legalisatie van de PAS-melders⁹⁹, mogelijk het dwingend openbaar belang kunnen geven.

4.4.5. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd door nationaal of per gebied één integrale procedure op te starten waarin alle PAS-melders van dat gebied worden meegenomen.

⁹⁷ De beginselplicht houdt kort samengevat in dat gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken, zie ABRvS 30 juni 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AP4683](#), r.o. 2.2. Hierbij lijkt dus noodzakelijk dat de (originele) handhavingsbevoegdheid zelf voor dit deel wordt doorbroken / daarvan wordt afgeweken.

⁹⁸ Zie: ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), r.o. 10-10.1. (N.B. Anders dan onder het PAS zullen vanzelfsprekend in deze passende beoordeling geen resultaten mogen worden meegenomen van maatregelen waarvan het effect nog onzeker is.)

⁹⁹ In art. 22.21 [Omgevingswet](#).

5. Hoofdstuk 4: 'Met leeg papier beginnen'

De noodzaak van een fundamentele herziening van het Natura 2000-beleid

- 5.1. Probleem: Het stikstofbeleid loopt spaak omdat het Natura 2000-beleid is gebaseerd op een decennia geleden vastgestelde lijst van gebieden en habitats, zonder voldoende rekening te houden met de huidige ecologische en sociaaleconomische realiteit.

5.2. 4A Primair voorstel: Focus in de instandhoudingsdoelstellingen

Context

- 5.2.1. De instandhoudingsdoelstellingen zijn richtinggevend voor de bescherming van Natura 2000-gebieden (o.a. art. 6 Hrl)¹⁰⁰ en bepalen de 'toetssteen' bij vergunningverlening.¹⁰¹ In Nederland zijn deze doelen vaak zeer kwantitatief en ruim geformuleerd, waardoor bij projecten sneller de conclusie wordt getrokken dat strijd is met de doelen.

Ruimte voor een meer kwalitatieve en selectieve aanpak

- 5.2.2. Uit jurisprudentie van zowel de Raad van State¹⁰² als het Hof van Justitie volgt dat instandhoudingsdoelstellingen weliswaar 'specifiek en precies' moeten zijn, maar niet per se in kwantitatieve termen hoeven te worden uitgedrukt of specifiek onderscheid hoeven te maken tussen behoud- en hersteldoelen.¹⁰³ Een kwalitatieve benadering kan bij complexe of dynamische habitats zelfs passender zijn.¹⁰⁴ Nederland kent voornamelijk sterk kwantitatief ingevulde instandhoudingsdoelstellingen, welke invulling weinig ruimte laat voor dynamiek en sneller leidt tot harde (binair ingestoken) conclusies over de mate waarin deze instandhoudingsdoelstellingen door voorgenomen activiteiten worden geraakt.

Aanscherping reikwijdte: alleen voor significante habitats

- 5.2.3. De Raad van State heeft in uitspraken overwogen dat instandhoudingsdoelstellingen niet uitsluitend voor de habitattypen en -soorten moeten gelden waarvoor een gebied aanvankelijk werd aangewezen, maar betrekking hebben op alle habitattypen die in dat gebied in meer dan verwaarloosbare omvang voorkomen.¹⁰⁵ De vraag is of dit juist is, omdat de Commissie stelt dat instandhoudingsdoelstellingen slechts verplicht zijn voor habitats met een significante aanwezigheid,¹⁰⁶ een lat die hoger lijkt te liggen dan de beoordeling of een habitat in meer dan verwaarloosbare omvang voorkomt. Hierbij speelt de representativiteit van een habitatype mee. De mate van representativiteit drukt uit hoe „typisch”

¹⁰⁰ [Kamerstukken II 2001/02, 28171, 3](#), p. 10.

¹⁰¹ [Kamerstukken II 2001/02, 28171, 3](#), p. 31.

¹⁰² ABRvS 11 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2071](#).

¹⁰³ Bijv. HvJ EU 17 december 2020, [C-849/19, ECLI:EU:C:2020:1047](#), (*Commissie v. Griekenland*); HvJ EU 29 juni 2023 [C-444/21, ECLI:EU:C:2023:524](#), (*Commissie v. Ierland*); HvJ EU 21 september 2023, [C-116/22, ECLI:EU:C:2023:687](#), (*Commissie v. Duitsland*).

¹⁰⁴ bijv. HvJ EU 21 september 2023, [C-116/22, ECLI:EU:C:2023:687](#), (*Commissie v. Duitsland*).

¹⁰⁵ ABRvS 27 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3175](#).

¹⁰⁶ De Commissie overweegt daarbij zelf "In principe moeten instandhoudingsdoelstellingen op siteniveau worden vastgesteld voor alle soorten en habitattypen van communautair belang van de Habitatrichtlijn en vogelsoorten van Bijlage I van de Vogelrichtlijn die significant aanwezig zijn op een Natura 2000-gebied, evenals voor regelmatig voorkomende trekvogels", *Commission Note on Setting Conservation Objectives for Natura 2000 Sites*, 29 maart 2024.

een habitat is voor het desbetreffende habitattype.¹⁰⁷ Het is daarmee niet nodig specifieke instandhoudingsdoelstellingen of instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor soorten of habitattypen die volgens het Natura 2000-SGF aanwezig maar verwaarloosbaar resp. weinig waardevol zijn.¹⁰⁸ De Hrl geeft geen harde criteria voor de bepaling van wat significant/typisch is voor een Natura 2000-gebied. Lidstaten lijken dan ook enige beleidsvrijheid te hebben bij het bepalen van wat 'significant aanwezig' betekent. Zo staat het principe niet in de weg dat Nederland evalueert hoe zij – met inachtneming van Bijlage I van de Habitatrichtlijn – een herbeoordeling maakt van de representativiteit van habitats. Daarbij lijkt juridisch ruimte voor deregulering van de huidige categorie C-typen ('beduidende representativiteit') naar categorie D-typen ('aanwezig maar weinig waardevol'), waardoor de verplichting tot het stellen van instandhoudingsdoelstellingen – en de aanverwante bescherming – voor deze oud-categorie C-habitats vervalt, maar dat vereist tevens een ecologische onderbouwing. Dit zou meer focus aanbrengen in het natuur- en stikstofbeleid, omdat veel huidige categorie C-habitats juist sterk stikstofgevoelig zijn.¹⁰⁹

Sociaal-economische overwegingen

- 5.2.4. Het is vaste jurisprudentie van de Raad van State dat bij de formulering van instandhoudingsdoelstellingen ook sociaal-economische argumenten in aanmerking kunnen komen, zolang de (landelijke of Europese) verplichting om – op nationaal niveau – naar een gunstige staat van instandhouding te streven, niet wordt geschonden.¹¹⁰ Dit biedt de mogelijkheid om in gebieden met weinig potentie voor grootschalig natuurherstel uitsluitend een laag prioritaire instandhoudingsdoelstelling – of als de landelijke, regionale of Europese gunstige staat van instandhouding dit toelaat zelfs tijdelijk negatieve instandhoudingsdoelstellingen – te hanteren, terwijl elders meer nadruk op herstel kan worden gelegd.

- 5.2.5. *Invoering:* Dit kan worden ingevoerd via aanpassing van de aanwijzingsbesluiten en gebiedsbeheerplannen waarbij een herbeoordeling van de instandhoudingsdoelstellingen worden opgenomen. Die vereist wel een gedegen ecologische onderbouwing en eventuele instemming van de Europese Commissie.

5.3. 4B Primair voorstel: Clustering van het Natura 2000-netwerk

Context

- 5.3.1. Nederland kent een – in relatie tot haar oppervlak – grote hoeveelheid van Natura 2000-gebieden die relatief verspreidt over het land liggen, wat doelmatig beheer en bescherming van deze gebieden in combinatie met economische ontwikkelingen bemoeilijkt.

Streng juridisch kader

¹⁰⁷ Habitats die weliswaar aanwezig maar sterk gedegradeerd of anderszins van weging waarde zijn, zijn niet 'typisch'. Zie: Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (*Kennisgeving geschied onder nummer C(2011) 4892*) (het zogenaamde *standaardgegevensformulier*).

¹⁰⁸ M.a.w., alle soorten waarvan is aangegeven dat de omvang en dichtheid van de populatie verwaarloosbaar is in verhouding tot de populaties die op het nationale grondgebied voorkomen (populatiegrootte categorie D), en waarvan is aangegeven dat de representativiteit van de habitattypen verwaarloosbaar is (categorie D).

¹⁰⁹ Vergelijk HvJ EU 22 februari 2024, C-66/23, [ECLI:EU:C:2024:150](#).

¹¹⁰ ABRvS 16 maart 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP7770](#) en ABRvS 28 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:164](#).

- 5.3.2. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie¹¹¹ en uit uitspraken van de Raad van State¹¹² volgt dat (her)begrenzing, verkleining of wijziging van reeds aangewezen Natura 2000-gebieden uitsluitend op grond van ecologische criteria mogelijk is. De “klassieke” rechtspraak over dit onderwerp (o.a. *Lappel Bank*, *Cascina Tre Pini*) gaat veelal over het *schrappen* of *verkleinen* van gebieden. Daaruit blijkt dat dit alleen mogelijk is als de oorspronkelijke aanwijzing berustte op een wetenschappelijke fout of administratieve vergissing, als het gebied onherroepelijk ongeschikt is geworden om bij te dragen aan de doelen van de Habitatrichtlijn of als het gebied in de praktijk niet langer noodzakelijk is voor de instandhouding van de habitattypen of soorten waarvoor het is aangewezen.¹¹³ Hierbij zijn uitsluitend ornithologische of andere ecologische criteria leidend – niet economische of socio-culturele belangen.¹¹⁴

Ruimte voor clustering

- 5.3.3. Er bestaat weinig tot geen jurisprudentie over het clusteren of beter afstemmen van habitats met als doel de natuurdoelen te versterken. Er lijkt ruimte om te betogen dat de starre eisen uit voornoemde de jurisprudentie in dit verband niet volledig van toepassing zijn. Immers verdwijnen hier geen habitats, ze worden verplaatst naar locatie waar het natuurdoel beter kan worden gerealiseerd. Dit kan ecologisch gunstig zijn als bijvoorbeeld twee kleine, verspreid liggende habitats worden samengebracht in één groter, geschikter gebied. Er is daarbij een parallel te trekken met art. 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (ADC-toets), waaraan de gedachte ten grondslag ligt dat een gunstige staat van instandhouding het hoofddoel van de Hrl is en niet de exacte geografische ligging van die instandhouding. Zo lang de herinrichting leidt tot een betere bescherming en geen onterecht ‘afschrijven’ van habitattypen of soorten meebrengt, biedt het EU-recht ruimte om het netwerk aan te passen en de bijdrage aan de doelstellingen van de Hrl te optimaliseren.

Economische belangen vs. Ecologische motivering

- 5.3.4. De jurisprudentie staat niet toe dat gebiedswijziging uitsluitend is gemotiveerd door economische belangen. Echter, als de clustering een ecologische verbetering oplevert en er geen onterechte afschrijvingen van habitattypen plaatsvinden, is er ruimte om het netwerk functioneel te optimaliseren. Eventuele nevenvoordelen (economische ontwikkeling in vrijgevallen gebieden) zijn niet uitgesloten, zolang de kernredenen voor herbegrenzing ecologisch is.
- 5.3.5. *Invoering:* Dit voorstel kan worden ingevoerd door aanpassing van de grenzen en omvang van Natura 2000-gebieden via een wijziging van de (nationale) aanwijzingsbesluiten gecombineerd met (waar nodig) een notificatie aan of instemming van de Europese Commissie, mede afhankelijk van de omvang van de wijzigingen.

¹¹¹ Bijv. HvJ EU 11 juli 1996, [C-44/95, ECLI:EU:C:1996:297](#) (*Lappel Bank*); HvJ EU 3 april 2014, [C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214](#), (*Cascina Tre Pini*).

¹¹² Bijv: [ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1404](#).

¹¹³ Vgl. HvJ 19 oktober 2019, [C-281/16, ECLI:EU:C:2017:774](#); HvJ 3 april 2014, [C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214](#) (*Cascina Tre Pini*).

¹¹⁴ Zie HvJ 7 november 2000, [C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600](#); ABRvS 8 december 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AR7059](#).

Onderwerp: Belemmeringen bij omschakeling naar biologische landbouw

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Biologische en aanstaande biologische veehouders staan met de rug tegen de muur. Zij willen bijdragen aan een duurzamere landbouw door te extensiveren en hun bedrijfsvoering aan te passen, maar lopen vast in een wirwar van regelgeving en juridische beperkingen. Twee nieuwe stikstofsloten zijn toegevoegd, en er zijn geen politieke keuzes gemaakt met betrekking tot het mestoverschot. Dit betekent dat veehouders die juist willen verduurzamen, geen vergunningen krijgen en onzeker zijn over hun toekomst. Biohuis, onze vereniging van biologische boeren, ontvangt steeds meer verontrustende signalen dat omschakelen naar biologisch praktisch (vrijwel) onmogelijk is geworden. Wij verzoeken u druk uit te oefenen op de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel om hier met spoed op te handelen en omschakeling naar biologisch te faciliteren in beleid.

Varkens-, pluim- en melkveehouders de dupe

De situatie treft in eerste instantie varkens- en pluimveehouders en vervolgens ook melkveehouders. Het gaat met name om varkenshouders, maar ook pluimveehouders, die omschakelen naar biologisch en hun stallen willen verbouwen en daarmee het aantal dieren verminderen. Maar ook melkveehouders die extensiveren door om te schakelen worden hierdoor geraakt. De nieuwe stikstofsloten zorgen ervoor dat deze bedrijven vastlopen in hun extensivering.

Enerzijds verplicht de Greenpeace-uitspraak de overheid om snel actie te ondernemen, maar anderzijds maken de recente Rendac- en Amercentrale-uitspraken het voor boeren nagenoeg onmogelijk om de noodzakelijke stappen te zetten. Dit leidt tot een patstelling waarbij boeren die willen bijdragen aan duurzamere landbouw niet verder kunnen. De zorgen voor (potentiële) biologische veehouders worden verergerd doordat de RvS-uitspraak van 18 december met terugwerkende kracht voor vijf jaar geldt. Dit betekent dat ook boeren die al zijn omgeschakeld, hier keihard door worden geraakt.

Omschakelaars faciliteren in beleid

Eind 2022 lanceerde de overheid een Actieplan om de omschakeling naar biologische landbouw te ondersteunen. De eerste resultaten hiervan beginnen nu voelbaar te worden in de sector. Tegelijkertijd is er een duidelijke beweging in de markt: supermarkten tonen een toenemende vraag naar biologische producten (zie bijlage). In de keten wordt steeds vaker gevraagd naar Nederlands biologisch. Hierdoor worden de meerkosten van de duurzamere bedrijfsvoering grotendeels uit de markt betaald.

WUR: 'omschakeling veroorzaakt 30% minder stikstofuitstoot'

Omschakeling naar biologische landbouw levert grote bijdragen op het gebied van

stikstofreductie, waterkwaliteit, dierwaardigheid en klimaat. Onderzoek van de WUR laat zien dat biologische landbouw gemiddeld 30% minder stikstofuitstoot veroorzaakt, significant minder residuen van gewasbeschermingsmiddelen in het water achterlaat en bijdraagt aan een hoger organisch stofgehalte in de bodem, wat CO₂-opslag verhoogt. Daarbij kan nog opgeteld worden dat biologische boeren geen kunstmest gebruiken. Deze positieve effecten onderstrepen de noodzaak om biologische omschakeling niet te belemmeren, maar juist te faciliteren!

LBI: '15% biologisch lost van 7 tot 16% van klimaatdoelstelling landbouw op'

Boeren willen en moeten anticiperen op extremere weersomstandigheden. Dit vereist investeringen in stalverbouwingen en duurzame landbouwpraktijken. De extra belemmeringen op vergunningverlening maken het echter onmogelijk om deze noodzakelijke aanpassingen door te voeren. Tegelijkertijd is er politieke beweging om extra middelen vrij te maken voor de landbouwsector. Dit biedt een kans om biologische omschakeling te stimuleren, gezien de bewezen klimaatvoordelen. Het Louis Bolk Instituut stelde in 2022 dat 15% biologisch areaal een bijdrage levert van 7% tot 16% van de reductiedoelstellingen voor de landbouw als geheel. Het is daarom essentieel om ervoor te zorgen dat zulke boeren niet worden belemmerd, maar juist ondersteund in hun ontwikkeling.

Stagnerende vergunningen door juridische obstakels

Desondanks bereiken ons verontrustende signalen van boeren die al zijn omgeschakeld of nog in het proces zitten. Varkens- en pluimveehouders die hun stallen hebben verbouwd en het aantal dieren fors hebben verminderd, maken zich grote zorgen over hun vergunningen. Er worden per bedrijf aanzienlijk minder varkens en kippen gehouden dan op gangbare bedrijven: 84% minder bij varkens en 74% minder bij pluimvee (recente CBS cijfers). Dit gaat dan uiteraard over bestaande bedrijven. Een melkveehouder gaat gemiddeld van 2,8 GVE naar gemiddeld 1,7 GVE per hectare. Toch worden deze ondernemers nu geconfronteerd met juridische obstakels die hun toekomst onzeker maken.

Oproep

Wij roepen de Kamer op om snel te zoeken naar oplossingen die biologische omschakeling niet slechts mogelijk maken, maar daadwerkelijk ondersteunen.

Concreet vragen wij:

1. Deze problemen ook neer te leggen bij de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel en te vragen om boeren die willen extensiveren aan te moedigen in plaats van af te remmen.

2. Neem een voorbeeld aan de provincie Gelderland die biologische landbouw inzet in haar stikstofplan. Erken het voldoen aan de biologische wetgeving als geborgde maatregel voor een aantal grote opgaven voor de landbouw.
3. Het weer mogelijk maken van bouwactiviteiten die vereist zijn bij de omschakeling naar biologische veehouderij, zodat boeren zelf de keuze kunnen maken om deze stap te zetten.
4. Beleidsmatige keuzes om het gangbare mestoverschot aan te pakken zonder dat dit duurzame landbouwinitiatieven belemmert, door te erkennen dat de biologische sector als geheel grondgebonden opereert omdat dit al door de biologische verordening geborgd wordt. Biologische telers betalen biologische veehouders meestal goed voor het ontvangen van biologische mest.
5. Versterking van ondersteuning voor biologische boeren die investeren in extensivering en verduurzaming van hun bedrijf.
6. Dat de Kamer erop aandringt dat de Minister de subsidieregeling voor de afzet van biologische producten snel accordeert en publiceert zodat een grotere marktvraag meer boeren aanmoedigt tot omschakeling naar biologisch.

Met oog op de urgentie van de klimaat- en stikstofproblematiek en de groeiende marktvraag naar biologische producten is het van belang dat omschakeling naar biologische landbouw wordt gefaciliteerd in plaats van geblokkeerd.

Wij hopen dat de Tweede Kamer deze knelpunten erkent en stappen onderneemt om een toekomstbestendig landbouwbeleid te realiseren.

Met vriendelijke groet,

Namens het bestuur van Biohuis,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens



Bijlage; Biohuis ziet groei biologisch bij grote retailers

Tijdens de totstandkoming van het Actieplan '[Groeï van biologische consumptie en productie](#)' van de Rijksoverheid heeft Biohuis ervoor gepleit eerst de consumptie te bevorderen om daarna het biologisch areaal te kunnen laten groeien van ruim 4% naar de beoogde 15%.

Biohuis constateert dat de in 2024 gestarte campagne van de Rijksoverheid helpt biologisch bekender te maken bij consumenten. Grote retailers haken aan.

Een positieve impact heeft het beleidsadvies '[Biologisch in de supermarkt](#)' dat Questionmark op 15 april 2024 presenteerde aan de overheid en supermarkten. Alle grote retailers zoals AH, LIDL, Jumbo, PLUS en Superunie waren daarbij aanwezig in Nieuwspoord. Biohuis constateert dat er sindsdien veel is gebeurd. Retailers hebben gehoor gegeven aan het advies te komen met een groeidoelstelling voor het aandeel biologisch om serieuze stappen te zetten. De samenwerking met biologische boeren en handelshuizen is versterkt. Lidl heeft op 28 oktober zelfs de toezegging gedaan waar mogelijk te kiezen voor biologische producten (AGF) van Nederlandse bodem om Nederlandse boeren de kans te geven biologisch te produceren. Een stevige bijdrage aan onze gezamenlijke missie de biologische consumptie en productie in Nederland te laten groeien.



Een overzicht van nieuwsberichten van en over biologisch in supermarkten.

De meest recente staan bovenaan.

31 oktober 2024: DIRK: [Bij Dirk werken we toe naar een groei van het omzetaandeel dat afkomstig is van biologische producten.](#) "Bij biologisch denk je al snel aan een hogere prijs. Bij Dirk doen we er echter alles aan om ook biologische producten betaalbaar te houden voor onze klanten. In mei 2024 riep de Consumentenbond Dirk uit tot goedkoopste supermarkt voor biologische producten. Bij Dirk werken we toe naar een groei van het omzetaandeel dat afkomstig is van biologische producten. In onderstaande tabel zie je het omzetaandeel biologisch per productgroep met de groeidoelstelling voor 2026."

Productgroep	2023	Streefaandeel bio 2026
Verse aardappelen, groente en fruit	2,36%	6%
Brood, granen en graanproducten	0,90%	1,81%
Eieren	20,49%	31,35%
Vlees, vleeswaren en gevogelte	1,66%	2,54%
Zuivel en zuivelproducten	4,14%	6,34%

Overig (alle andere categorieën samen)	0,90%	1,37%
Bio omzet	1,74%	3%

28 oktober 2024: LIDL: ["Vandaag hebben we samen met de biologische boeren van Nederland het 'Hutspotakkoord' gesloten.](#) Ons doel? In 2026 moet de omzet van biologische groenten en fruit verdubbeld zijn ten opzichte van 2022. We bieden het biologische groenten en fruit voor een scherpe prijs aan en betalen een eerlijke prijs aan de boeren. Bovendien zetten we ons in om de zichtbaarheid van biologisch te vergroten. Met deze samenwerking dragen we bij aan de ambitie van het akkoord om in 2030, 15% van het landbouwareaal biologisch te laten zijn."

8 oktober 2024: BIONEXT: [51% groei biologische voeding in 5 jaar](#)

"De omzet van biologische producten is de afgelopen vijf jaar met ruim 50% toegenomen, naar 1,4 miljard euro, zo blijkt uit nieuwe cijfers van CPS GfK. Biologisch groeide twee keer zo hard als de rest van de markt, die tussen 2019 en 2023 met 25% groeide. De forse groei is aanbod gedreven. Sinds 2019 is het biologische assortiment in veel winkels uitgebreid en er is meer aandacht voor biologisch op de winkelvloer. Een groter aanbod is het meest effectief in het vergroten van het biologische aandeel. Supermarkten zijn goed voor 76% van de totale biologische omzet. Ondanks de groei, blijft het marktaandeel biologisch gering (4%)."

27 september 2024: JUMBO: [Jumbo zet volgende stap in transitie naar duurzamer voedselsysteem met biologisch](#)

"Jumbo zet een vervolgstap in de transitie naar een duurzamer voedsel- en landbouwsysteem en komt met een doelstelling om haar biologische verkopen op AGF te verhogen. Het doel is om in 2026 minimaal 8% en in 2027 minimaal 10% van de verkochte aardappelen, groenten en fruit biologisch van teelt te laten zijn. Hiermee wil Jumbo bijdragen aan het toekomstperspectief van telers in Nederland."

20 september 2024: CONSUMENTENBOND: [Fruit en groente goedkoopst bij Lidl](#)

"Lidl is gemiddeld 16% goedkoper voor groente en fruit dan andere supermarkten. Dit blijkt uit een prijspeiling van de Consumentenbond onder 15 supermarktketens. Spar is de duurste supermarkt voor groente en fruit. De prijzen liggen hier 18% boven het gemiddelde."

20 september 2024: PLUS: [Aardappelen van PLUS standaard biologisch](#)

"Het Nederlandse assortiment onbewerkte aardappelen van PLUS wordt volledig biologisch. Vanaf vandaag zijn de onbewerkte aardappelen in 1 kilo zakken standaard biologisch. En dat opnieuw zonder de prijs te verhogen. De klant blijft dezelfde prijs betalen en de telers krijgen de meerprijs die bij biologisch past. PLUS legt het verschil zelf bij. PLUS is de eerste Nederlandse supermarkt die alle onbewerkte aardappelen volledig biologisch aanbiedt."

10 september 2024: AH: [Albert Heijn versterkt koppositie in biologisch assortiment \(ah.nl\)](#).

In een nieuwsbericht stelt AH het volgende: “Albert Heijn is marktleider in biologisch assortiment en wil deze groei doorzetten. Daarom zet de supermarkt in op een omzetaandeel van 10% voor aardappelen, groente en fruit (AGF) in 2026. Dat is een groei van 25% ten opzichte van 2023. De supermarkt heeft het grootste biologische assortiment van reguliere supermarkten en zet vol in op verdere ontwikkeling. Zo wordt het voor de consument nog gemakkelijker en voordeliger gemaakt om voor lekkere biologische producten te kiezen.”

Lees [het AH Magazine BIOLOGISCH, De 5 dingen die je wilt weten](#)

Juni 2024: LIDL: [Bij Lidl maken we biologisch betaalbaar en toegankelijk voor iedereen!](#)

We hebben onszelf dan ook een concrete doelstelling opgelegd. Benieuwd hoe we die gaan bereiken? Bekijk dan de video en neem een kijkje bij ons achter de schermen.

Juni 2024: SUPERUNIE: [De biologische week is terug – Kies bewust biologisch-superunie](#)

“De ‘Biologische Week’ is terug! Na de eerste succesvolle editie van vorig jaar zetten wij van 3 t/m 9 juni samen met onze leden biologische producten weer in het zonnetje. Bij Superunie vinden we dit belangrijk, want biologische producten zijn goed voor mens, dier en natuur. Wist je dat je er bij biologische producten verzekerd van bent dat:

1. er geen chemisch-synthetische bestrijdingsmiddelen zijn gebruikt;
2. er geen kunstmest is gebruikt;
3. en er bij dierlijke producten rekening is gehouden met dierenwelzijn?”

2 mei 2024: PLUS: [Uien van PLUS standaard biologisch | Persbericht](#)

“Na alle dagverse zuivel en onbewerkte aardappelen vervangt PLUS nu de onbewerkte uien standaard voor de biologische variant. Klanten blijven dezelfde prijs betalen, de telers krijgen de meerprijs die bij biologisch past. PLUS legt het verschil zelf bij en is hiermee de eerste Nederlandse supermarkt die alle onbewerkte uien volledig biologisch aanbiedt. Dat maakte de supermarkt vandaag bekend bij PLUS Koot in Abcoude.”

20 april 2024: PLUS: [PLUS heeft grote ambitie voor biologisch assortiment |](#)

“PLUS heeft de ambitie om de komende drie jaar de omzet van het biologische huismerk te verdubbelen. Om deze ambitie waar te maken introduceert PLUS het nieuwe huismerk Biologisch PLUS en breidt daarnaast het assortiment biologisch fors uit met meer dan 50%.”

Waarom moet 't stikstofslet van energieprojecten af?

Het stikstofslet raakt veel sectoren in ons land, ook de duurzame energiesector. Uit een ledeninventarisatie van de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie blijkt dat de stikstofcrisis driekwart van de bedrijven die werken aan duurzame energieprojecten belemmert. Dat is des te erger, omdat de omslag naar schone energie een belangrijke route is naar minder stikstofuitstoot en dus een oplossing voor het probleem. Dat geldt ook voor de energienetten die nodig zijn om burgers en bedrijven te helpen laten verduurzamen. De (tijdelijke) uitstoot van stikstof tijdens de bouw is een fractie van de stikstofwinst tijdens de levensduur van een duurzaam energieproject. Geef de energiesector de ruimte dat reductiepotentieel te verzilveren.

Welke oplossing staat de NVDE voor?

- Neem een stevig pakket maatregelen om de stikstofuitstoot te reduceren, zoals voorgesteld in het [Versnellingsplan](#) van VNO-NCW, Bouwend Nederland, N&M en Natuurmonumenten. Help boeren aan nieuwe kansen, onder andere via duurzame energie zoals groen gas.
- De energietransitie zelf is onderdeel van de oplossing. Duurzame energieprojecten helpen om stikstofuitstoot te voorkomen. Faciliteer dat.
- Stel daarom energie(infra)projecten vrij van de stikstofregels, onder andere via de ADC-toets.
- Geef meer prioriteit aan energie(infra)projecten waar stikstofruimte ontstaat. Biedt projecten perspectief via de stikstofbanken.
- Help de energiesector zonder stikstofuitstoot te bouwen. Zorg voor voldoende subsidie.

Wat heeft elk ministerie te winnen om het stikstofslet van energie(infra)projecten te helpen halen?

Algemene zaken

Ons land zit op slot. Energiebedrijven, industrie en netbeheerders die graag willen investeren in innovatie en verduurzaming en helpen de stikstofcrisis op te lossen, dreigen nog grotere vertraging op te lopen bij hun projecten. Sommigen blazen deze af of wijken uit naar andere landen. De duurzame energiesector kan zoveel om de stikstofcrisis te lijf te gaan. Maak het ons mogelijk.



Verkeer

Het wegverkeer heeft verreweg het grootste aandeel in de emissie van stikstofoxiden (NOx). Tegelijkertijd liggen hier grote kansen om uitstoot te verminderen door volle bak door te gaan met het stimuleren van emissieloos rijden en varen. Grote voordelen zijn: fors minder uitstoot, minder aardolie-import (we gaan rijden op elektriciteit uit Nederland) en meer energiebesparing. Overweeg een 'vlootnorm' waarmee alle zakelijke personenauto's naar nul emissie aan de uitlaat gaan. En blijf de elektrificatie van het vrachtverkeer stimuleren.

Bouwen en wonen

Zonder energie-infra en duurzame energie geen woningbouw. Nieuwe wijken kunnen alleen gebouwd worden als ze aangesloten worden op het stroomnet en van genoeg schone stroom kunnen worden voorzien. De minister kan helpen door ruimte te reserveren voor lokale energieopwek en infra. De ontwikkeling van geothermie heeft sterk te kampen met de combinatie van netcongestie en stikstofproblematiek. Door dit vlot te trekken, krijgt deze kansrijke duurzame bron voor warmtenetten weer perspectief.

Infrastructuur

Infrastructuur is een randvoorwaarde voor ontwikkelingen in de hele samenleving. Voor woningen. Of voor een voor de industrie cruciaal infraproject als de Delta Rijn Corridor, dat al enorm is vertraagd. Te vrezen valt dat die vertraging oploopt door het stikstofslot. Daardoor kan bijvoorbeeld Chemelot niet verduurzamen, missen bedrijven de boot en dreigen ze te vertrekken of kopje onder te gaan.

De energiesector staat zelf ook aan de lat zoveel mogelijk zonder stikstofuitstoot te bouwen. Met elektrische kranen, voertuigen en aggregaten op waterstof en batterijen. De minister kan helpen dat te versnellen, onder andere door voldoende subsidie om de machines en voertuigen beschikbaar te krijgen.

Landbouw

Omdat duurzame energie anders dan fossiele energie geen of veel minder stikstofemissies met zich meebrengt, biedt de energietransitie een oplossing die ook boeren op termijn weer ruimte geeft.

Bijna 60% van de boeren is geïnteresseerd in investeringen in groen gas (wat bovendien minder methaanuitstoot oplevert), zon (agri-PV), wind of duurzame warmte om kosten te besparen, minder afhankelijk te zijn van fluctuerende fossiele energieprijzen of als aanvullend verdienmodel. Juist nu het behoud van gezonde boerenbedrijven zo in de belangstelling staat, is het cruciaal wegen te vinden om voor hen die investeringen mogelijk te maken en de potentiële stikstofwinst te verzilveren.

Economische zaken

Veel bedrijven zijn voor hun verduurzaming of bedrijfsuitbreiding afhankelijk van voldoende stroom. Om netcongestie door teveel gelijktijdige afname van stroom tegen te gaan zijn extra netinfra en decentrale opwek nodig. Het stikstofslot vertraagt of belemmert de realisatie hiervan, wat bedrijfszekerheid bedreigt.

Klimaat & Groene Groei

De Energienota zet in op minder afhankelijkheid van fossiele energie-import, aangezien deze afhankelijkheid grote onzekerheden met zich meebrengt. Ook om de klimaatdoelen te halen en de gaten in de ambities in te lopen is extra opwek van duurzame energie noodzakelijk. Het stikstofsloot bedreigt en vertraagt de energietransitie. Om die reden zouden duurzame energie en energieinfraprojecten een juridische vrijstelling van de stikstofregels moeten krijgen en voorrang bij het benutten van vrijgekomen stikstofruimte.

In januari presenteerde de NVDE een [menukaart](#) met maatregelen om de CO₂-reductiedoelen te halen, die ook zorgen voor 30 kton minder NO_x-uitstoot (op een totaal van 140 kton NO_x voor heel Nederland), minder importafhankelijkheid en meer economische investeringen door bedrijven.

Defensie

Energie wordt steeds vaker als [wapen](#) ingezet in geopolitieke conflicten. Nu Nederland inmiddels tachtig procent van haar energie importeert, maakt ons dat erg kwetsbaar. Onze veiligheid is gebaat bij meer eigen (duurzame) energieproductie van eigen bodem. Dat geldt evenzeer voor de ambities rond het meer zelfvoorzienend maken van de energievoorziening van het eigen defensieapparaat.

Ook zijn er goede redenen om aan te nemen dat een decentraal energiesysteem minder kwetsbaar is voor digitale en fysieke aanvallen van buitenaf, dan een centraal, fossiel systeem. Ook voor de uitbouw van zo'n decentraal systeem moeten we van het stikstofsloot.

Financiën

De baten van de energietransitie en netverzwaring wegen verreweg tegen de kosten op en zijn hoe dan ook onvermijdelijk. Hoe meer vertraging we hierbij oplopen, hoe duurder het wordt. Inflatie wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door afhankelijkheid van fossiele energie, voedselinflatie mede door klimaatverandering.

Sociale Zaken

De Oekraïne-crisis liet pijnlijk zien hoe instabiel aardgasprijzen zijn bij schommelingen op de wereldmarkt. Juist mensen met een krappe beurs, dikwijls wonend in slechte huizen, zijn de dupe van een onvoorspelbare energierekening. Allereerst moeten we vol inzetten op energiebesparing: het isoleren van tochtige woningen van mensen in energiearmoede. Naast warmtenetten is elektrificatie op veel plekken de aangewezen warmteoptie. Waar het stikstofsloot die oplossing dan afsnijdt, blijven mensen langer afhankelijk van duur aardgas.

Bijlage: Welke oplossing staat de NVDE voor?

- De energietransitie zélf is onderdeel van de oplossing. Duurzame energieprojecten helpen om stikstofuitstoot te voorkomen. Faciliteer dat en geef daarom meer prioriteit aan energie(infra)projecten waar stikstofruimte ontstaat. Biedt projecten perspectief via de stikstofbanken.
- Uitvoering van energietransitieprojecten zorgt voor een permanente stikstofreductie en geeft daarmee ruimte zodat nieuwe woonwijken weer aangesloten kunnen worden op het net, bedrijven kunnen uitbreiden en nieuwe verdienmodellen voor boeren kunnen ontstaan.
- Neem een stevig pakket maatregelen om de stikstofuitstoot te reduceren en de kwaliteit van Natura-2000 gebieden te verbeteren. De NVDE en Energie-Nederland ondersteunen de suggesties die daartoe gedaan zijn in het [versnellingsplan emissiereductie](#) dat Bouwend Nederland, VNO-NCW, Natuurmonumenten en Natuur en Milieu hebben opgesteld.
- De provincies Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant hebben de vergunningverlening momenteel stopgezet. Nieuwe aanvragen worden niet of nauwelijks in behandeling genomen totdat de provincie nieuwe beleidsregels heeft. Hiermee is het starten van de realisatiefase van vergunningplichtige projecten, waarvoor nog geen omgevingsvergunning is verleend, in die provincies momenteel niet mogelijk. Het is van het grootst mogelijke belang dat provincies alles op alles zetten en alle ondersteuning die zij nodig hebben krijgen om beleidsregels op te stellen en de vergunningverlening weer te starten.
- Stel energie(infra)projecten vrij van de stikstofregels. In de breed gesteunde [motie Flach](#) werd de regering verzocht een voorstel naar de Kamer te sturen met een vrijstelling van de stikstofregels voor projecten voor aanleg van energie-infrastructuur en schone energieproductie. Recent gaf minister Hermans in de Kamer aan te onderzoeken of de bestaande zogenaamde ADC toets zou helpen om energieinfrastructuurprojecten vlot te trekken. Dat kan helpen en zou dan ook voor andere energieprojecten zoals opwek onderzocht kunnen worden, maar lijkt niet voldoende soelaas te bieden voor alle energieprojecten. Kijk met open blik en redenerend vanuit mogelijkheden (en niet onmogelijkheden) hoe energieprojecten vrijgesteld kunnen worden van stikstofregels.

De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) maakt zich sterk voor een energievoorziening die volledig is gebaseerd op hernieuwbare energie door het bundelen van krachten uit de gehele sector. De aangesloten bedrijven zijn actief in hernieuwbare elektriciteit, warmte en gassen en in duurzame mobiliteit, de gebouwde omgeving en de industrie. De activiteiten voor duurzame energie bij 1.600 aangesloten bedrijven vertegenwoordigen nu al een omzet van ruim € 43 miljard en bijna 200.000 werknemers in Nederland.

Van Doorne

NOTITIE STIKSTOF

Aan NVDE
Van Van Doorne N.V (Persoonsgegevens)
Inzake Juridisch kader stikstof – duurzame energieprojecten
Datum 28 maart 2025

1 Inleiding

- 1.1 De energietransitie is cruciaal voor het behalen van klimaatdoelen en het beschermen van natuur en milieu. Duurzame energieprojecten hebben over het algemeen positieve effecten voor het klimaat, natuur en milieu. Echter, omdat de bouwfase (en soms de exploitatiefase) enige stikstofemissie (en daarmee mogelijk stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden) veroorzaakt, lopen dergelijke projecten momenteel vast.
- 1.2 Ook de steeds strenger wordende eisen aan mitigatie (zoals de ‘Additionaliteitstoets’ bij saldering) maken het realiseren van duurzame energieprojecten lastiger. Dit resulteert in de ongewenste situatie waarin projecten die op de lange termijn juist bijdragen aan natuur- en klimaatdoelen, momenteel niet gerealiseerd kunnen worden. Dat komt de natuur niet ten goede.
- 1.3 De Nederlandse Vereniging van Duurzame Energie (NVDE) heeft als visie om duurzame energieprojecten uit dit ‘stikstofslot’ te trekken. Hierbij geldt de redenering dat duurzame energieprojecten moeten kunnen worden gerealiseerd als die projecten de stikstofemissie in de voorfase (bouwen) en exploitatiefase (indien van toepassing) kunnen compenseren door stikstofemissiereductie tijdens de duur van het project zelf. Om deze denkrichting als oplossing toe te passen heeft de NVDE ons gevraagd om de juridische instrumenten te verkennen die dit mogelijk kunnen maken. In deze juridische verkenning hebben wij deze instrumenten (juridisch) uiteengezet. Deze juridische verkenning hoort bij het meer praktische document ‘Duurzame energieprojecten – de sleutel voor het stikstofslot’ van dezelfde datum.
- 1.4 Onze hoofdconclusie is dat hoewel het regelgevende kader strikt is en regelmatig wordt genuanceerd door jurisprudentie, er wel degelijk juridische mogelijkheden lijken te zijn om deze impasse te doorbreken, mits daarvoor de juiste randvoorwaarden worden gecreëerd. Deze verkenning bespreekt de drie concrete en juridisch niet onhaalbare oplossingsroutes:
- (1) het formuleren van een **vrijstelling** voor duurzame energieprojecten;
 - (2) de inzet van een **programmatische aanpak** om duurzame energieprojecten op nationaal of regionaal niveau te faciliteren; en

- (3) de inzet van een generieke, breed inzetbare motivering binnen de **ADC-toets** om duurzame energieprojecten op projectbasis te faciliteren.

- 1.5 Deze juridische oplossingsrichtingen, hangen echter wel af van verschillende factoren die in de nabije toekomst zullen meespelen, zoals beleidskeuzes, wetgeving, jurisprudentie en ecologische randvoorwaarden. De juridische haalbaarheid en toepassing van deze routes is daarom zowel afhankelijk van de wetenschappelijke/ecologische onderbouwing van de verschillende maatregelen en oplossingen en het eventuele op dat moment gewijzigde juridisch kader (door bijvoorbeeld nieuwe jurisprudentie of wetgeving of lokaal beleid).
- 1.6 Deze juridische verkenning is als volgt opgebouwd. Eerst is op hoofdlijnen het juridische kader zoals volgt uit de Habitatrictlijn en de Omgevingswet geschetst (**paragraaf 2**). Daarna werken wij de oplossingsroutes uit (**paragraaf 3**). Tot slot doen wij enkele concrete aanbevelingen (**paragraaf 4**).

2 Juridisch kader

Europees kader: de Habitatrictlijn

- 2.1 Een van de belangrijkste 'wetten' op het gebied van natuurbescherming is de Habitatrictlijn¹ (**Hrl**) die door de Europese Unie (EU) is vastgesteld. Dergelijke EU-richtlijnen zijn bindend voor de lidstaten en moeten worden omgezet in Nederlandse wetgeving. Europees recht geldt doorgaans ook als 'hoger recht', zodat nationaal recht (en uitvoering daarvan) niet in strijd mag zijn met Europees recht. Het is daarom relevant om ook bij nationale regels te beoordelen of die overeenkomen met de achterliggende Europese regels. Met andere woorden: Nederlandse stikstofmaatregelen dienen te voldoen aan de bepalingen van de Hrl
- 2.2 Artikel 6 Hrl vormt een essentiële basis voor het nationale natuurbeschermingsrecht en legt lidstaten kort gezegd een instandhoudingsverplichting en een verslechteringsverbod op voor aangewezen natuurgebieden (**Natura 2000-gebieden**). Gelet op het kaderstellend belang van dit artikel is de tekst hiervan opgenomen als Bijlage 1.

Artikel 6, lid 1 Hrl – instandhoudingsdoelstellingen

- 2.3 Op grond van **artikel 6 lid 1** Hrl moeten lidstaten instandhoudingsmaatregelen treffen om de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied te verwezenlijken. Dit gebeurt door bij het aanwijzen van een Natura 2000-gebied met het oog op de specifieke kenmerken van dat gebied te bepalen wat de instandhoudingsdoelen zijn van dat gebied en welke maatregelen worden getroffen om die doelen te behalen. Als voorbeeld: bij het aanwijzingsbesluit voor het Nederlandse Natura 2000-gebied 'Botshol' is voor het habitatype Kranswierwateren (H3140) de instandhoudingsdoelstelling "behoud oppervlakte en kwaliteit" opgenomen. Voor andere

¹ Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

habitattypen in hetzelfde gebied kunnen andere instandhoudingsdoelstellingen zijn opgenomen (zoals verbetering van kwaliteit en/of uitbreiding van oppervlak):²

H3140	Kranswierwateren
Doel	Behoud oppervlakte en kwaliteit.
Toelichting	Herstelmaatregelen hebben een gunstig resultaat gehad voor het habitatype kranswierwateren. Het gebied levert een grote bijdrage aan het landelijke doel voor dit habitatype door de grote soortenrijkdom aan kranswieren.

Artikel 6, lid 2 Hrl – verslechteringsverbod

- 2.4 Artikel 6 lid 2 Hrl verplicht lidstaten om passende (ook wel preventieve) maatregelen te nemen om verslechtering en verstoring van habitats en soorten waarvoor een gebied is aangewezen, te voorkomen. Hiermee wordt gewaarborgd dat Natura 2000-gebieden structureel worden beschermd en in een gunstige staat van instandhouding blijven.

Artikel 6, lid 3 Hrl – plannen en projecten

- 2.5 Artikel 6 lid 3 Hrl verplicht om alvorens een specifiek plan of project te realiseren dat mogelijk significante gevolgen³ heeft voor een Natura 2000-gebied, vooraf een Passende Beoordeling⁴ uit te voeren. Deze beoordeling moet inzicht geven in de effecten van het plan of project op het beschermde gebied, waarbij expliciet wordt gekeken naar de instandhoudingsdoelstellingen. Alleen als met zekerheid⁵ uit de beoordeling volgt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, kan toestemming voor het plan of project worden gegeven.⁶
- 2.6 In de Passende Beoordeling mogen zogenaamde *Mitigerende Maatregelen* worden betrokken bij de vraag of de natuurlijke kenmerken van het gebied worden aangetast. Dit zijn beschermingsmaatregelen die rechtstreeks gericht zijn op het voorkomen of verminderen van schadelijke gevolgen die uit het plan of project voortvloeien.

² Aanwijzingsbesluit Botshol, 4 juli 2013.

³ Dat wil zeggen: het in gevaar brengen van de instandhoudingsdoelstellingen.

⁴ Op grond van jurisprudentie moeten in een Passende Beoordeling ‘de effecten van een plan of project worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft, en moeten op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten deze doelstellingen in gevaar kunnen brengen, worden geïnventariseerd’. De passende beoordeling mag daarbij geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel wegnemen over de gevolgen van het plan of project. (HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging) punten 48 en 54, HvJ 4 oktober 2007, C-179/06 (Commissie/Italië) punt 35, en HvJ 24 november 2011, C-404/09 (Commissie tegen Spanje) punt 105.).

⁵ Volgens het Hof mag op grond van de passende beoordeling wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaan dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied (HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging), punt 59, HvJ 26 oktober 2006, zaak C-239/04 (Commissie/Portugal), punt 24, en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook HvJ 26 april 2017, zaak C-142/16 (Kolencentrale Moorborg); ECLI:EU:C:2017:301), punten 38 en 42.).

⁶ Blijkens de rechtspraak van het Hof leidt een plan of project niet tot aantasting van de natuurlijke kenmerken, als de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied niet in gevaar worden gebracht (HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging), punten 47-49).

- 2.7 Een belangrijke voorwaarde is dat de voordelen van deze Mitigerende Maatregelen ten tijde van de Passende Beoordeling voldoende vaststaan.⁷ Dit is in de praktijk vaak een struikelblok, omdat het soms niet vast staat welke gevolgen een Mitigerende Maatregel zal hebben.

Artikel 6, lid 4 Hrl – vergunningverlening met de ADC-toets

- 2.8 Indien uit de Passende Beoordeling niet blijkt dat significante gevolgen kunnen bestaan voor Natura 2000-gebieden, dan biedt de ADC-toets uit artikel 6 lid 4 Hrl mogelijk uitkomst om het plan of project toch te realiseren.
- 2.9 Op grond van dit lid, wordt er slechts toestemming verleend voor het plan of project dat significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied heeft indien er sprake is van:
- 1) een gebrek aan **Alternatieve** oplossingen,
 - 2) het project noodzakelijk is door **Dwingende** redenen van groot openbaar belang, en
 - 3) de nodige **Compenserende** maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Nationaal kader: de Omgevingswet

- 2.10 Voor de realisatie van duurzame energieprojecten zijn in het bijzonder de bepalingen van artikel 6 lid 3 en 4 Hrl van belang. Deze bepalingen zijn in Nederland geïmplementeerd via de Omgevingswet (**Ow**) en de daaruit volgende (uitvoerings)besluiten zoals het Omgevingsbesluit (**Ob**), het Besluit activiteiten leefomgeving (**Bal**) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (**Bkl**).
- 2.11 Op grond van artikel 5.1, lid 1 sub e Ow is een omgevingsvergunning nodig voor een activiteit die significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, een zogenaamde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit – (ook wel een '**Natuurvergunning**'). Uitzonderingen kunnen gelden in gevallen aangewezen door een bij algemene maatregel van bestuur.⁸⁹ Deze uitzonderingsgevallen worden verderop in dit document bij de bespreking van de oplossingsroutes nader toegelicht.
- 2.12 Of een activiteit al dan niet significante gevolgen kan hebben wordt in een zogenaamde voortoets (een document waarin de ecologische gevolgen van een plan of project worden verkend) in kaart gebracht (de **Voortoets**). Als uit de Voortoets blijkt dat significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied op voorhand zijn uit te sluiten, dan is er ook geen vergunningplicht.

⁷ Zie de arresten van 26 april 2017, Commissie/Duitsland, C-142/16, EU:C:2017:301, punt 38, en 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 51).

⁸ Artikel 5 lid 1 sub a jo. Bijlage Omgevingswet.

⁹ Zie paragraaf 11.1.2 Bal.

2.13 Bij veel projecten kunnen de significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. De Natuurvergunning wordt dan slechts verleend als uit een Passende Beoordeling (zoals bedoeld in de Hrl) de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.¹⁰

2.14 Als die zekerheid niet kan worden verkregen, dan kan de vergunning voor het project worden verleend, mits er geen alternatieve oplossingen zijn, het project nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang, en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen (de ADC-toets).¹¹

3 Juridische kansen en oplossingsroutes

3.1 Veel duurzame energieprojecten lopen op dit moment vast bij het verkrijgen van de benodigde Natuurvergunning. Dit komt voornamelijk door de slechte staat van instandhouding van veel Natura 2000-gebieden in Nederland, en het niet behalen van de gestelde instandhoudingsdoelstellingen. Als een project ervoor zorgt dat er ook maar enige stikstof neerdaalt op Natura 2000-gebied, zijn significante effecten niet (zomaar) op voorhand uit te sluiten, wat vergunningverlening bemoeilijkt.

3.2 Daarnaast zijn de mogelijkheden tot het nemen van Mitigerende Maatregelen beperkt, vooral door de strenge Additionaliteitstoets bij saldering. Deze Additionaliteitstoets houdt in dat het bevoegde gezag (doorgaans het college van Gedeputeerde Staten van een provincie) kan door deze verplichte Additionaliteitstoets slechts een vergunning verlenen als het kan aantonen dat de maatregelen (zoals intern of extern salderen) daadwerkelijk aanvullend en niet nodig zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. In de praktijk is dit op dit moment moeilijk te onderbouwen is omdat veel Natura 2000-gebieden in dusdanige slechte staat zijn dat de huidige instandhoudingsmaatregelen niet voldoende zijn om de instandhoudingsdoelen te halen.

3.3 Ondanks het strenge regelgevende kader biedt de wet biedt ook juridische mogelijkheden om deze projecten wél doorgang te kunnen laten vinden. Deze mogelijkheden worden hieronder via twee oplossingsroutes uitgewerkt. **Route 1** betreft de formulering van een vrijstelling voor duurzame energieprojecten. **Route 2** betreft de mogelijkheid tot de inzet van een programmatische aanpak, om deze duurzame energieprojecten op nationaal of regionaal te faciliteren. **Route 3** betreft de inzet van een generieke, breed inzetbare motivering binnen de ADC-toets om duurzame energieprojecten op projectbasis (of middels een vrijstelling of programmatische aanpak, dus een mengvorm met Route 1 of 2) te faciliteren.

3.4 Bij deze routes geldt wel uiteraard de nuancering dat in elk geval voldoende (ecologische) onderbouwing beschikbaar moet zijn om de gemaakte (ecologische) claims te kunnen

¹⁰ Ex artikel 16.53c, lid 1 Ow jo Artikel 8.74b lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹¹ Artikel 8.74b Bkl (beoordelingsregels Natura-2000 activiteit).

onderbouwen. Een eventuele stikstofemissiebesparing moet bijvoorbeeld kunnen worden onderbouwd en de besparing moet zeker zijn.

Route 1: De vrijstelling

- 3.5 In het Bal zijn uitgezonderde Natura 2000-activiteiten aangewezen waarvoor geen vergunningplicht geldt. Deze vrijstellingen worden hieronder kort besproken.
- 3.6 Allereerst zijn Natura 2000-activiteiten vrijgesteld, die op grond van een andere wet zijn toegestaan en waarvoor een Passende Beoordeling of een ADC-toets is verricht.¹²
- 3.7 Daarnaast zijn Natura 2000-activiteiten vrijgesteld die door de provincie zijn aangewezen in een Programma¹³ of een omgevingsverordening.¹⁴ De vrijstellingsmogelijkheid binnen een Programma wordt bij de bespreking van Route 2 nader toegelicht.
- 3.8 Bij het invullen van de vrijstellingsmogelijkheid moeten de begrenzingen uit artikel 11.21 van het Bal in acht worden genomen. Deze stellen zeker dat de vrijstelling voldoet aan artikel 6, derde lid, van de Hrl. Dit komt erop neer dat er alleen geen vergunningplicht is, wanneer significante gevolgen van de betreffende activiteit op voorhand kunnen worden uitgesloten, voor de activiteit een passende beoordeling is verricht, of de ADC-toets succesvol zou kunnen worden doorlopen. Kortom – de normaal geldende toetsingskaders voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit blijven gelden op grond van artikel 11.21 van het Bal, en er is dus nog steeds een beoordeling van de effecten op de natuur nodig. Die toets wordt alleen hier gedaan aan de hand van de vrijstelling, in plaats van een specifiek plan of project.
- 3.9 Tot slot geldt de vergunningplicht ook niet voor een Natura 2000-activiteit van nationaal belang¹⁵ of als dat in het algemeen belang geboden is, in gevallen aangewezen bij ministeriële regeling.¹⁷ Hoewel duurzame energieprojecten (nog) niet zijn aangewezen als Natura 2000-activiteit van nationaal belang, zou een kwalificatie als zodanig juridische kansen creëren om deze projecten op basis van een vrijstelling te kunnen realiseren. Deze vrijstelling moet vervolgens uiteraard nog wel in overeenstemming zijn met het (hogere recht) van artikel 6 Hrl.

¹² Artikel 11.16 Bal, in samenhang met artikel 6 leden 3 en 4 Hrl.

¹³ Artikel 11.18 Bal.

¹⁴ Artikel 11.19 Bal.

¹⁵ Artikel 4.12 van het Omgevingsbesluit.

¹⁶ Hieronder vallen bijvoorbeeld activiteiten voor het aanleggen, uitbreiden, inrichten, wijzigen, gebruiken, beheren of onderhouden van o.a. het gastransportnet, een hoogspanningsverbinding, enz.

¹⁷ Artikel 11.20 Bal.

Route 2: De programmatische aanpak

- 3.10 In het Bal zijn uitgezonderde Natura 2000-activiteiten aangewezen waarvoor geen vergunningplicht geldt.¹⁸ Hieronder vallen Natura 2000-activiteiten die zijn aangewezen in een programma.¹⁹
- 3.11 De Omgevingswet voorziet in een algemene bepaling²⁰ op grond waarvan een ‘programma met een programmatische aanpak’ (**Programma**) opgesteld kan worden.

Wat is een Programma?

- 3.12 Een Programma bevat de uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving alsmede maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en verschillende elementen bevatten. Gedacht kan worden aan programma’s voor de uitvoering van activiteiten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken. Het kan ook kaders stellen (zelfbindend) voor de uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het programma vaststelt (bijvoorbeeld via beleidsregels).
- 3.13 Een ‘programmatische aanpak’ is een bijzonder programma dat een specifieke manier biedt om doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het stuurt op het beheer van gebruikruimte in een bepaald gebied en dient als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten. De toelaatbaarheid van activiteiten wordt, gelet op de desbetreffende doelstelling voor de fysieke leefomgeving, beoordeeld op de specifiek voor dat programma omschreven wijze. De beoordeling van activiteiten kan soms ook afwijken van de reguliere beoordelingsregels.

Wat kun je met een Programma?

- 3.14 Zo’n Programma maakt het dus mogelijk dat activiteiten of ontwikkelingen toch doorgang kunnen vinden in gebieden waar omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving onder druk staan (vaak wordt dan ook wel gezegd dat deze gebieden ‘op slot’ staan).²¹ Dit kan doordat op basis van het Programma als geheel vaststaat dat er tijdig voldoende maatregelen worden getroffen, zodat aan de omgevingswaarde wordt voldaan of de andere hiervoor bedoelde doelstelling (zoals een goede staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden) wordt bereikt.

¹⁸ Paragraaf 11.1.2 Bal.

¹⁹ Artikel 5.2 lid 4 Ow jo. 11.18 Bal jo. 4.30 Bkl.

²⁰ Artikel 3.15 Ow.

²¹ Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving), NvT, Staatsblad 2018, 292.

Waar moet een Programma aan voldoen?

- 3.15 Het Programma moet het gebied, de periode, doelstellingen, ontwikkelingen, activiteiten, gevolgen en maatregelen bevatten.²² De regels komen dan in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of, in het geval van een Programma van het Rijk, in het Bkl. Hiermee worden de bestaande regels buiten toepassing verklaard, en wordt het Programma ingezet.²³
- 3.16 In Afdeling 4.4. van het Bkl bevat de rijksregels over de Programma's die zien op de natuur. Zo zijn hier de regels met betrekking tot de 'Gemeentelijke programmatische aanpak stikstof'^{24 25} opgenomen, en wordt verwezen naar de mogelijkheid uit het Bal tot het opstellen van Programma's waarin vergunningvrije Natura 2000-activiteiten worden aangewezen.²⁶ Deze mogelijkheid tot het opstellen van programma's uit het Bal wordt hieronder nader toegelicht.
- 3.17 Op grond van het Bal²⁷ kunnen in Programma's (zoals een beheerplan) vergunningvrije Natura 2000-activiteiten worden aangewezen. Een Programma dat op grond van het Bal vergunningvrije Natura 2000-activiteiten aanwijst, moet – kort gezegd – (mede) gericht zijn op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, op de bescherming of ontwikkeling van natuurlijke habitats of leefgebieden van soorten in of buiten Natura 2000-gebieden, of op de verbetering van de staat van instandhouding van dier- en plantensoorten binnen of buiten die gebieden.²⁸
- 3.18 Bij het aanwijzen van vergunningvrije activiteiten in een Programma moeten de begrenzingen uit artikel 11.21 van het Bal in acht worden genomen. Deze stellen zeker dat de vrijstelling voldoet aan artikel 6, derde lid, van de Hrl. Dit komt erop neer dat er alleen geen vergunningplicht is, wanneer significante gevolgen van de betreffende activiteit op voorhand kunnen worden uitgesloten (de Voortoets), of voor de activiteit een Passende Beoordeling is verricht.²⁹ Het is echter voor een programma volgens artikel 11.21 lid 1 sub c Bal niet mogelijk om een ADC-toets te doorlopen (zie hierover randnummer 3.28). Kortom – het uitgangspunt is dat behalve de mogelijkheid van een ADC-toets de normaal geldende toetsingskaders voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit blijven gelden op grond van artikel 11.21 van het Bal, en er is dus nog steeds een beoordeling van de effecten op de natuur nodig. Die toets

²² Artikel 3.17 Ow.

²³ Artikel 3.15 en 3.16 Ow.

²⁴ Artikel 4.29 Bkl.

²⁵ Dit betreft een regeling voor een gebonden kader voor de omgevingsvergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten in gebieden die voorheen onder de Crisis- en herstelwet werden aangeduid als 'ontwikkelingsgebieden'. Het gaat om binnenstedelijke gebieden, bedrijventerreinen en haven- en industriegebieden met een bijzondere dynamiek.

²⁶ Artikel 4.30 Bkl jo. 11.18 Bal. NB. In artikel 4.30 van het Bkl is een zogenoemde scharnierbepaling opgenomen, die verwijst naar de eisen die in het Bal zijn gesteld aan programma's waarin vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten worden aangewezen.

²⁷ Artikel 11.18 Bal.

²⁸ Artikel 11.18 lid 2 Bal.

²⁹ Artikel 11.21 Bal.

wordt alleen hier gedaan aan de hand van de vrijstelling, in plaats van een specifiek plan of project.

- 3.19 De omschrijving van de aangewezen activiteiten en bijbehorende condities in een programma moet uiteraard zodanig zijn, dat met voldoende zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over de effecten in het licht van de vereisten van artikel 6, derde lid, Hrl, en moet ook zodanig zijn dat er geen onduidelijkheid over kan zijn of een activiteit wel of niet vergunningvrij is.³⁰
- 3.20 Overigens is het van belang dat de ecologische toets die ten grondslag ligt aan de uitzondering voor de gehele periode waarvoor de aangewezen activiteit vergunningvrij is, zekerheid biedt over het achterwege blijven van significante, nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Die zekerheid moet dus in ieder geval worden geboden voor de duur van het programma.
- 3.21 De juridische toelaatbaarheid van, en de randvoorwaarden voor, een nationale programmatische aanpak stikstof en daarbij opgenomen vrijstellingen zijn niet zonder controverse. In de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (HvJ) en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (**de Afdeling**) meermaals aan bod gekomen. Het HvJ oordeelde in haar uitspraak van 7 november 2018³¹ dat het toestaan van activiteiten op basis van een programmatische aanpak niet principieel in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Hrl. Dit geldt echter alleen als de daaraan ten grondslag liggende Passende Beoordeling wetenschappelijk deugt en gegarandeerd is dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat de natuurwaarden niet wordt aangetast.³² Het HvJ heeft in het arrest ook verduidelijkt welke eisen aan de Passende Beoordeling worden gesteld, en wat voor soort maatregelen in de Passende Beoordeling mogen worden betrokken. Samengevat komt dit op het volgende neer³³:
 - De Passende Beoordeling van een Programma dient aan dezelfde eisen te voldoen als de Passende Beoordeling van een individueel plan of project – namelijk de eisen van artikel 6 lid 3 Hrl.
 - In de Passende Beoordeling mag géén rekening worden gehouden met de verwachte voordelen van maatregelen die ten tijde van de beoordeling nog niet vaststaan.
 - Instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen mogen slechts een rol spelen bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de

³⁰ Besluit van 16 december 2020 tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en enkele andere besluiten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet), Staatsblad 2021, 22.

³¹ HvJ 7 november 2018, in de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17 (ECLI:EU:C:2018:882).

³² De beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen, HvJ 7 november 2018, in de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17 (ECLI:EU:C:2018:882), r.o. 98.

³³ HvJ 7 november 2018, in de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17 (ECLI:EU:C:2018:882), r.o. 123-132.

natuurwaarden. De effecten van deze maatregelen mogen dus niet als mitigerende factoren worden meegenomen in een Passende Beoordeling.

- 3.22 In haar uitspraken van 29 mei 2019 oordeelde de Afdeling dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en de bijbehorende Passende Beoordeling niet voldeden aan de vereisten.³⁴ In de Passende Beoordeling van het PAS waren verwachte voordelen van maatregelen betrokken, die niet vaststonden ten tijde van die beoordeling. Zo waren de betrokken herstelmaatregelen (de instandhoudingsmaatregelen in de zin van de Hrl) veelal nog niet uitgevoerd, of konden de verwachte voordelen niet met zekerheid in kaart worden gebracht. De betrokken PAS-bronmaatregelen (de passende of mitigerende maatregelen in de zin van de Hrl) en de autonome ontwikkelingen, waren deels nog niet van kracht ten tijde van de passende beoordeling. De verwachte voordelen konden daardoor niet met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart worden gebracht, en er kon dus ook geen depositieruimte voor nieuwe ontwikkelingen worden toegewezen.
- 3.23 De Afdeling oordeelde in de Porthos-tussenuitspraak³⁵ dat de destijds geldende 'bouwvrijstelling' ook niet voldeed aan de eisen van de Hrl. De instandhoudings- en passende maatregelen die de wetgever had gebruikt om de bouwvrijstelling te onderbouwen, waren namelijk (net als bij het PAS) grotendeels nog niet daadwerkelijk uitgevoerd. Hierdoor stonden de verwachte voordelen niet vast ten tijde van de Passende Beoordeling. De Afdeling concludeerde dat de onzekerheden over de voordelen te groot waren om op te lossen met wettelijke regels en monitoring.
- 3.24 Het is van belang dat bovenstaande eisen en lessen uit de jurisprudentie worden meegenomen bij het opstellen van een Programma met vrijstellingen voor Natura 2000-activiteiten, om de juridische toelaatbaarheid daarvan te waarborgen.
- 3.25 Tot slot moet nog worden opgemerkt dat, wanneer mitigerende maatregelen in de Passende Beoordeling van een Programma worden betrokken, de daarvoor geldende eisen en randvoorwaarden moeten worden nageleefd. Voor interne en externe saldering kan de Additionaliteitstoets een hoge drempel vormen, aangezien dan gemotiveerd moet worden dat de maatregelen daadwerkelijk aanvullend zijn en niet (als instandhoudings- of passende maatregel) noodzakelijk voor het behalen van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied. De overheid dient in dit geval een duidelijke en toereikende motivering te verschaffen, waarin wordt aangetoond dat de maatregelen verder gaan dan hetgeen reeds nodig is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen.

Route 3: de ADC-toets

- 3.26 Als uit de Passende Beoordeling niet de vereiste zekerheid is verkregen dat een project (of vrijstelling, of Programma) de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten, dan kan toestemming worden verleend als er geen Alternatieve oplossingen zijn, het project/Programma

³⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

³⁵ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

nodig is om Dwingende redenen van groot openbaar belang (met inbegrip van redenen van sociale of economische aard)³⁶, en als de nodige Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.³⁷

- 3.27 Het opstellen van een generieke, breed inzetbare motivering voor de ADC-toets door het Rijk kan een juridisch houdbare basis bieden om duurzame energieprojecten efficiënter te vergunnen. Een dergelijke motivering kan dienen als uniform toetsingskader, waardoor initiatiefnemers niet voor elk afzonderlijk project een volledige nieuwe onderbouwing hoeven op te stellen, maar kunnen aansluiten bij een reeds vastgestelde juridische lijn. Dit kan bijdragen aan een consistente en voorspelbare vergunningverlening.
- 3.28 Hoewel de huidige nationaalrechtelijke kaders bepalen dat voor een programma de ADC-toets geen toepassing kan vinden (immers schrijft het Bal enkel een Passende Beoordeling voor)³⁸, laat de Habitatrichtlijn naar onze opvatting mogelijk ruimte voor het toepassen van deze toets op een Programma. Een “plan” in de zin van deze richtlijn, waarvoor artikel 6 lid 4 Hrl een ADC-toets toestaat, is namelijk niet expliciet gedefinieerd, en het Interpretatiedocument van de Europese Commissie bij artikel 6 Hrl biedt aanleiding om aan te nemen dat een Programma onder deze definitie van “plan” valt.³⁹ Voor deze mogelijkheid spreekt al dat dit voor een vrijstelling reeds mogelijk is. Hiernaar plegen wij graag nader onderzoek, omdat dit het vaststellen van een Programma voor duurzame energieprojecten zou kunnen vergemakkelijken.
- 3.29 Bij het opstellen van deze generieke motivering, dan wel ADC-toets voor een vrijstelling of Programma, moeten de volgende juridische eisen in acht worden genomen.
- 3.30 Het eerste vereiste voor toestemmingverlening is de afwezigheid van alternatieven. Dit houdt in dat er géén reële alternatieven zijn die geen of minder aantasting van de natuurwaarden veroorzaken én waarmee de doelstelling kan worden gehaald. Hoewel de alternatieventoets primair door een initiatiefnemer moet worden doorlopen—bijvoorbeeld in het kader van een milieueffectrapportage (MER)—en deze toets in de praktijk afhankelijk is van diverse factoren, zoals de locatie en ecologische kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied, kan de overheid voor bepaalde categorieën duurzame energieprojecten een generieke motivering opstellen, waarin wordt onderbouwd dat reële alternatieven binnen het huidige ruimtelijke en technische kader ontbreken. Dit kan met name relevant zijn voor infrastructuurprojecten met een

³⁶ Als sprake is van nadelige effecten voor prioritaire habitats en soorten kunnen (zonder advies van de EC) alleen argumenten zijn die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of gunstige effecten voor het milieu, als dwingende redenen van groot openbaar belang worden ingeroepen. Voor het aanvoeren van andere dwingende redenen van groot openbaar belang is in dat geval advies van de Europese Commissie nodig.

³⁷ Artikel 6 lid 4 Hrl en artikel 8.74b Bkl.

³⁸ Zie randnummer 3.18.

³⁹ Immers wordt aangesloten bij het begrip “plannen en programma’s” in de zin van Richtlijn 2001/42/EG (de **SMB-richtlijn**), waar een Programma zoals het onderhavige onder zou vallen gelet op de ruime jurisprudentie van het Hof over dit begrip. Zie Mededeling van de Commissie 21 november 2018, C(2018) 7621 final, p. 41, HvJ 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503 (*Nevele*) en ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (*Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding*).

beperkt aantal geschikte locaties, zoals grootschalige wind- en zonneparken of energieopslagfaciliteiten.

- 3.31 Het tweede criterium betreft de dwingende reden van groot openbaar belang (DRGOB). Op grond van de RED III zijn projecten voor hernieuwbare energie reeds beschouwd als dienend aan 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Dit biedt de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, af te wijken van regelgeving op het gebied van onder meer natuurbescherming, milieubeoordeling en waterkwaliteit. Daarnaast is 'duurzaamheid' in de jurisprudentie ook reeds erkend als reden van openbaar belang.⁴⁰ Gelet op voorstaande is het DRGOB criterium voor duurzame energieprojecten geborgd.
- 3.32 Tot slot moeten de nodige compenserende maatregelen⁴¹ worden genomen die de negatieve (rest)effecten van het project compenseren.
- 3.33 De compenserende maatregelen moeten waarborgen dat de algehele samenhang van de betrokken gebieden bewaard blijft. Dit houdt in dat de compensatie in verband moet staan met de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken gebieden en, wat de numerieke en instandhoudingsaspecten betreft, afgestemd moet zijn op de negatieve effecten die de habitats en soorten ondervinden. Het volstaat niet dat de compenserende maatregelen betrekking hebben op dezelfde locatie/regio. Daartegenover staat dat compenserende maatregelen ook elders kunnen worden getroffen, mits de algehele samenhang van het gebied geborgd blijft. In alle gevallen is een ecologische onderbouwing vereist om de compensatieopgave te beoordelen.
- 3.34 Compenserende maatregelen moeten in beginsel zijn gerealiseerd en effect moeten hebben op het moment dat de schade aan het gebied ontstaat. Wel kan voor een fasering van de maatregelen worden gekozen, als de positieve effecten daarvan maar ten minste gelijk opgaan met de negatieve effecten waarvoor compensatie wordt geboden.⁴²
- 3.35 Volgens de richtsnoeren van de Europese Commissie⁴³ dienen compenserende maatregelen een 'redelijke succesgarantie' te hebben. De Afdeling heeft dit echter niet met zoveel woorden

⁴⁰ ABRvS d.d. 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:438.

⁴¹ Compenserende maatregelen zijn plan of projectspecifieke maatregelen die worden genomen naast de normale plichten die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze maatregelen beogen precies die negatieve gevolgen van het plan of project te compenseren voor de betrokken soorten en habitats. Zij vormen het 'laatste redmiddel' en worden alleen toegepast wanneer de andere beschermingsmaatregelen waarin de richtlijn voorziet zijn uitgeput, en wanneer het besluit is genomen om een project of plan toch uit te voeren dat ongunstige gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied of wanneer dergelijke effecten niet kunnen worden uitgesloten (zie Mededeling van de Commissie, Beheer van Natura-2000-gebieden: De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)).

⁴² Besluit van 16 december 2020 tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en enkele andere besluiten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet), Staatsblad 2021, 22.

⁴³ Mededeling van de Commissie, Beheer van Natura-2000-gebieden: De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG).

bevestigd.⁴⁴ Desalniettemin lijkt de lat ligt voor compenserende maatregelen minder hoog te liggen dan voor maatregelen die in een Passende Beoordeling kunnen worden betrokken.

- 3.36 Gelet op bovenstaande kan de overheid, ter onderbouwing van de ADC-toets voor duurzame energieprojecten, bepaalde maatregelen – zoals depositiereductie – nemen en deze strategisch kwalificeren als aanvullende compenserende maatregelen. Een dergelijke kwalificatie vereist echter een zorgvuldige juridische onderbouwing. Om als compenserende maatregelen te kunnen gelden, moet worden onderbouwd dat deze maatregelen niet reeds als instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen kwalificeren, of als zodanig nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen halen. Daarnaast dient te worden voorkomen dat de voordelen van deze maatregelen als autonome ontwikkelingen worden beschouwd en daarmee worden toegerekend aan de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat tijdig moet worden vastgelegd dat dergelijke maatregelen uitsluitend als compenserend worden ingezet ten behoeve van specifieke projecten die onder de ADC-toets vallen.

⁴⁴ ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2560, r.o. 14.2.

Bijlage 1 – Artikel 6 Habitatrichtlijn (92/43/EEG)

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.
3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.
4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.



Groengas als springplank voor verlaging stikstofuitstoot

Notitie in opdracht van NVDE, Platform Groen Gas en Gasunie

28 maart 2025

Persoonsgegevens

(Common Futures)



Samenvatting

De politiek is aan zet om de uitstoot van stikstof snel te verminderen. De urgentie hiervan wordt extra gevoeld nu Nederland deels 'op slot' zit sinds de uitspraak van de Raad van State op 18 december 2024 over het intern salderen met stikstofruimte.¹ Het is de vraag hoe het doel kan worden bereikt om in 2030 minstens de helft van alle natuuroppervlak op een gezond niveau te krijgen.²

Mestvergisting als veelzijdige oplossing

Deze notitie beschrijft een veelbelovende oplossingsrichting die een substantiële bijdrage kan leveren in het verminderen van ammoniakuitstoot naar de lucht, namelijk het grootschalig inzetten van mestvergisting in de veehouderij in combinatie met flankerende maatregelen voor het reduceren van stikstofemissies. Deze flankerende maatregelen kunnen bestaan uit het aanzuren van mest, het snel afvoeren van mest uit de stal en het stikstofstrippen van digestaat.

Mestvergisting is een bestaande technologie die al breed wordt ingezet en op korte termijn fors kan worden opgeschaald. Het kabinet is voornemens een bijmengverplichting in te voeren die moet leiden tot circa 1,1 miljard kuub groengas in 2030 waarvan 400 miljoen kuub geproduceerd uit mest. Hierbij wordt deels uitgegaan van mono-vergisting (waarbij alleen mest wordt vergist) en deels co-vergisting, waarbij naast mest ook andere biogene reststromen worden meevergist wat een hogere energetische opbrengst oplevert. Het snel invoeren van de bijmengverplichting gecombineerd met investeringen in mestverwerking en stikstofstrippen leidt tot een forse **reductie van ammoniakemissies**, creëert een **verdienmodel voor boeren**, en ontsluit veel **andere maatschappelijke voordelen**.



Groot onbenut potentieel

Voor 400 miljoen kuub groengas uit mest is zo'n 22 miljoen ton mest nodig.³ Zelfs in een scenario waarin de veestapel fors krimpt zou hiermee niet meer dan 45% van de beschikbare hoeveelheid stalmest in 2030 worden ingezet voor groengas. De Nederlandse veestapel produceerde in 2023 ongeveer 75 miljoen ton mest (waarvan zo'n 60 miljoen ton rundveemest).⁴ Tot nu toe wordt slechts een fractie (zo'n vijf procent) hiervan gebruikt om groengas mee te produceren.

¹ Uitspraak Raad van State over intern salderen | Basis herstellen | Levend Landschap. De urgentie wordt vergroot door de uitspraak van de rechtbank Den Haag die in januari oordeelde dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van Natura 2000 gebieden niet tijdig te stoppen.

² Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn, 2021), minimaal 50% van het oppervlakte van stikstofgevoelige natuur moet uiterlijk 31 december 2030 onder de kritische depositiewaarde worden gebracht.

³ Als mest op dagelijkse basis in een vergister wordt gebracht levert een ton mest 32 kuub biogas op. Met een methaangehalte van ruim 55% levert dat 18 kuub groengas op. Dit betekent dat voor 400 miljoen kuub groengas ruim 22 miljoen ton mest nodig is.

⁴ Mestproductie door de veestapel, 1986-2023 | Compendium voor de Leefomgeving

1. Fors minder stikstofuitstoot door mestvergisting met stikstofmaatregelen

Veehouders kunnen investeren in mestvergisters waarin mest (eventueel samen met andere agrarische reststoffen in co-vergisting) wordt omgezet in biogas, dat kan worden opgewerkt tot groengas. Mestvergisting zelf leidt niet direct tot een reductie van stikstofuitstoot, maar is een springplank tot forse emissiereductie omdat het goed te combineren is met andere maatregelen die direct stikstof reduceren.

Het verband tussen ammoniak en stikstof

Stikstof (N_2) is geur- en kleurloos gas dat overal om ons heen aanwezig is. Het vormt ongeveer 78 procent van de lucht en is van zichzelf niet schadelijk voor mens of milieu. In Nederland is sprake van een stikstofcrisis, omdat te veel stikstof in de vorm van schadelijke verbindingen terechtkomt in het milieu. Het gaat daarbij om stikstofverbindingen als ammoniak (NH_3) en stikstofoxiden (NO_x). Ammoniakemissies komen vooral uit de landbouw (mest), terwijl stikstofoxiden voornamelijk vrijkomen bij verbranding van fossiele brandstoffen in verkeer en industrie.⁵ 67% van de stikstofemissies in 2022 was afkomstig uit ammoniak en 33% uit stikstofoxiden. Van de ammoniakemissies was 91% afkomstig uit de land- en tuinbouw, ofwel 110 miljoen kg ammoniak.

Reductie van ammoniakemissies in de veehouderij

Het overgrote deel van de ammoniakemissies uit mest stijgt op uit de stal (zo'n 45%) en bij het uitrijden van mest op het land (37%).⁶ Er bestaan verschillende maatregelen om de emissies tijdens deze fases te beperken.^{7 8} Zo kan het stalsysteem anders ingericht worden, bijvoorbeeld met het dagelijks of uurlijks afvoeren van mest met behulp van een mestschuif of robot, door het installeren van semi-dichte stalvloer waarmee urine wordt gescheiden van feces en ammoniakemissies uit urine kunnen worden afgevangen. Een alternatief hiervoor is het biologisch aanzuren van de mest, bijvoorbeeld door toevoeging van melasse.⁹ Deze maatregelen kunnen bijdragen aan het fors verminderen van ammoniakemissies uit de stal. Voor het verminderen van ammoniak emissies tijdens het uitrijden van (bewerkte) mest kan gebruik worden gemaakt van een stikstofstripper. Bij het stikstofstrippen van de dunne fractie van digestaat (restproduct van biogas uit mestvergisting) wordt de stikstof sterker gebonden door het toedienen van een zuur (bijvoorbeeld zwavelzuur). Dit leidt er toe dat stikstof wordt omgezet in een minder vluchtige stikstofhoudende stof (ammoniumsulfaat) en dat organisch stikstof wordt omgezet in minerale stikstof die gemakkelijker wordt opgenomen door planten. Hierdoor ontstaat een hoogwaardig bemestingsproduct dat ofwel gewone mest ofwel kunstmest kan vervangen. Deze kunstmestvervanger kan worden verhandeld als RENURE mits dit Europees geregeld wordt.¹⁰

Verschiedende studies van de Wageningen Universiteit (WUR) naar emissies van ammoniak en broeikasgassen in de mestketen voor verschillende scenario's van vergisten van rundveemest

⁵ CBS (2023). Stikstofemissies naar lucht. Geraadpleegd op 28 maart 2025.

⁶ *Emissieregistratie 2019, geciteerd in PGG position paper 'Kansen voor integrale aanpak stikstofreductie en groen gas (2022)*.

⁷ Gollenbeek, L. et al., *Berekeningen emissies en economie voor verschillende scenario's voor verwaarding van rundveemest (2022)*, tabel 2.2 op pagina 18, scenario 7; Zie: [Link](#).

⁸ Verdoes, N., Casu, F., van Gastel, J., en Hekkert, G. (2023). *Berekeningen over emissies, massabalansen en economie bij gezamenlijke monomestvergisting – scenariostudie voor energiecoöperatie Wijnjewoude*. Zie: [Link](#)

⁹ Hoewel deze optie nog geen RAV erkenning heeft wordt de optie onderzocht en getoetst door een consortium van Platform Groen Gas, Nederlands Centrum Mestverwaarding (NCM), Nutriënten Management Instituut (NMI) en Sanovations B.V.

¹⁰ RENURE staat voor REcovered Nitrogen from manURE, zie voor het EU proces hier: [Natuurlijk alternatief voor kunstmest voorgelegd aan publiek en EU-landen - Europese Commissie](#)

gecombineerd met flankerende maatregelen, laten zien dat over de gehele mestverwerkingsketen een ammoniakreductie te behalen is van 43% tot 50%.^{11 12}

In 2022 bedroegen de ammoniakemissies door landbouw en tuinbouw in Nederland 110 kiloton.¹³ Hiervan kwam 55 kton van rundvee, 17 kton van varkens en 13 kton van pluimvee. Deze emissies zijn afkomstig uit respectievelijk 62 miljoen ton melkvee mest, 8,5 miljoen ton varkens mest en 1,2 miljoen ton pluimvee mest in 2022 plus een aantal overige categorieën van dieren.¹⁴ Dit betekent dat de verhouding tussen ammoniakemissies en mestproductie in het geval van rundvee ongeveer 1 kg ammoniakemissies per ton mest was in 2022. Voor varkensmest was dit ongeveer 2 kg ammoniakemissies per ton mest, en voor pluimvee ongeveer 11 kg ammoniakemissies per ton mest.

Het effect van de bijmengverplichting groengas op de ammoniakemissies

Zoals boven al genoemd is het kabinet van plan om per 2026 een bijmengverplichting voor groengas in te voeren die moet leiden tot 3,8 megaton broeikasgasreductie, wat ongeveer overeenkomt met de inzet van 1,1 miljard kubieke meter groengas in 2030, waaronder naar verwachting 400 miljoen kuub uit mest,¹⁵ waarvoor zo'n 22 miljoen ton mest nodig zal zijn. Een recente analyse van een geïntegreerde oplossing van maatregelen in de stal, mestvergisting en stikstofstrippen door WUR laat zien dat de ammoniakemissies dan met gemiddeld 46% afnemen. Zo'n 75-80% van alle gewicht aan mest in Nederland is rundermest. In het geval dat slechts rundermest gebruikt zou worden voor de productie van 400 kuub groengas, dan zou dit de **ammoniakuitstoot** van 22 miljoen ton mest verlagen van 22 miljoen kg tot 12 miljoen kg. Een dergelijke **reductie van 10 miljoen kg** komt overeen met een reductie van zo'n 9% van de totale ammoniakuitstoot uit de landbouw. Als deels ook varkens- en pluimveemest wordt gebruikt valt de stikstofreductie hoger uit.

Hoe verhoudt stikstofreductie mét mestvergisting zich tot oplossingen zonder vergisting?

De hierboven beschreven oplossingsrichtingen leveren een substantiële bijdrage aan het oplossen van het stikstofprobleem. Maar andere oplossingen zijn ook mogelijk, met name inkrimping veestapel en technische maatregelen in en rond de stal die kunnen worden ingezet zonder mestvergisting. Stikstofstrippen kan bijvoorbeeld ook worden toegepast op de dunne fractie van verse mest, zonder vergisting, wat tot aanzienlijke stikstofreductie leidt. Waarom dan toch inzetten op maatregelen in combinatie met vergisting?

- Allereerst treden **synergievoordelen** op tussen mestvergisting en stikstofreducerende maatregelen. Het dagelijks of uurlijks afvoeren van verse mest ofwel het aanzuren van mest vergroot de effectiviteit van het vergistingsproces waardoor de biogasopbrengst toeneemt. Dat maakt dat dergelijke investeringen eerder kosteneffectief zijn mét dan zonder mestvergisting. Een ander synergievoordeel is dat stikstofstrippen van digestaat kosteneffectiever is. Strippers werken optimaal met een temperatuur van 60 tot 70 graden en

¹¹ Verdoes, N., Casu, F., van Gastel, J., en Hekkert, G. (2023). *Berekeningen over emissies, massabalansen en economie bij gezamenlijke monomestvergisting – scenariostudie voor energiecoöperatie Wijnjewoude*. tabel 3 op pagina 11, scenario's 2a en 2b. Zie: [Link](#). Deze studie analyseert de emissies van ammoniak en broeikasgassen in de mestketen voor verschillende scenario's van centraal vergisten van rundveemest afkomstig van 26 bedrijven in en rondom het dorp Wijnjewoude. De studie laat een gemiddelde ammoniakuitstootreductie van 46% zien.

¹² Luuk Gollenbeek et al., *Berekeningen emissies en economie voor verschillende scenario's voor verwaarding van rundveemest* (2022), tabel 5.27 op pagina 42, scenario's 4.2 en 7; Zie: [569408](#). De twee scenario's waarin stalmaatregelen worden gecombineerd met vergisting en strippen leiden tot 43% en 50% reductie in ammoniakuitstoot.

¹³ CLO (2024). Ammoniakemissie door de land- en tuinbouw, 1990-2022. Grafiek "Emissie ammoniak door land- en tuinbouw per diercategorie." Zie: [Link](#)

¹⁴ CBS (2025). *Dierlijke mest; productie en mineralenuitscheiding, diercategorie, regio*.

¹⁵ Kamerbrief Minister Jetten *Aanpassingen bijmengverplichting groen gas* (9 februari 2024).

omdat digestaat met 40 graden Celsius uit de vergister, terwijl mest in de winter een graad of 7 is, is veel minder proceswarmte nodig. Bij groengasinstallaties kan ook de restwarmte uit de compressor worden ingezet voor het op temperatuur brengen van de stripper.¹⁶

- Naast deze synergievoordelen biedt een keuze voor stikstofreductie in combinatie met mestvergisting **aanvullende maatschappelijke voordelen**: nieuwe inkomsten voor boeren, een significante bijdrage aan het terugdringen van broeikasgasemissies (CO₂ en methaan), biogene CO₂ genereren die elders kan helpen de emissies te verlagen, het verminderen van onze afhankelijkheid van geïmporteerd gas. Tenslotte zal ook in het toekomstig energiesysteem behoefte blijven bestaan aan duurzame moleculen.

Mestvergisting gaat samen met duurzame landbouw

Mestvergisting kan goed omgaan met een veranderend mestaanbod. Kleine vergisters op boerenerven of grotere vergisters kunnen worden gebruikt om mest vanuit omliggende boerderijen te verwerken. Mocht een veehouder met een vergister besluiten om minder koeien te gaan houden dan kan mest worden aangevoerd uit de omgeving om de vergister draaiende te houden. Zo kan het concept flexibel omgaan met de beschikbaarheid van mest in de omgeving. Dit betekent ook dat mestvergisting los staat de omvang van de veestapel: het kan worden toegepast op de hoeveelheid mest die wordt geproduceerd door de uiteindelijke hoeveelheid dieren die wordt gehouden.

De bijmengverplichting gebruikt nog niet de helft van de naar verwachting in 2030 beschikbare stalmest. De Quicksan stikstofuitstoot door PBL (2021) geeft een aantal varianten voor de ontwikkeling van de totale veestapel tot 2030. In Variant A (met veel gerichte opkoop) daalt de totale veestapel met 30% ten opzichte van 2019, waarbij de melkveestapel 41% daalt, varkens met 21% en pluimvee met 22%.¹⁷ Dit betekent dat de totale mestproductie daalt tot 52 miljoen ton in 2030 ten opzichte van de huidige 75 miljoen ton. Hierbij daalt de mestproductie uit melkvee tot zo'n 43 miljoen ton mest.¹⁸ Hiervan is bijna 90% stalmest. De mestproductie van varkens neemt af tot zo'n 8 miljoen ton, en de mestproductie uit pluimvee tot ongeveer 1 miljoen ton. Dit laat zien dat zelfs als de veestapel met een derde zou krimpen, er ruimte is voor een miljard kuub groengas uit mest.

3. Nieuw verdienmodel duurzame veehouderij

De hierboven geschetste oplossingsrichting om stikstofuitstoot tegen te gaan kan boeren ook een nieuw verdienmodel bieden, door naast veehouderij te investeren in groengasproductie. Dit kan ofwel een monovergister of covergister op eigen erf zijn, ofwel een gezamenlijk project waarbij een grotere installatie wordt gebouwd. Het verdienmodel bestaat uit de productie en **verkoop van groengas**, wat geld oplevert en leidt tot **kostenbesparing in het laten afvoeren van mest**. Verder kan het gestripte digestaat dienen als kunstmestvervanger, wat kan zorgen voor **minder uitgaven aan kunstmest**. En in de toekomst wordt de **verkoop van biogene CO₂** naar verwachting mogelijk, bijvoorbeeld aan de glastuinbouwsector.¹⁹ Deze sector gebruikt CO₂ als groeibevorderaar en de inzet van fossiele CO₂ (uit eigen ketels of uit de industrie) komt steeds meer onder druk te staan. De productie van 400 miljoen

¹⁶ Dit gebeurt bij GroeneWoudGas in Noord-Brabant (interview met Persoonsgegevens).

¹⁷ PBL (2021). [Quicksan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof](#). Figuur 4.1, p. 17.

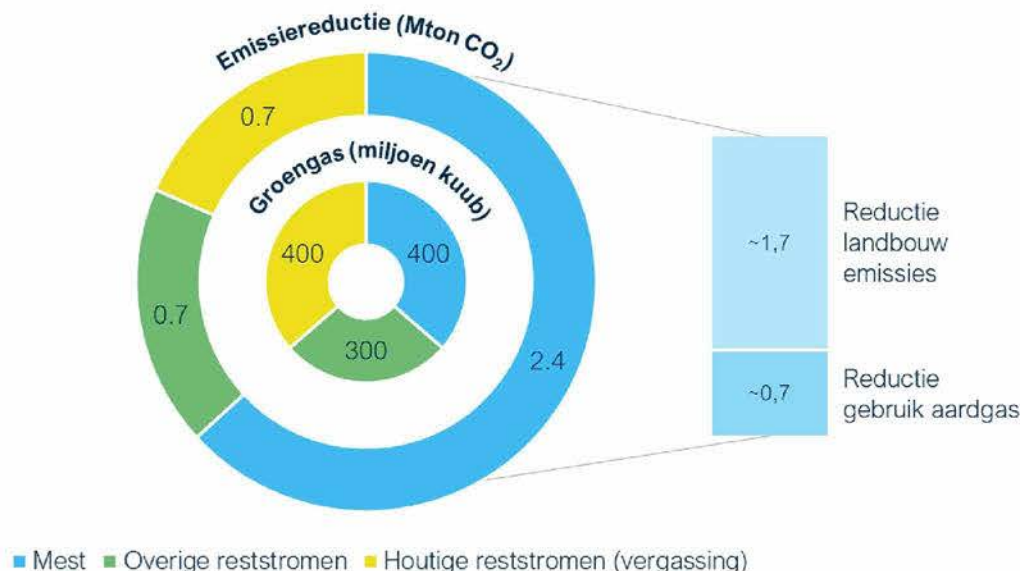
¹⁸ CBS (2025). [Dierlijke mest; productie en mineralenuitscheiding, diercategorie, regio](#). CBS rapporteert dat er in 2019 60.737 miljoen ton mest uit melkvee (waarvan 53.553 miljoen ton in de stal), 9.830 miljoen ton mest van varkens, en 1.266 miljoen ton mest uit pluimvee werd geproduceerd.

¹⁹ Deze sector kan op deze manier besparen op fossiele CO₂, wat helpt om hun emissies te verminderen.

kuub groengas kan 0,5 Mton biogene CO₂ genereren.²⁰ Om deze te kunnen verkopen moet de CO₂ bij de groengasinstallatie vloeibaar worden gemaakt, waarna het per truck kan worden getransporteerd naar tuinders ofwel een aansluiting op een toekomstig CO₂-netwerk richting ondergrondse opslagen.

Bijmengverplichting groengas

Om dit alles mogelijk te maken is overheidsbeleid nodig, want groengas is duurder dan fossiel aardgas, zelfs als de huidige CO₂-prijs erbij wordt opgeteld. Momenteel is de SDE++ subsidieregeling het belangrijkste instrument voor groengas, wat heeft geleid tot een langzame productiegroei. De bijmengverplichting zal naar verwachting tot een versnelling in investeringen leiden die zorgen voor een snelle groei in groengasproductie.²¹ De verplichting stuurt op broeikasgasemissiereductie, wat inhoudt dat het instrument in totaal 3,8 megaton CO₂ equivalent moet opleveren doordat energieleveranciers groen gas moeten gaan inkopen ter vervanging van fossiel aardgas. Als mest wordt gebruikt voor groengasproductie dan leidt dat tot een extra hoge broeikasgasreductie omdat ook methaanemissies in de stal worden gereduceerd. Een bijdrage van 400 miljoen kuub groengas uit mest draagt 2,4 megaton CO₂-equivalent aan broeikasgasuitstoot op, ofwel bijna tweederde van de totale reductieverplichting.



Business case stikstofmaatregelen

Mestvergisting vormt een prikkel om mest snel af te voeren om de biogasopbrengst te verhogen. Stikstofstrippers maken RENURE van digestaat, wat leidt tot een hogere waarde omdat het kan worden verkocht als kunstmestvervanger. Ook zorgt de synergie met vergisting voor een relatief laag energieverbruik van een stikstofstripper. Zo helpt investeringen in mestvergisting om de business case voor stikstofreducerende maatregelen te verbeteren. Er zal nader bekeken moeten worden of deze synergie helemaal voldoende is of dat aanvullende stimulering of beleid nodig is.²²

²⁰ Bij de productie van groengas wordt biogene CO₂ gegenereerd in het opwaarderen van biogas naar groengas. Bij elke kuub groengas kan 1,3 kg biogene CO₂ worden afgevangen. Dit betekent dat er bij 0,4 bcm groengas uit mestvergisting zo'n 0,5 Mton bioCO₂ wordt gegenereerd. Overigens genereert de hele 1,1 bcm een substantieel grotere hoeveelheid en is het totale groengaspotentieel in Nederland hoger dan 1,1 bcm.

²¹ Op langere termijn kan de CO₂-prijs onder het ETS systeem ook een belangrijke rol gaan spelen. De bijmengverplichting en ETS stimuleren kosteneffectieve productie met de hoogste broeikasgaswinst. Dit betekent dat mestvergisting interessant wordt én grotere co-vergisters met een hoger energetisch rendement.

²² Er zijn indicaties dat grootschalige groengasproductie de business case uit zou kunnen en dat bij kleinschalige productie dit niet het geval zou zijn. Er treedt een duidelijk schaafeffect op in de investeringskosten van stikstofstrippers; (interviews met [Hoegeveen](#))

4. Lagere broeikasgasuitstoot

Verminderde uitstoot van CO₂ en methaan in groengasketen

Naast de significante daling in stikstofemissies en een verdienmodel voor boeren levert groengas productie ook een forse reductie van broeikasgasemissies op. Deze is driedelig: 1) vermijden van methaanemissies uit mestopslag, 2) vermindering van fossiele CO₂ emissies door aardgas te vervangen met groengas, en 3) verminderde vraag kunstmest en dus minder uitstoot in de productie daarvan. De twee eerstgenoemde punten leiden, zoals hierboven beschreven, volgens het Ministerie van KGG tot een emissiereductie van 2,4 Mton CO₂-eq als door de bijmengverplichting 400 miljoen kuub groengas uit mest wordt geproduceerd.²³ Het derde punt wordt hieronder beschreven.

Klimaatwinst door vervanging kunstmest

In mestvergisting wordt ook digestaat geproduceerd, welke na bewerking ingezet kan worden als vervanger voor kunstmest (RENURE) mits de erkenning hiervan in EU-verband geregeld wordt. De productie van kunstmest gaat gepaard met hoge CO₂ emissies doordat er veel energie nodig is in het chemische Haber-Bosch-proces waarmee luchtstikstof wordt gebonden tot stikstofkunstmest, en het proces fossiele grondstof (aardgas) gebruikt.^{24 25} Het vervangen van kunstmest door RENURE leidt tot minder energieverbruik en emissies. Volgens JRC (2022) variëren de productie-emissies van stikstofkunstmest van 2,0 tot 9,5 kg CO₂-eq per kilogram stikstof (N), met een 'best practice'-norm van 3,0 kg CO₂-eq per kg N gehanteerd als richtlijn door de Europese Commissie.²⁶ De productie-emissies van RENURE liggen daarentegen aanzienlijk lagere: tussen 0,5 en 1,3 kg CO₂-eq per kg N.²⁷ Daarmee ligt de **uitstoot 50–80% lager** dan bij conventionele kunstmest.

De massa van het restproduct digestaat bij mestvergisting is ongeveer 95% van de massa van de ingaande mest. Voor 0,4 bcm groen gas uit monomestvergisting is circa 22 miljoen ton mest nodig, wat resulteert in zo'n 21 miljoen ton digestaat. In het geval van bewerkt digestaat (RENURE) uit rundveemest is de hoeveelheid stikstof per ton RENURE ongeveer 2,5 kg.²⁸ Dit betekent dat met de productie van 0,4 bcm groengas uit mestvergisting, ook RENURE met 52 ton stikstof wordt geproduceerd. Waarmee jaarlijks zo'n 90 tot 130 kton CO₂-eq emissies uit kunstmestproductie bespaard kunnen worden.

²³ Kamerbrief Minister Jetten [Aanpassingen bijmengverplichting groen gas](#) (9 februari 2024).

²⁴ Velthof, G., Ehlert, P., en Schoumans, O. (2021). Ammoniak- en broeikasgasemissies bij toepassing van kunstmestvervangers; een quickscan. Zie: [Link](#), p. 36.

²⁵ JRC (2020). Technical proposals for the safe use of processed manure above the threshold established for Nitrate Vulnerable zones by the Nitrates directive.

²⁶ European Commission (2018). COMMISSION DECISION (EU) 2018/813 of 14 May 2018 on the sectoral reference document on best environmental management practices, sector environmental performance indicators and benchmarks of excellence for the agriculture sector under Regulation (EC) No 1221/2009 of the European Parliament and of the Council on the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS).

²⁷ JRC (2020). Technical proposals for the safe use of processed manure above the threshold established for Nitrate Vulnerable zones by the Nitrates directive. Zie: [Link](#), p. 75

²⁸ Gollenbeek, L. et al. (2022). *Berekeningen emissies en economie voor verschillende scenario's voor verwaarding van rundveemest*. Zie: [Link](#). De inschatting is gemaakt op basis van de eindproducten die worden gerapporteerd voor scenario's 3, 4.2 en 7, op respectievelijk pagina 29, 32, en 36. Voor elk van de scenario's wordt beschreven hoeveel ton digestaat, gestripte dunne fractie en stikstof overblijven. De stikstofintensiteit is berekend door de overgebleven stikstof te delen door het digestaat of de dunne mest die vrijkomt.

5. Onder welke voorwaarden kan snel worden opgeschaald?

De hierboven beschreven oplossingen vergen grootschalige investeringen. Deze investeringen zullen alleen gerealiseerd worden als de overheid voldoende sturing en stimulering biedt om drie barrières te doorbreken die investeringen momenteel tegenhouden: het vooralsnog uitblijven van de bijmengverplichting voor groengas, vergunningverlening ook in verband met stikstofproblematiek, negatieve business case voor stikstofmaatregelen en netcongestie. Om deze barrières te doorbreken zou de overheid een aantal zaken onverkort moeten regelen:

1. Het allerbelangrijkste is een snelle invoering van de bijmengverplichting voor groengas.²⁹
2. Regel een vrijstelling van stikstofemissies bij de bouw van projecten die bij exploitatie zorgen voor het snel terugverdienen van deze emissies.
3. Maximale inspanning om gestript digestaat in EU-verband erkend te krijgen als RENURE
4. Bekijk in hoeverre de bijmengverplichting een afdoende business case biedt voor stikstofreducerende maatregelen (aanzuren van stalmest, snelle afvoer van stalmest, stikstofstrippers), dan wel of aanvullend beleid nodig is.
5. Stikstofstrippers werken beter op grotere schaal.³⁰ Ook is groengasproductie op grotere schaal goedkoper. Stimuleer daarom het vormen van hubs waar mest wordt samengebracht om op grotere schaal te vergisten. Dit vereenvoudigt het invoeden in het gasnet en het toepassen van een stikstofstripper.
6. Tenslotte kan het zijn dat een zwaardere elektriciteitsnetaansluiting nodig is. Groengas is een alternatief is voor (volledige) elektrificatie bijvoorbeeld door inzet in hybride warmtepompen. Ook kan het worden ingezet voor regelbare elektriciteitsproductie die vraag en aanbod van elektriciteit in balans houdt. Daarom helpt het om de totale investeringsopgave in elektriciteitsnetten te verminderen. Ga daarom met ACM en netbeheerders in gesprek om snelle oplossingen voor het mogelijk maken van groengasproductie.

²⁹ In de tussentijd moet van de SDE++ een voldoende stimulerende werking uitgaan.

³⁰ WUR gaat uit van een stripper die tenminste 9000 ton mest per jaar verwerkt. De Rabobank gaat uit van minstens 15000 ton mestverwerking per jaar. Zie: [Stikstofstrippen - Rabobank](#)

Bijlage – hoe wordt groengas geproduceerd en inclusief restproducten

Het onderstaande figuur laat zien hoe mest via (co-)vergisting kan worden omgezet in groengas, biogene CO₂ en herbruikbare meststoffen. Na het aanzuren of snel afvoeren van mest naar een vergister wordt in een (co-)vergistingsinstallatie biogas geproduceerd. Dit biogas bestaat voor 55% uit methaan en voor 45% uit CO₂. Uit 1000 kg mest ontstaat zo'n 32 m³ biogas en 950 kg digestaat.

Het digestaat wordt vervolgens mechanisch gescheiden in een dikke en een dunne fractie. De dikke fractie kan direct worden uitgereden of verwerkt tot korrels. De dunne fractie bevat stikstof in ammoniumvorm, die via een stikstofstripper kan worden omgezet in een kunstmestvervanger (RENURE).

Het biogas kan in een opwerkingsinstallatie worden opgewaardeerd tot 18 m³ groengas en levert daarbij ook 23 kg biogene CO₂ op, die kan worden benut in bijvoorbeeld de glastuinbouw of voor negatieve emissietoepassingen.

Reductie van ammoniakemissies vindt plaats bij de verwerking van de stalmest en in het strippen van de dunne fractie van het digestaat.



Duurzame energieprojecten

De sleutel voor het stikstofslot

Juridische verkenning van oplossingsrichtingen

28 maart 2025



Inleiding & Leeswijzer

Voor de Nederlandse Vereniging van Duurzame Energie (NVDE) hebben wij juridische oplossingsrichtingen verkend om duurzame energieprojecten mogelijk te maken die op zichzelf (in de bouw- en/of exploitatiefase) stikstofemissies veroorzaken, maar over hun gehele levensduur aantoonbaar meer stikstofemissie reduceren dan zij veroorzaken.

De uitkomsten van de verkenning zijn opgenomen in een (meer) juridische notitie '*Juridisch kader stikstof – duurzame energieprojecten*'. In dit (meer) praktische document vertalen wij deze juridische inzichten naar concrete en toepasbare oplossingsrichtingen voor duurzame energieprojecten.

Daartoe hebben wij:

- een samenvatting van het **juridisch kader** opgenomen (slide 4)
- een **beslisboom** voor (eventueel benodigde) stikstoftoestemmingen weergegeven (slide 5)
- de **oplossingsroutes 1 tot en met 4** uitgeschreven (slides 6-9)
- enige **nuanceringen** in het bredere kader van stikstofregulering gemaakt (slide 10) en
- enkele **hoofdbevindingen** en een **aanbeveling** geformuleerd (slide 3 en 4)

Dit document is een eerste verkenning en hopelijk aanleiding voor verdere uitwerking richting één of meer oplossingsrichtingen. Voor deze juridische verkenning geldt wel: uiteindelijk moet de **wetenschappelijke en ecologische onderbouwing sluitend zijn** (en in overeenstemming met de laatste stand van de wet- en regelgeving en de jurisprudentie).

Hoofdbevindingen

- ❖ Het is **verenigbaar met de strekking van het natuurbeschermingsrecht om duurzame energieprojecten te faciliteren** als die aantoonbaar bijdragen aan stikstofemissiereductie, mits de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast – bijvoorbeeld als het duurzame energieproject een grotere stikstofemissiereductie veroorzaakt dan stikstofemissie (in de bouw – en/of exploitatiefase).
- ❖ Eén overzichtelijke (*one-size-fits-all*) oplossing om al deze duurzame energieprojecten vrij te stellen lijkt niet goed haalbaar (gelet op het kader uit de Habitatrichtlijn, de jurisprudentie en de vereiste wetenschappelijke/ecologische onderbouwing voor algemene vrijstellingen).
- ❖ Het huidige juridische kader biedt **mogelijkheden** voor vrijstellingen op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.
 - Afhankelijk van het type project (kleinschalig lokaal tot grootschalig nationaal) kan een passende oplossing worden gevonden in vrijstellingen.
 - Maatwerk door een combinatie van nationale, provinciale en gemeentelijke oplossingen lijkt juridisch beter uitvoerbaar (naast het überhaupt voorkomen van stikstofemissie via bijvoorbeeld emissie-loos bouwen).
- ❖ Indien nodig kan door toepassing van de **ADC-toets** een natuurvergunning worden verleend voor een individueel project. De onderbouwing hiervoor kan echter een uitdaging zijn en er zal moeten worden gecompenseerd.
- ❖ De Rijksoverheid kan op **nationaal niveau** duurzame energieprojecten faciliteren, **maar ook decentraal** faciliteren dat:
 - onderbouwingen voor decentrale oplossingen (zoals een provinciale vrijstelling of gemeentelijk programma) kunnen worden geüniformeerd (bijv. aan de hand van voorbeeldteksten of checklist); of
 - handreikingen of zelfs landelijk beleid/landelijke regels voor het doorstaan van de ADC-toets voor duurzame energieprojecten (bijv. standaardonderbouwing) worden opgesteld.

Aanbeveling

Om vrijstellingen mogelijk te maken moeten nieuwe maatregelen die een (aanvullend) stikstofemissie-reducerend effect hebben worden **geormerkt als (mede) gericht op natuurbescherming** (zodat de stikstofemissiereductie kan worden ingezet) – ook reeds voorbereide maatregelen kunnen bij vaststelling nog worden gekoppeld aan natuurbeschermingsdoelen (naast CO₂). Hieronder zijn enkele mogelijke denkrichtingen voor dergelijke maatregelen opgenomen: *

- Verplichte emissie-loze zakelijke leaseauto's;
- Hogere bijmengverplichting groen gas;
- Vervroeging of uitbreiding zero-emissie zones;
- Vervroegd verbod op fossiele energiebronnen ook voor bestaande bouw in omgevingsplannen;
- Uitbreiding maatwerkafspraken (waarbij elke maatwerkafpraak een maatregel kan zijn);
- Andere vormen van versnelling of uitbreiding van reeds gestelde verplichtingen

Voor maatregelen geldt uiteraard weer de eis dat voldoende wetenschappelijke/ecologische onderbouwing beschikbaar moet zijn en dat de reductie vast komt te staan.

Als er bijvoorbeeld in de voorjaarsbesluitvorming maatregelen ophanden zijn, zouden die kunnen worden geormerkt voor natuurbeschermingsdoeleinden, om daarmee een specifiek stikstofnut te kunnen dienen (zoals vergunningverlening of bijdragen aan de verbetering/instandhoudingsdoelstellingen).

Hetzelfde geldt op decentraal niveau, waarbij ook steeds moet worden afgewogen of en onderbouwd dat stikstofemissiereductie het gevolg is van een besluit of maatregel (en of die reductie nuttig kan worden ingezet).

* Zie bijv. NVDE – Menukaart Groene Groei

Samengevat juridisch kader

In artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) zijn de belangrijkste natuurbeschermingsverplichtingen opgenomen (met betrekking tot stikstof). Deze verplichtingen zien erop dat:

- lidstaten de nodige **instandhoudingsmaatregelen** moeten treffen om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 -gebieden te verwezenlijken (lid 1);
- lidstaten **passende maatregelen** moeten nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurgebieden niet verslechtert en geen storende factoren optreden die een significant effect kunnen hebben op Natura 2000 -gebieden (lid 2);
- de nationale instanties slechts **toestemming mogen geven voor plannen of projecten** nadat zij, aan de hand van een passende beoordeling, de **zekerheid** hebben verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000 -gebieden niet worden aangetast (lid 3); en
- de nationale instanties, ondanks een negatieve uitkomst van de passende beoordeling, alsnog toestemming kunnen geven voor een plan of project bij het ontbreken van **Alternatieve** oplossingen, er sprake is van **Dwingende** reden van groot openbaar belang, en mits de nodige **Compenserende** maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van de Natura 2000 -gebieden bewaard blijft, de **ADC-toets** (lid 4).

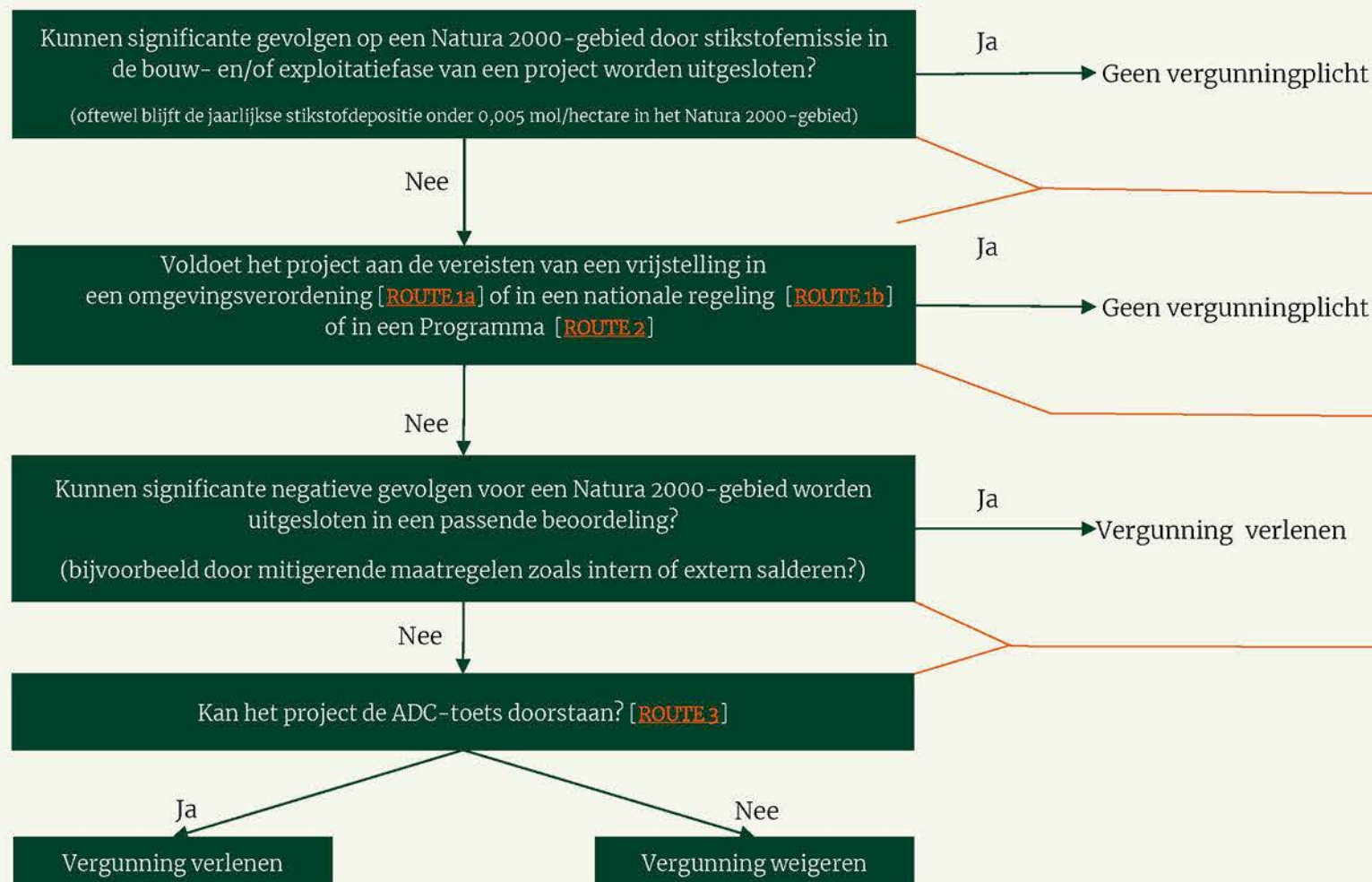
In Nederland is dit kader opgenomen in en op grond van de Omgevingswet in (op hoofdlijnen):

- Artikel 2.44 Omgevingswet bepaalt dat de Minister voor Natuur en Stikstof instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 -gebieden vaststelt;
- Artikel 3.8 Omgevingswet bepaalt dat op provinciaal niveau beheerplannen voor Natura 2000 -gebieden worden vastgesteld;
- Artikel 5.1 lid 1, sub e Omgevingswet verbiedt het uitvoeren van een 'Natura 2000 -activiteit' zonder vergunning, tenzij die vergunning niet verplicht is;
- Artikel 8.74b Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat een vergunning kan worden verleend via de ADC -toets.

Een **Natura 200-activiteit** is in de Omgevingswet gedefinieerd als: *een activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000 -gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000 -gebied;*

De routes tot vergunningverlening voor duurzame energieprojecten (versimpeld)

Stroomschema:



Toelichting:

Op basis van een 'voortoets' kan worden onderbouwd:
i) of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten,
ii) of, indien significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, aan de voorwaarden van een vrijstelling kan worden voldaan

Bij het vaststellen van een vrijstelling moet uit een passende beoordeling blijken dat de vrijstelling niet tot significante gevolgen en aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied en dat wordt voldaan aan de Additionaliteitstoets.

Dit dient te blijken uit een passende beoordeling, waarin intern of extern salderen kan worden betrokken en de toetsing aan de Additionaliteitstoets plaatsvindt.

Route 1a – Stikstof in de Omgevingsverordening

In een provinciale omgevingsverordening kunnen gevallen worden vrijgesteld van de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit ([art. 11.19 Bal](#)). Voor een vrijstelling in een omgevingsverordening moet wel een **passende beoordeling** worden uitgevoerd die aantoont dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast of moet worden onderbouwd dat de vrijgestelde activiteit(en) geen significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Als alternatief kan de ADC-toets voor de (wijziging van de) Omgevingsverordening worden doorlopen ([art. 11.21, lid 1 sub c Bal](#))

In een Omgevingsverordening zou een vrijstelling van de vergunningplicht worden opgenomen indien een project aantoonbaar meer stikstofemissiereductie dan stikstofemissie veroorzaakt. Dit dient uiteraard wel te kunnen worden onderbouwd.

Denkbare vrijstellingen voor Natura 200-activiteiten voor duurzame energieprojecten

- Aanleggen van een **collectief warmtenet ter vervanging van gasgestookte warmtevoorziening** met meer dan [X] aansluitingen (met wetenschappelijk onderbouwde ondergrens waarbij stikstofbesparing groter is dan de emissie bij aanleg/gebruik)
- De bouw/installatie van **elektrolyzers** indien deze bestaande (fossiel gedreven) installaties vervangen
- De bouw van **windparken** (of zonneparken) waarbij de geproduceerde elektriciteit een (niet-groen) stroomverbruik vervangt (bijv. te onderbouwen met een *power purchase agreement* voor een lokale afnemer zonder huidig groen elektriciteitsverbruik)

Voorbeeld Omgevingsverordening Noord-Brabant:

Artikel 3.97 Aanwijzen vergunningvrije Natura 2000-activiteit

Lid 1

Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de [wet](#) geldt niet voor agrarische beregening uit grondwater als dit geen significant negatief effect veroorzaakt op Natura 2000-gebied.

Lid 2

Er is geen significant effect op Natura 2000-gebied als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. de onttrekkingsactiviteit ligt buiten de Attentiezone waterhuishouding of een door het waterschap aangewezen invloedgebied Natura 2000;
- b. de onttrekkingsactiviteit heeft een maximale pompcapaciteit van 70 m³/uur als het gaat om de beregening van grasland en van 100 m³/uur als het gaat om de beregening van akkerbouw, vollegronds tuinbouw en de vollegrond boomteelt;
- c. er is niet meer dan één put per vijf hectare aanwezig;
- d. de putten zijn niet dieper dan de maximale diepte zoals opgenomen op de kaart in [Bijlage IX](#);
- e. er is een [bedrijfswaterplan](#) als bedoeld in de waterschapsverordening en de daarin opgenomen maatregelen zijn uitgevoerd;
- f. het onttrokken grondwater wordt alleen gebruikt voor een agrarisch beregeningsdoel, met inachtneming van door het waterschap ingestelde tijdelijke onttrekkingsverboden bij droogte of schaarste; en
- g. er wordt niet meer grondwater onttrokken dan noodzakelijk is voor het beoogde gebruik.

Route 1b – Stikstof in een nationale regeling

In het Omgevingsbesluit kunnen Natura 2000-activiteiten van nationaal belang worden aangewezen die niet vergunningplichtig zijn ([art. 11.20 Bal](#)). Momenteel zijn al activiteiten voor het gas- en elektriciteitshoofdtransportnet, wind op zee en aardwarmtewinning aangewezen. Hier zouden duurzame energieprojecten (met een positieve stikstofbalans) aan kunnen worden toegevoegd – [art. 4.12 Ob](#).

In de Omgevingsregeling kunnen gevallen worden vrijgesteld van de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit ([art. 11.20 Bal](#)). Voor een vrijstelling in een omgevingsverordening moet wel een **passende beoordeling** worden uitgevoerd die aantoont dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast of moet worden onderbouwd dat de vrijgestelde activiteit(en) geen significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Als alternatief kan de ADC-toets worden doorlopen ([art. 11.21, lid 1 sub c Bal](#)).

Mogelijkheden

De Omgevingsregeling bevat (in [hoofdstuk 17a](#)) nu al een systeem voor het verzamelen, reserveren en toedelen van stikstofruimte.

Deze kan worden uitgebreid met reservering voor duurzame energieprojecten (met depositie in bouwfase, maar reductie in exploitatiefase).

De Omgevingsregeling kan relatief snel worden gewijzigd.

Uitdagingen

Een nieuw stikstof-depot moet worden gevuld door maatregelen die stikstofdepositie besparen (die niet reeds door autonome ontwikkelingen worden bespaard).

Zo'n maatregel moet zijn geoormerkt voor dit doel en moet daadwerkelijk (wetenschappelijk onderbouwd) effect hebben en vast staan.

Voorbeeld duurzame energieprojecten

Maatregel: Verplichte nulmissie zakelijke auto's (besparing ca. 1,6 kton NOx*)

Toepassing: Stikstofdepositieruimte reserveren voor en toedelen aan bijv.:

- realisatie laadinfrastructuur (personen- en vrachtverkeer),
- projecten voor congestieverzachters (zoals batterijopslag), of
- (laad)projecten voor emissieloos bouwen

*NVDE Menukaart Groene Groei (7.2)

Route 2 – Stikstofprogramma

In een 'Programma' kunnen Natura 2000-activiteiten worden vrijgesteld van de vergunningplicht ([art. 11.18 Bal](#))

- Voor een programma moet dan een **Passende Beoordeling** worden uitgevoerd die aantoont dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast of moet worden onderbouwd dat de vrijgestelde activiteit(en) geen significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben;
- Een stikstofprogramma kan op verschillende niveau's worden vastgesteld: dat klopt in Bkl (rijk) in omgevingsverordening (provincie) en omgevingsplan (gemeente).

Een nationaal programma kan worden gebaseerd op [hoofdstuk 4.4 Bkl](#) en dient te voldoen aan de juridisch inhoudelijke eisen van [afdeling 3.2 Ow](#). Daarnaast geldt het vereiste dat het programma voldoende moet zijn onderbouwd (en de stikstofreductie moet vaststaan).

Voorbeeld: een voorbeeld van een nationaal programma was de Programmatische Aanpak Stikstof. Hoewel deze in de jurisprudentie is 'vernietigd' is wegens het gebrek aan wetenschappelijke/ecologische onderbouwing is dit wel een voorbeeld van een nationaal programma.

Een provinciaal programma kan met het oog op een evenwichtige en duurzame economische ontwikkeling de belasting van natuurwaarden van Natura 2000-gebieden te verminderen door bepaalde schadelijke factoren te verminderen en de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken – [art. 11.18 Bal](#).

Voorbeeld: Een provinciaal programma omvat een vrijstelling voor vergisters nabij Natura 2000-gebieden die door vergisting (en behandeling van digestaat) van lokale mest per saldo bijdraagt aan stikstofdepositiereductie op dat gebied (ook al veroorzaakt bouw- en gebruiksfase stikstofdepositie) – zie onderbouwing stikstofreductiepotentie vergisting: [position paper Platform Groen Gas](#).

Een gemeentelijk programma moet zien op een bestaand stedelijk gebied, bestaand bedrijven, haven- of industrieterreinen, en moet gericht op een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling en vermindering van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden – [art. 4.29 Bkl](#). Een gemeentelijk programma dit is een door het rijk vastgesteld programma in het Bkl

Voorbeeld: Gemeentelijk programma in de haven die bouw van elektrolyzers vrijstelt van natuurvergunningplicht indien die bouw en installatie leidt tot permanente stikstofreductie van de bedrijfsvoering.

Route 3 – Stikstof onder de ADC-toets

Als uit de **passende beoordeling** volgt dat niet de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast als gevolg van de voorgenomen activiteiten dient een **ADC-toets** te worden opgesteld waaruit in ieder geval duidelijk wordt dat:

1. Alternatieve oplossingen zijn niet mogelijk;
2. Dwingende redenen van groot openbaar belang maken het project noodzakelijk; en
3. Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

In Route 3 kan ondanks dat mogelijk Natura 2000-gebieden worden aangetast alsnog een Natura 2000-activiteit worden vergund. Vergunningen op basis van de ADC-toets worden op dit moment nog niet veelvuldig verleend, dus mogelijk moet de acceptatie worden gefaciliteerd.

Versnellingsoptie

A

Een generieke onderbouwing of handreiking van alternatieven voor duurzame energieprojecten kan worden opgesteld, wat het doorlopen van dit deel van de ADC-toets moet vergemakkelijken. Een locatiespecifieke afweging blijft alleen altijd nodig.

Versnellingsoptie

D

Op grond van artikel 16 septies van de Hernieuwbare Energie Richtlijn (2018/2001) moeten lidstaten de planning, bouw en exploitatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie, infrastructuur daarvoor en opslagactiva van hoger belang vermoeden en vermoeden dat zij de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen. Daarmee kan voor duurzame energieprojecten de dwingende redenen van groot openbaar belang worden onderbouwd. Wel moet de dringendheid en de noodzaak nog worden onderbouwd.

Versnellingsoptie

C

Compenserende maatregelen dienen bij voorkeur binnen het betrokken Natura 2000-gebied plaats te vinden en dienen ecologisch te zijn onderbouwd. Hoewel een integraal compensatiepakket zou kunnen versnellen, blijft maatwerk op project-basis nodig. Ook dienen compenserende maatregelen nodig zijn bovenop de instandhoudingsmaatregelen.

Persoonsgegevens

Nederland

Jachthavenweg 121
1081 KM Amsterdam

Verenigd Koninkrijk

100 Bishopsgate
EC2N 4AG Londen

Van Doorne

Mestvergisting: Kans voor stikstofreductie en nieuw bedrijfsperspectief landbouw. Met de juiste acties realiseren we dit in 2030

Mestvergisting is een essentieel onderdeel van een verduurzaamde veehouderij. Als we de groei van deze volwassen techniek versnellen realiseren we in 2030 10 kton reductie aan ammoniakemissies (bijna 10% van het totaal van deze emissies uit de land- en tuinbouwⁱ), bieden we de veehouders een nieuw aanvullend bedrijfsperspectief voor een duurzame toekomst en ontsluiten we 500 kton biogene CO₂ uit mestvergisting voor de glastuinbouw. Voor die versnelling is het essentieel om op korte termijn de bijmengverplichting groen gas in te voeren; die leidt naar verwachting tot 400 miljoen m³ groen gas uit mestvergisting in 2030. Daarmee reduceren we via mestvergisting ook 2,4 Mton broeikasgasemissies: ruwweg 1,6 Mton in de landbouw (vooral reductie methaanemissie), ruwweg 0,8 Mton door de productie van groen gas dat direct aardgas kan vervangenⁱⁱ. Bovendien verminderen we onze importafhankelijkheid van aardgas en leveren we een bijdrage aan onze doelen voor duurzame energie. De voorwaarden om tot deze versnelling te komen zijn goed in beeld. In dit kader zijn dat vooral:

- Snel duidelijkheid over de introductie van de bijmengverplichting groen gas;
- Vergunningsvrijstelling van stikstofemissies bij de bouw die bij exploitatie snel worden terugverdiend.

Achtergrond

In het Catshuisoverleg van 11 maart is vastgesteld dat voorstellen om snel en kosteneffectief tot emissiereducties van stikstof te komen nog steeds welkom zijn. Eén optie met een groot aantal voordelen is mestvergisting: het omzetten van (verse) mest in groen gas en digestaat. Mestvergisting is een belangrijke facilitator voor stikstofreductie omdat ze de rentabiliteit van maatregelen voor stikstofreductie substantieel verbetert. Deze oplegnotitie vat samen welke positieve effecten er in 2030 al te halen zijn met mestvergisting en geeft aan welke acties nodig zijn om het potentieel te ontsluiten. Nadere informatie vindt u in de achtergrondnotitie van onderzoeksbureau Common Futures.

Mestvergisting: een vijfklapper

Vergisting van mest en ander biologisch afbreekbaar materiaal is een volwassen en uitontwikkelde techniek die al breed wordt toegepast, niet alleen in de landbouw maar ook bijvoorbeeld bij riool- en afvalwaterzuivering. Het doel van de overheid is om in 2030 1,1 miljard m³ aan groen gas te realiseren via een bijmengverplichtingⁱⁱ voor de energieleveranciers, waarvan naar schatting 400 miljoen m³ aan groen gas uit mestvergisting. De voordelen hiervan zijn legio:

- Reductie van de emissies van ammoniak uit de landbouw met 10 kton, of bijna 10% van de ammoniakemissies van de land- en tuinbouwⁱ;
- Nieuw economisch verdienpotentieel voor een duurzame veehouderij: door de bijmengverplichting ontvangen producenten een substantiële prijspremie, wat nieuwe inkomsten genereert voor veehouders met een vergistingsinstallatie;
- Productie van 500 kton aan biogene CO₂, bijvoorbeeld in te zetten in de glastuinbouw;
- Reductie van de emissies van broeikasgassen met 2,4 Mton CO₂ equivalent; zo'n 2 procent van onze totale emissies in 2030. Ruwweg 1,6 Mton is reductie in de landbouw (vooral methaan), 0,8 Mton komt door groen gasⁱⁱ;
- Productie van in totaal 1,1 miljard m³ groen gas, daardoor vermindering van importafhankelijkheid en verhoging van het aandeel hernieuwbare energie.

De vele voordelen van groengas als springplank voor stikstofreductie



Mestvergisting is hiermee een soort ankerpunt voor een nieuw agrarisch ecosysteem, dat minder stikstof emitteert, efficiënter met nutriënten omgaat én schone energie produceert. Mestvergisting staat overigens los van discussies over de omvang van de veestapel: het kan worden toegepast op de hoeveelheid mest die wordt geproduceerd door de uiteindelijke hoeveelheid dieren die we houden. Die 400 miljoen m³ in 2030 is overigens nog niet het eind: het technisch potentieel op lange termijn ligt rond de 1 miljard m³, ook bij een verkleinde veestapel.

Wat is ervoor nodig om dit te bereiken?

In de context van de Ministeriële Commissie Stikstof springen er twee zaken uit:

1. Snel duidelijkheid over de introductie van de bijmengverplichting

Dit instrument is een tijd in voorbereiding en is 'ready to go'. Om in 2030 het doel van 400 miljoen m³ te halen heeft de sector vooral snel een helder besluit nodig. Er ligt echter nog een knelpunt bij de grondslag van de verplichting. De verplichting werkt het beste wanneer alle sectoren die binnenkort deel uitmaken van het nieuwe emissiehandelssysteem (ETS2) ook onder de bijmengverplichting vallen. Dat heeft echter consequenties voor de glastuinbouw, die deze extra kosten niet goed kan doorgeven aan haar (internationale) afnemers. Financiële compensatie is dan ook op z'n plaats; daar zijn concrete mogelijkheden voor. Dit compensatiegeld is relatief beperkt in vergelijking met wat het zou kosten om op een andere manier tot vergelijkbare reducties van stikstof- en broeikasgasemissies te komen.

2. Vrijstelling stikstofemissies bij de bouw

Net als bijvoorbeeld wind- en zonne-energie heeft mestvergisting te maken met beperkte stikstofemissies tijdens de bouwphase, die snel worden terugverdiend door de structurele emissiereducties die daarna tijdens de exploitatiefase worden gehaald. De NVDE heeft hier al [concrete voorstellen](#) voor gedaan, inclusief een [memo voor het vorige Catshuisoverleg](#).

- ⁱ Dit is het effect op de totale nationale ammoniakemissies. Op lokaal niveau zal het effect van één of enkele vergistingsprojecten op de ammoniakemissies en de bijbehorende deposities op nabijgelegen natuurgebieden veel substantiëler zijn. Daar kan het gebiedsontwikkelingen die vanwege stikstof vast zijn gelopen van het slot halen.
- ⁱⁱ Het totaal-effect van de bijmengverplichting groen gas ligt volgens de meest recente [Kamerbrief](#) op 3,8 Mton CO₂ en 1,1 miljard m³ groen gas, omdat naast mestvergisting ook andere productievormen van groen gas erdoor worden gestimuleerd, bijvoorbeeld productie uit reststromen van de voedings- en genotsmiddelenindustrie, groente-, fruit- en tuinafval en zuiveringsslib.

Pitch Wiersma

- Wat zijn de sleutelfactoren voor een effectieve aanpak op de korte termijn die tot voldoende resultaat leidt om vergunningverlening weer mogelijk te maken?

Vergunningverlening is alleen mogelijk als verzekerd is dat de natuur niet verder verslechtert en dat (verbeter)doelen concreet in zicht zijn en blijven. Daarvoor zijn zowel acties op het spoor van natuurbeheer en -monitoring nodig als verlaging van de drukfactoren, waarvan stikstof voor veel gebieden een belangrijke is.

Voor zover het stikstof betreft, is een geborgde daling van stikstofemissie (en dus depositie) nodig. Om weer vergunningen te kunnen verlenen lijkt het onontkoombaar dat de daling is ingezet of in ieder geval zeker is dat de daling ingezet wordt. Dat betekent dat de opbrengst van de maatregelen in ieder geval globaal bekend moet zijn, wat betekent dat vrijwillige maatregelen daarvoor slechts beperkt geschikt zijn.

We moeten aantoonbaar 'op de goed weg zijn' voordat er weer meer dan incidentele vergunningverlening mogelijk is. Deze maatregelen zijn ook noodzakelijk om de additionaliteit van mitigerende maatregelen te kunnen onderbouwen (in navolging van de uitspraken van 18/12).

Vergunningverlening hoeft niet stil te liggen tot de natuur op orde is, maar zal wel stilliggen tot de aanpak er ligt en deze in gang is gezet.

Focus ligt nu erg op stikstof, maar dat is zeker niet het enige knelpunt. Verdroging, slechte waterkwaliteit en mogelijk ook bestrijdingsmiddelen hebben ook in veel gebieden een grote invloed. Deadline KRW-doelen staat ook voor de deur.

- Wat zijn voorwaarden voor een robuuste, rechtvaardige, haalbare en toekomstbestendige oplossing?

Robuust en toekomstbestendig: de maatregelen moeten onomkeerbaar en duurzaam leiden tot het verlagen van de drukfactoren op de natuur / Natura 2000-gebieden. Daarnaast moeten de N2000-gebieden beter beschermd worden door de invloed van het direct omliggend landgebruik (verdroging, bestrijdingsmiddelen en stikstof) door zonering/overgangsgebieden

Rechtvaardig: Eerlijk delen in de lasten (over sectoren heen) en ondersteund door de overheid waar nodig.

Haalbaar: Politiek haalbaar? Technisch haalbaar?

Toekomstbestendig: hoie houdbaar is de huidige landbouw?

- Wat is nodig om economie en natuurherstel duurzaam met elkaar in balans te brengen?

Dat vraagt keuzes die niet eenvoudig en ook pijnlijk zijn, doordat gekozen moet worden voor economische ontwikkelingen die tegelijk de druk op de natuur verlagen. Dat betekent dat niet alles overal kan (Remkes) en dat een gezonde natuur randvoorwaardelijk is voor economische ontwikkelingen (ook Remkes). Ontwikkelingen in de sectoren industrie en mobiliteit laten zien dat dat kan. Deze sectoren groeien, terwijl de emissie van veel milieubelastende stoffen blijft dalen.

De mate waarin de emissie in de toekomst zonder aanvullende maatregelen daalt verschilt per sector. Dat betekent dat per sector maatwerk nodig is om te bepalen welke extra bijdrage noodzakelijk is.

De landbouwsector heeft tussen ongeveer 1990 en 2000 een enorme reductie van de emissie gerealiseerd, die sterk afvlakte richting ongeveer 2010 en daarna nog maar beperkt daalde. De laatste 2-3 jaar lijkt de emissie weer wat verder te dalen. De totale reductie sinds 1990 is voor de landbouwsector 69%, voor industrie 71% en verkeer en vervoer 80%. Om economie en natuur in balans te brengen en te houden moeten alle sectoren daaraan en bijdrage leveren. Dan kom je er echter niet omheen dat het grootste deel van de depositie wordt veroorzaakt door emissies van de landbouwsector. Van de depositie op Nederlandse N2000-gebieden uit binnenlandse bronnen draagt de landbouwsector voor 75% bij, verkeer en vervoer 17%, industrie (incl afval en energie) 4% en alle overige sectoren samen ook 4%. Maatregelen met meer dan verwaarloosbare daling van de depositie tot gevolg, kome dus al snel bij landbouw en mobiliteit terecht. Ook aan de depositiebijdrage uit het buitenland (33% van het totaal) heeft de sector landbouw met 17% een grotere bijdrage dan alle andere sectoren bij elkaar opgeteld.

- Welke aanpassingen vraagt dit op juridisch, ruimtelijk, bestuurlijk, technologisch, economisch, maatschappelijk en ecologisch vlak? Wat zijn consequenties?

Juridisch vlak: borging!

Ruimtelijk: slimme keuzes, integrale aanpak. Door focus op allen stikstof te houden, worden mogelijk niet de juiste keuzes gemaakt. KRW, klimaat, bodemdaling, verzilting etc.

Bestuurlijk: naadloze samenwerking tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Technologisch: innovaties bieden perspectief, maar kunnen onmogelijk de enige oplossingsrichting zijn. Innoveren en extensiveren kunnen samen gaan. Oppassen dat innoveren zo duur wordt voor de ondernemer dat nog meer geïntensiveerd moet worden om uit de kosten te komen.

Maatschappelijk: bewustwording, producten die met respect voor mens, dier, natuur en landschap geproduceerd zijn, hebben een prijs.

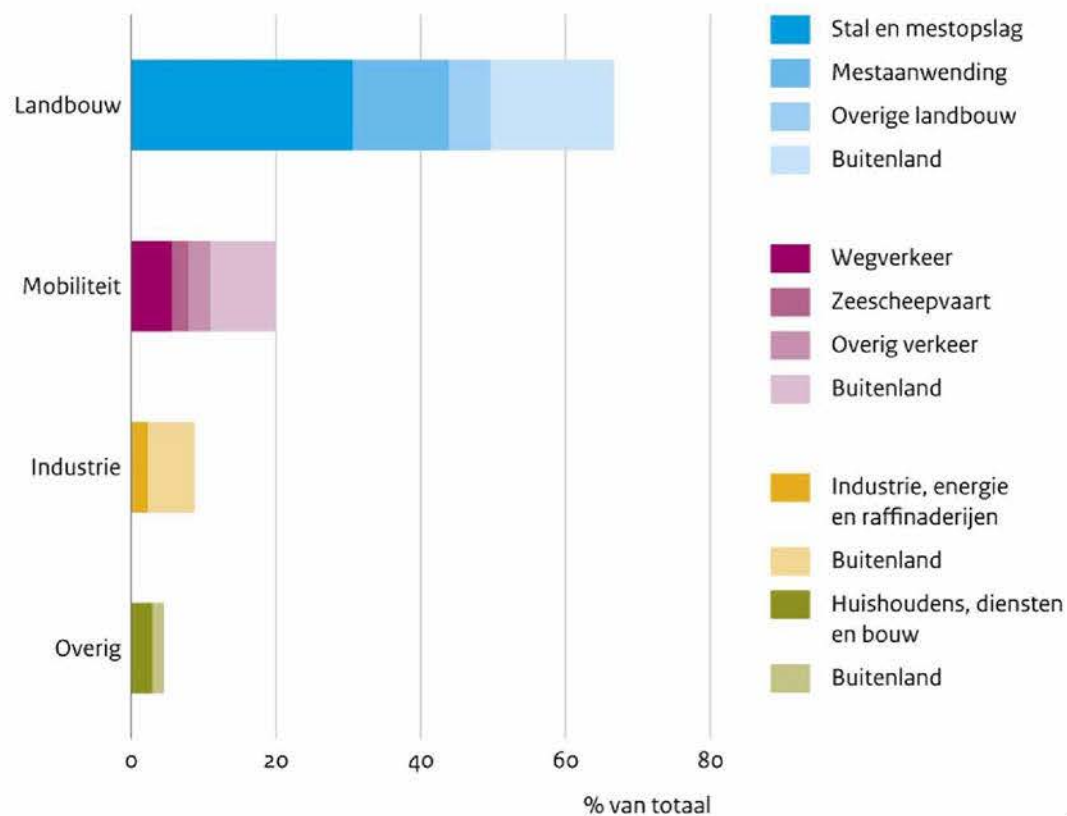
Ecologisch: voldoende budgetten voor regulier beheer en herstelbeheer en duidelijke keuzes in het beheer.

Grondmarkt, boeren die willen extensiveren helpen, veranderend grondgebruik is een groot risico.

- Wat vraagt dit van overheid, markt en samenleving?
Dit vraagt van de overheid eerst en vooral duidelijkheid voor de korte, maar vooral ook de lange termijn. Heldere regels over haalbare doelen, waar nodig financieel ondersteund. Zie bijvoorbeeld ook de berichtgeving van Rabobank/Datema op Omrop Fryslân van gisteren. Van de markt (keten) vraagt het om een eerlijke prijs voor de producten en van de markt/consument/maatschappij vraagt het het besef dat landbouwproducten die in balans met de natuur zijn geproduceerd meer kosten,.
 - Hoe kan een rechtvaardige aanpak worden gewaarborgd? Wat zijn te verwachten lusten en lasten en hoe zijn die verdeeld?
Rechtvaardig betekent om te beginnen dat niet ten koste van natuur en landschap wordt geproduceerd. Rechtvaardig betekent ook dat een ondernemer die door markt en politiek in een bepaald systeem is gedrukt dat onhoudbaar blijkt te zijn daaruit geholpen wordt. Met respect voor de vrijheid en het ondernemerschap, maar niet vrijblijvend. Veel onderdelen van de Vlaamse aanpak zijn in Nederland ook goed toepasbaar en kunnen ook tevoren goed doorgerekend worden op rendement,
1. De vergunning-crisis is niet op te lossen zonder de natuurcrisis aan te pakken. Geborgde en afdwingbare maatregelen zijn daarvoor een harde randvoorwaarde. We moeten aantoonbaar 'op de goede weg zijn' voordat er weer meer dan incidentele vergunningverlening mogelijk is. Deze maatregelen zijn ook noodzakelijk om de additionaliteit van mitigerende maatregelen te kunnen onderbouwen (in navolging van de uitspraken van 18/12). Vergunningverlening hoeft niet stil te liggen tot de natuur op orde is, maar zal wel stilliggen tot de aanpak er ligt en deze in gang is gezet.
 2. Maatregelen (niet alleen stikstof) zijn in alle sectoren noodzakelijk. De mate waarin de emissie in de toekomst zonder aanvullende maatregelen daalt verschilt per sector. Dat betekent dat per sector maatwerk nodig is om te bepalen welke extra bijdrage noodzakelijk is. Voor een geborgde aanpak is het noodzakelijk dat het halen van deze doelen niet vrijwillig of vrijblijvend is. Om vergunningverlening op gang te brengen is het noodzakelijk tevoren de opbrengst van de maatregelen (omvang en tijd) met voldoende zekerheid in beeld te hebben. Daar past vrijwilligheid niet bij.

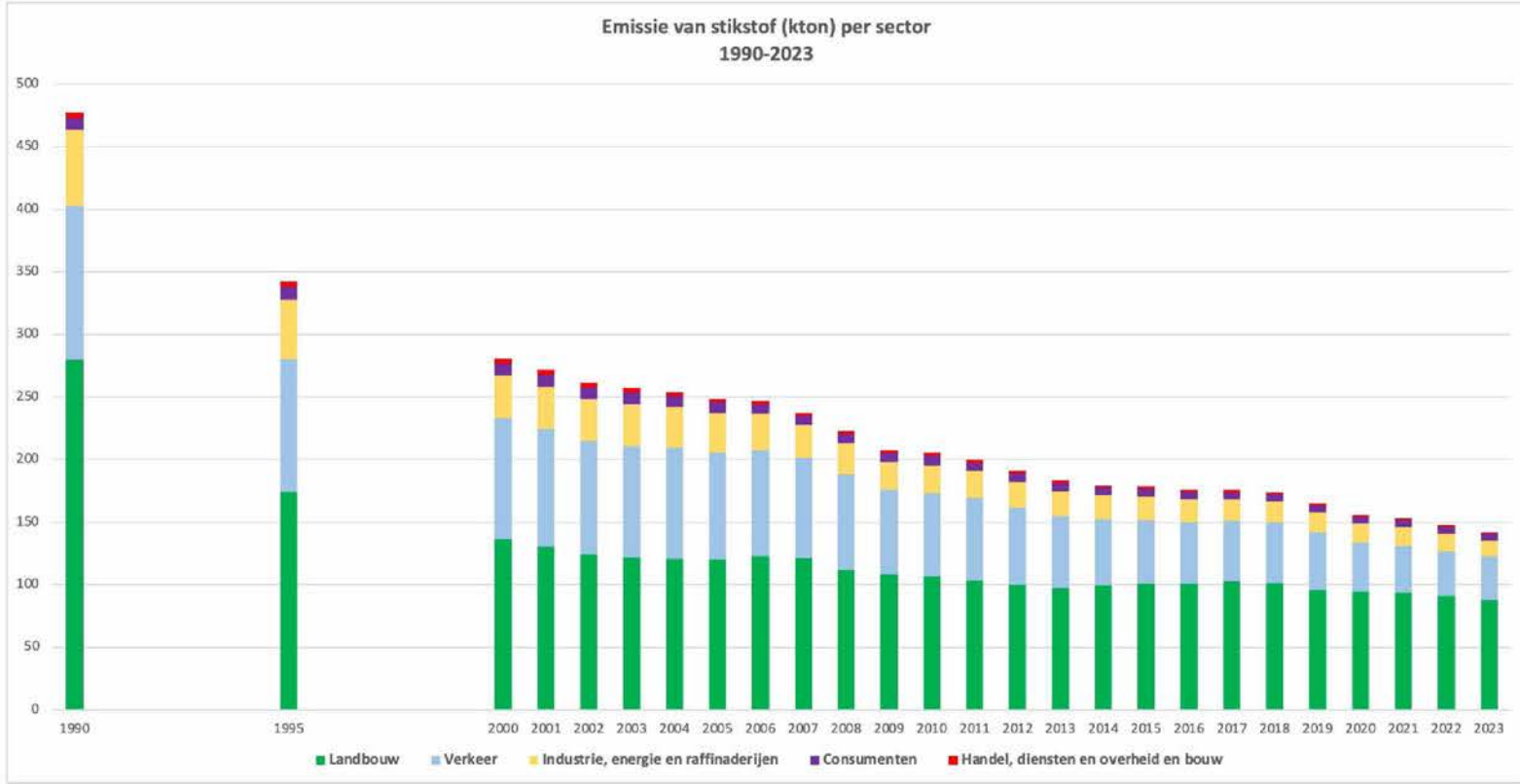
3. Het doel van spoor 2 is het behoud van natuurwaarden en het bevorderen van natuurherstel. Er is veel natuur in NL waar het best goed mee gaat (moeras- en riviernatuur, grote delen van de duinen), met andere delen, vooral de voedselarme en verzuringsgevoelige natuur op de hogere zandgronden, gaat het ronduit slecht. Het pakket aan maatregelen moet behoud van de bestaande waarden borgen, verslechtering herstellen en het bereiken van de verbeterdoelen concreet in zicht houden. Hiervoor is monitoring noodzakelijk. Net zoals de verslechtering van de natuurkwaliteit vele decennia heeft geduurd, zal ook het herstel veel tijd vragen. Dat betekent dat de monitoring niet alleen moet gaan over de natuurkwaliteit, maar juist ook over de drukfactoren die van invloed zijn op de kwaliteit.

Herkomst stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden, 2022



Bron: RIVM 2024

RIVM/feb25
www.clo.nl/nl050715



Geachte mevrouw de minister Wiersma, Persoonsgegevens **commissie,**

U hebt al veel kennis en expert input gehad. Mijn collega's Persoonsgegevens UU, Persoonsgegevens WUR en ook Persoonsgegevens UU project maar ook Persoonsgegevens hebben u al heel wat voorgelegd. Daarnaast is er in de regio Foodvalley al een heel plan opgesteld wat door wethouder JP vd Schans aan u is voorgelegd. (<https://www.regiofoodvalley.nl/nieuws/regio-foodvalley-met-stevige-maatregelen-het-stikstofprobleem-oplossen>) Daar sta ik van harte achter en het zal u niet verrassen dat ik daar ook aan heb meegewerkt.

Nederland heeft hoogwaardige agrarische kennis en productie, succesvol geïntegreerd in vele internationale ketens en kennisnetwerken, maar die zijn toenemend losgeraakt van hun regionale wortels. Dit werd Persoonsgegevens in de Aeres-lezing 2022 met het begrip "footloose" geduid; dit betekent dat de landbouw wel de omgeving beïnvloedt, maar de (maatschappelijke) omgeving niet de landbouw. De milieudruk per vierkante kilometer, die de landbouw op de regio legt, met name in de buurt van Natura2000 gebieden is te hoog. Footloose houdt ook in dat er maatschappelijk erosie van „het gezamenlijke” gaande is. Gevolg is een groeiend onvermogen van groepen mensen om de omgeving waarin zij wonen en werken van elkaar afhankelijk zijn samen duurzaam vorm te geven.

Goede, gezonde voedselvoorziening-, natuur- en maatschappelijke verhoudingen op lokaal, regionaal en landelijk is een gemeenschappelijk belang, net zoals goede, gezonde natuur, en daarmee ook natuurherstel en bestendigen van de sociale cohesie.

U vraagt mij hier in deze informele kennis- en wetenschapssessie de volgende vragen, die ik kort beantwoord en vervolgens wat uitwerk:

- Wat zijn de sleutelfactoren voor een effectieve aanpak op de korte termijn die tot voldoende resultaat leidt om vergunningverlening weer mogelijk te maken? **Dit is SAMENWERKEN! En de FRAGMENTARISERING DOORBREKEN.**
- Wat zijn voorwaarden voor een robuuste, rechtvaardige, haalbare en toekomstbestendige oplossing? Wat is nodig om economie en natuurherstel duurzaam met elkaar in balans te brengen? **In een deskundige AUTORITEITSORGANISATIE tot reductie van Emissies (lucht, water, bodem), Landbouwdoorontwikkeling en Natuurherstel onder gezag van LNVN uitwerken (ELN Autoriteit).** (ik leg dit uit later)
- Welke aanpassingen vraagt dit op juridisch, ruimtelijk, bestuurlijk, technologisch, economisch, maatschappelijk en ecologisch vlak? Wat zijn consequenties? **VOLGENS MIJ IS zijn alle puzzelstukken BESCHIKBAAR maar NIET GECOORDINEERD en zijn dus wel degelijk samenhangend te organiseren.**
- Wat vraagt dit van overheid, markt en samenleving? **Dit vraagt SAMENWERKEN, en snappen dat de ordeningsprincipes van het recht (wetgeving), de ethiek (voor elkaar zorgdragen) en de markt (verdienvermogen voor toekomstbestendig bestaan) worden gewaarborgd.**
- Hoe kan een rechtvaardige aanpak worden gewaarborgd? Wat zijn te verwachten lusten en lasten en hoe zijn die verdeeld? **Zie punt 2, aansturing vanuit een AUTORITEITSaanpak.**

De beantwoording vergt een publiek-private belangen aanpak. We hebben een veelheid aan belangen mbt natuur, voedsel, woonomgeving, etc. En het sleutelwoord voor probleemoplossing is "ecosysteem gericht samenwerken"! Ik kan dit niet genoeg benadrukken. Ik ben een organisatiedeskundige en dan over de grenzen van één organisatie heen en ook nog eens in verschillende domeinen. Markt, overheden en maatschappelijk middenveld organisaties moeten samenwerken ten einde die "footloose" situatie te doorbreken en de verschillende groepen in de samenleving hun omgeving sociaal en ecologisch duurzaam vorm te geven.

Nederland heeft volgens mij alles in huis om stikstofuitdaging op te lossen. En ja dit vergt alle instrumenten te bespelen – vol op het orgel –!

Maar....dan wel via een regionale aanpak. Gebiedsgericht is nog weer een nadere uitdieping in regio. Daarmee wordt het een publiek-privaat georganiseerde aanpak waarin publieke belangen van de overheden en private belangen van natuurorganisaties, landbouw, belangen van boeren, en ondernemers bij elkaar worden gebracht en we vanuit verschillende disciplines moeten samenwerken, impasses doorbreken en natuurherstel, maar ook economische doorontwikkeling borgen. Dat vergt een aanpak waarin integraal kijken naar uitdagingen die van ons allemaal zijn ('commons'-probleem). Nobelprijswinnares Eline Ostrom noemt als eerste kenmerk van dit soort gezamenlijke organisatie: "overeenstemming over de feiten".

Concreet betekent dit voor mij dat alle te nemen maatregelen opgeteld afdoende, en geloofwaardig moeten zijn op regionaal niveau.

- Neem generieke reductiemaatregelen in NL, dus evenredigheidsbeginsel in alle sectoren. Bijv. 20%-40% middels doelsturing en specifieke bedrijfsdoelen (aanpak convenant 10 jaar). Geef ruimte om vakbekwaamheid hier te ontwikkelen.
- Gebied specifieke aanpak met een organisatie die duidelijke (reductie) doelen voor gebied kan uitwerken en nakomen, in convenant aanpak.
- Op landbouwgebied geef in heel NL stroken aan (zonering) rond N2000 gebieden. In die zone reductie-doelstelling van 60-70 % (kan binnen 10 jaar geëffectueerd worden). Rest van NL kan dus generieke bijdragen leveren.
- Maak een gerichte beeindigingsregeling. In bijv. Regio FV zijn 25-30% van de agrariers boven 55 en hebben geen opvolger. 1) boeren die binnen 10 jaar met pensioen gaan en geen opvolger hebben. 2) boeren in 500 meter zone ten opzichte van N2000/stikstofgevoelige habitats. Laat hen nog 5-10 jaar doorgaan zonder al te ingewikkelde maatregelen en zorg met subsidieregeling dat zij kunnen afbouwen en vergunning vervalt. Ook in zoneringsgebieden zorg voor gerichte regeling, afbouw, dan wel extensievere doorontwikkeling. 3) kijk naar sectoren die in het algemeen of in specifiek gebied een uitdaging vormen bijv kalversector tot melkveehouderij (Kamermoties) of pluimvee in relatie tot afstand criteria in pluimveedichte gebieden bijv. zoönose door kippen.

In de huidige opkoopregelingen zit een ernstige weeffout (net zoals in de eerdere opkoopregeling, specifiek voor geuroverlast vanuit de varkenshouderij): een deel van de moderne bedrijven, met een hoge vergoeding per m2, worden gesloopt; terwijl oudere stallen, met veelal een forse emissie per dier, in bedrijf blijven. Het is buitengewoon interessant juist veehouders met deze oudere stallen, die bij gebrek aan opvolging, veelal al de gedachte hebben over bijv. 3 of 5 jaar te stoppen, te stimuleren eerder te stoppen. Dit zou kunnen met een andersoortige opkoopregeling, waarbij niet het bouwjaar als de bepalende factor voor de koopsom wordt aangehouden en de rechten, na een beperkte afoming, verkoopbaar en verplaatsbaar zijn. Met een goede onderbouwing, zoals het feit dat de overnemende, toekomstbestendige partij emissie reducerende maatregelen gaat/moet toepassen én dat dierrechten de beperkende factor is voor het aantal te houden dieren, is een dergelijke regeling toch verdedigbaar?

- In de regio kunnen herstelmaatregelen voor natuur worden genomen. Intensivering natuurherstel in N2000 gebieden waarbij stikstofgevoelige habitats voorrang krijgen en invoeren van Basis Kwaliteit Natuur, meetbaar kwaliteitsniveau van de natuur in met name buitengebieden. Ook het herzien van de Natuur Doel Analyses is nodig.
- Experimentele ruimte voor innovatiemaatregelen toekennen ter bevordering emissiereductie. Incl. investeringsregeling zoals vaker bij bijv pluimvee gedaan.

Veehouders die hun bedrijf toekomstbestendig willen voortzetten en daarbij emissies, zoals ammoniak, moeten verlagen, zijn geholpen met bijvoorbeeld een kopie van de aanpak van fijnstofreductie in de pluimveehouderij. In dat traject:

- zijn uit veertig voorgestelde technieken tien technieken geselecteerd, welke in een kort tijdsbestek in de praktijk zijn getest op reductie, hiervan zijn er 4 door de RVO op de landelijke lijst geregistreerd (vergelijkbaar met Rav-code voor ammoniak).
 - heeft de pluimveesector zelf een plan opgesteld voor de reductie van fijnstof in de pluimveehouderij, dit plan is omarmd door het ministerie van I&W.
 - heeft LNV een investeringsregeling opengesteld (met 40, 60 of 80 % subsidie) om pluimveehouders te stimuleren een fijnstof reducerende techniek te installeren. Hiervan is massaal gebruik gemaakt.
- Werk op NL niveau uit welk gebied wat kan doen in ontwikkeling. Naast ecologische hoofdstructuur een agrarische hoofdstructuur. Want hoe houden we dat hoogwaardige kennisniveau mbt agrarische productie binnen grenzen van bodem, water en milieu op orde; op ketenniveau en op sectorniveau. Wat is de kritische massa, zodat we NL breed op orde houden.

In het meetnetwerkenprogramma Regio Foodvalley zien we hoe noodzakelijk METEN én MODELLEREN én MONITORING is in zowel omgevingsmeten, depositiemeten en stalmeten.

Verschaf gebieden / regio's zoals Foodvalley een experimenteerstatus. U heeft reeds vanuit de Regio Foodvalley zo'n plan op hoofdlijnen ontvangen voor stikstof reductie, natuurherstel, beheer, boer aan het roer, emissieplafond voor gebied, dus bovengrens etc.

<https://www.regiofoodvalley.nl/nieuws/regio-foodvalley-met-stevige-maatregelen-het-stikstofprobleem-oplossen>

Zo'n organisatorische ecosysteem aanpak, vergt een soort dirigent, een regisseur. In de regio Foodvalley werken we inmiddels al weer heel wat jaren met het Landbouwnetwerk Regio Foodvalley, (ik ben voorzitter) waar boerenorganisaties, gemeentelijke overheden, natuurorganisaties, rabobanken, (groene en grijze) hogescholen, het waterschap, agribedrijfsleven en provincies bij zijn aangesloten. Ook is er vanuit LNVN belangstelling geuit om hierbij aan te kunnen sluiten. Ook werken de wethouders in een gezamenlijk regionaal portefeuille-overleg samen; er is een landbouwcollectief; ALLEMAAL noodzakelijke georganiseerde instituties, waarbij Landbouwnetwerk regionale belangen afstemt in een reflectiekamer functie (www.landbouwnetwerkregiofoodvalley.nl).

Vandaar dat ik ook enthousiast ben over het initiatief van duurzame ondernemingplannen Gelderse Vallei vanuit LNVN, rechtstreeks met boeren in gemeenten Ede en Barneveld. ([pilot-ondernemingsplan-gelderse-vallei-gaat-aan-de-slag-met-17-plannen](#)). Integraal kijken op een aantal samen overeengekomen KPI's voor bodem, water, emissies, bedrijfsvoering, waarin kringloopwijzer/stoffenbalans helpt het handelingsrepertoire en vakmanschap van de boeren te vergroten, te vernieuwen, het lerend vermogen verder te stimuleren. (rol die in verleden de Landbouwvoorlichtingsdienst voor haar rekening nam). Daarnaast is de wens om de stallen-omgevings- en depositimeetnetwerken te continueren en intensiveren.

Ik noemde u al via convenant met regio's/gebieden vastleggen en meten-modelleren en monitoren

Zorg dat er via bijv een in een landelijk convenant afspraken worden vastgelegd over meerdere jaren. Plaats deze autoriteitsaanpak bijvoorbeeld net buiten ministerie(s) via een zogeheten ZBO constructie. Zie voorbeelden als Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) die toeziet dat de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in Nederland voldoet aan de hoogste eisen. De ANVS stelt daarvoor regels op, verleent vergunningen, ziet toe op de naleving daarvan en kan handhavend optreden. Zij bundelt een veelheid aan overheidstaken en de kennis die verspreid was over een groot aantal verschillende instanties. De ANVS valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Zo kan er ook een ecosysteem gerichte Autoriteitsaanpak met een organisatie worden opgetuigd die toeziet op **reductie van Emissies (lucht, water, bodem), Natuurherstel en Landbouwdoorontwikkeling**, borgt en alle kennis bundelt. Een ander voorbeeld is de organisatorische aanpak vanuit het Rijk van de antibiotica, inmiddels ruimschoots bekend; Met de gekozen aanpak in een aantal andere dossiers, zoals antibiotica-reductie in de gehele veehouderij en de fijnstofreductie in de pluimveesector, is het bewijs geleverd dat er in een relatief kort tijdsbestek substantiële reducties te bereiken zijn. Deze aanpak behelsde, bij de antibiotica-aanpak, in hoofdlijnen:

- Afspreken van duidelijke, ambitieuze doelstellingen voor de grote diersectoren samen in stappen van 20%, 50 en 70% reductie. De Diergeneesmiddelenautoriteit heeft dit middels benchmarken vertaald naar bedrijfsniveau. De overheid heeft rollen en ambities vastgelegd in een convenant tussen de landelijke overheid en de diersectoren.
- Gebaseerd op meten, vergelijken (benchmarken) en het creëren van inzicht en bewustwording in handelingsperspectief om zodoende te komen tot actiebereidheid op het individuele bedrijf. De veehouders zelf hebben dit perspectief gecreëerd door allerlei maatregelen, soms tientallen per bedrijf. Een beleid gebaseerd op doelsturing en keuzevrijheid van ondernemers om die maatregelen te kiezen die het beste passen bij ondernemer en bedrijf. Dit is gerealiseerd met een beperkt juridisch instrumentarium. Dierenartsen zijn verplicht om het antibioticagebruik te melden. Deze gegevens komen per diersector in zogenaamde 'aangewezen databanken' terecht.
- Borging in private kwaliteitssystemen en onafhankelijk toezicht - Autoriteit (SdA).

Op basis hiervan hebben de gezamenlijke veehouderijsectoren in ruim 10 jaar ruim 70% reductie in antibioticagebruik gerealiseerd. Het is dan ook een reële optie om de positieve ervaringen m.b.t. het antibioticabeleid te benutten in de stikstofaanpak. Al bevat de juridische vormgeving van DA niet overal, daar kan een ruimhartige mouw aan worden gepast zoals bij de ANVS is gedaan. **Het gaat om die samenwerkende, organisatorische aanpak met adequaat toezicht en besluitvormende doorzettingsmacht en handelingsperspectief!**

Kortom, ik heb mij laten vertellen door experts dat er niet zoveel nieuwe wet- en regelgeving nodig is. Bovenstaande samenwerkende netwerk organisatorische eco-systeem aanpak vergt een politieke bereidheid van een andere, veranderende manier van samenwerken, het gaat om OMDENKEN. En doorpakken in de besluitvorming, zodat er doorzettingsmacht en handelingsperspectief ontstaat binnen de huidige kaders.

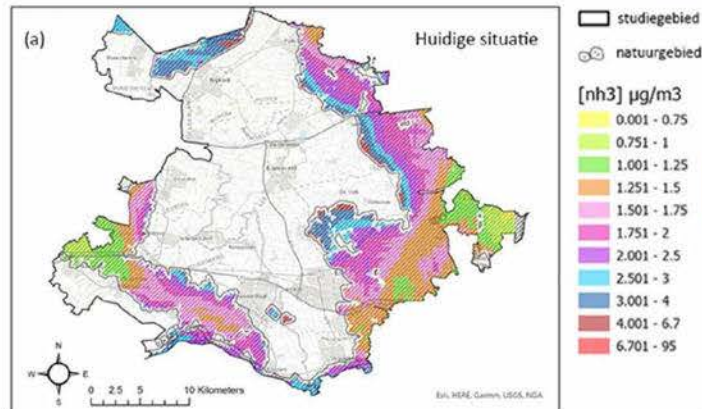
Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Nyenrode Business Universiteit / Christelijke Hogeschool Ede

Emissiereductie realiseren: de Foodvalley aanpak:

- Emissiereductie (combinaties van maatregelen meest effectief):
 - Mestapplicatie
 - Uitskopen piekbelasters
 - Sector specifieke maatregelen
 - Kalvesector, pluimvee
 - Vermindering stalemissie
 - Technische maatregelen
 - Management maatregelen
 - Zonering rond milieugebied
- Gebiedsaanpak
 - Stip op de horizon nodig (weer perspectief)
 - Commitment veehouders (appel op ambachtelijke kennis)
 - Monitoring veranderingen op bedrijfsniveau door benchmarking (kringloopwijzer)
- Want:
 - Doelsturing met bedrijfsmonitoring middels alleen sensing zal niet snel werkbaar zijn
- Daarom monitoring met :
 - Autoriteit/ Convenant organisatorische aanpak met benchmarking /stoffenbalans
 - Vakmanschap kennis aanscherping
 - Omgevingsconcentraties/depositie



Nuttige links:

[Omgevingsmeetnetwerk | Regio Foodvalley - Regio Deal](#)
[Bedrijvenmeetnetwerk | Regio Foodvalley - Regio Deal](#)
www.boeraanhetroer.nl
www.landbouwnetwerkregiofoodvalley.nl



Autoriteit Nucleaire Veiligheid en
Stralingsbescherming



Stikstof Deal Actie



Oplosconferentie document
'Van het stikstofslot'
RF: met stevige maatregelen

Presentatie meetnetwerken Regio (deal) Food Valley

Persoonsgegevens Regiodeal Landbouwtransitie

Persoonsgegevens (UU), Persoonsgegevens (WUR),

Persoonsgegevens (Nyenrode, CHE), Persoonsgegevens (LTO Noord)

7 april 2025













1



Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

BOEREN BLIVEN BROODNODIG

REGIONAAL PERSPECTIEF LANDELIJK GEBIED

REGIO FOODVALLEY HOERS VOOR BETTERLIVING

LANDBOUW NETWERK

Regio Foodvalley

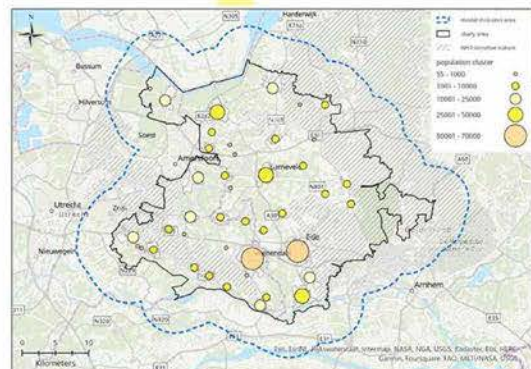
REGIO FOODVALLEY: 'ONDERNEEMT NATUURLIJK!'

STRATEGISCHE ROEIDRA 2020-2030

2



- Richtinggevende ammoniak emissiedoelen op basis van Nationaal Programma Landelijk Gebied (2022)
- NPLG landelijk: 40% ammoniak reductie primaire agrarische industrie
- Regiodeal Foodvalley gebied: 59% reductie (combinatie van 18% reductie veldemissies en 80% stal-emissies)



De aanpak van RDFV spoor transitie veehouderij



- Beoordelen beschikbare innovaties op effectiviteit emissiereductie
- Onderzoek management maatregelen en coaching -> vakmanschap veehouders
- Bedrijfsnetwerk (Kippen, Kalveren, Varkens, Melkvee)
 - Sensoring; Kringloopwijzer, Stoffenbalans)
- Omgevingsnetwerk / Depositienetwerk
 - Ammoniak, PM10, NO2, depositie metingen
- Meten – Modelleren – Monitoring !!!

Persoonsgegevens

5

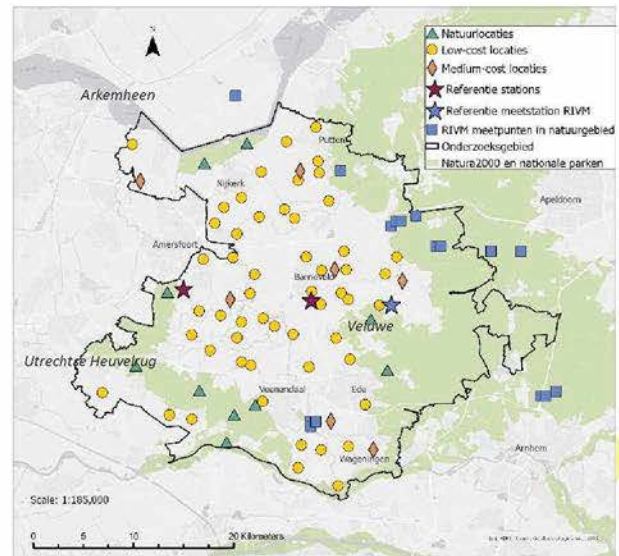
Omgevingnetwerk en scenariostudie voor emissiereductie



6

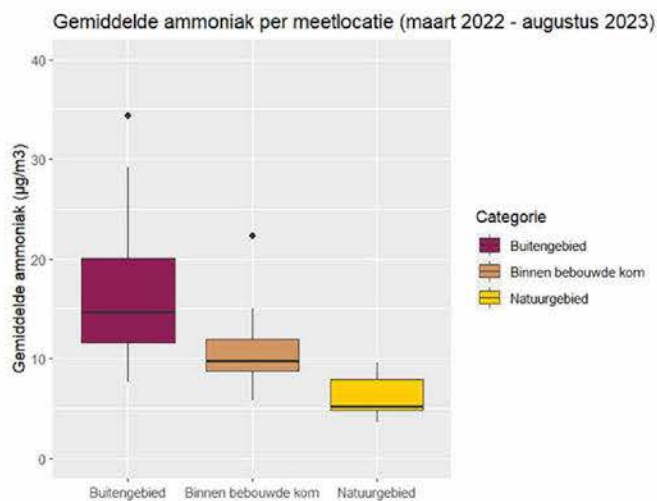
Omgevingsnetwerk RDFV

- 60 locaties in achtertuinen van bewoners in de Regio Foodvalley
- 10 locaties in natuur gebieden (Utrechtse Heuvelrug, Veluwe, Arkemheen)
- 3 referentiemeetstations (ism RIVM)
- Metingen naar:
 - Ammonia (n=70)
 - Fijnstof PM (n=60)
 - NO₂ (n=60)
 - PM samenstelling (10+3)



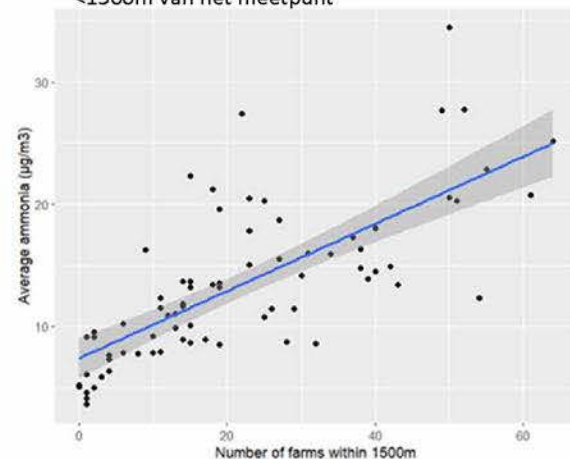
7

Ruimtelijke variatie



#ElkeRegioTelt

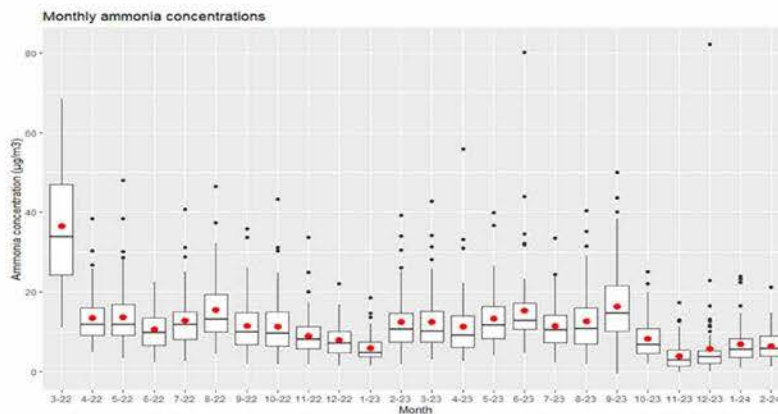
Gemeten concentratie en aantal bedrijven op <1500m van het meetpunt



#Proeftuin

8

Temporele variatie (van maand tot maand)



Er worden significant hogere omgevingsconcentraties gemeten gedurende de maanden dat mestapplicatie plaatsvindt ($5,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ na correctie voor verschillen in T, RV, neerslag $2,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$)

Meetresultaten pakken hoger uit dan modeluitkomsten voor bedrijfsemissie voor belangrijk deel door mestapplicatie

#ElkeRegioTelt

#Proeftuin

9

Emissiemodellering regio Foodvalley per diersector

Figuren gebaseerd op verspreidingsmodellering van emissiegegevens met 20km buffer rond gebied (ivm verspreiding over grotere afstanden)

Mestapplicatie niet meegenomen (geen betrouwbare gegevens beschikbaar)

Duidelijke diersoortspecifieke concentratiepatronen die samenhangen met ruimtelijke verdeling van bedrijven over de regio Foodvalley

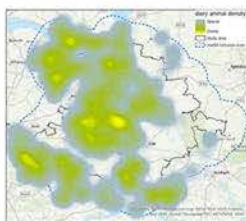
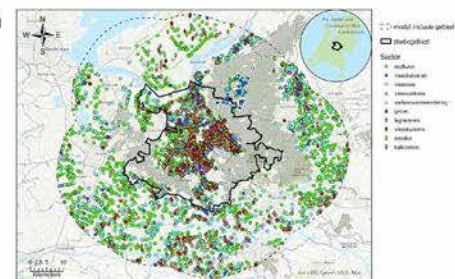


Fig. 2a. Dairy cattle

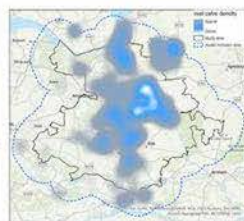


Fig. 2b. Veal calves



Fig. 2c. Pig multipliers

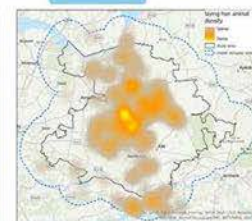


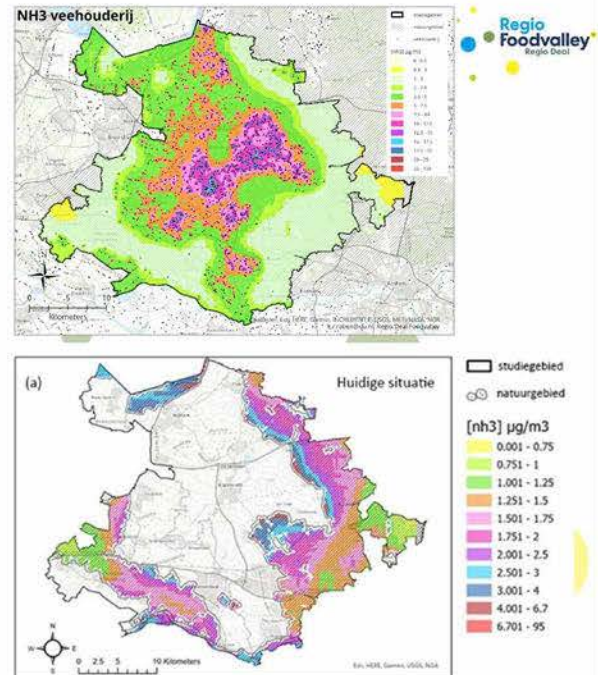
Fig.2d . Laying hens

10

Regio foodvalley emissiereductie scenario's

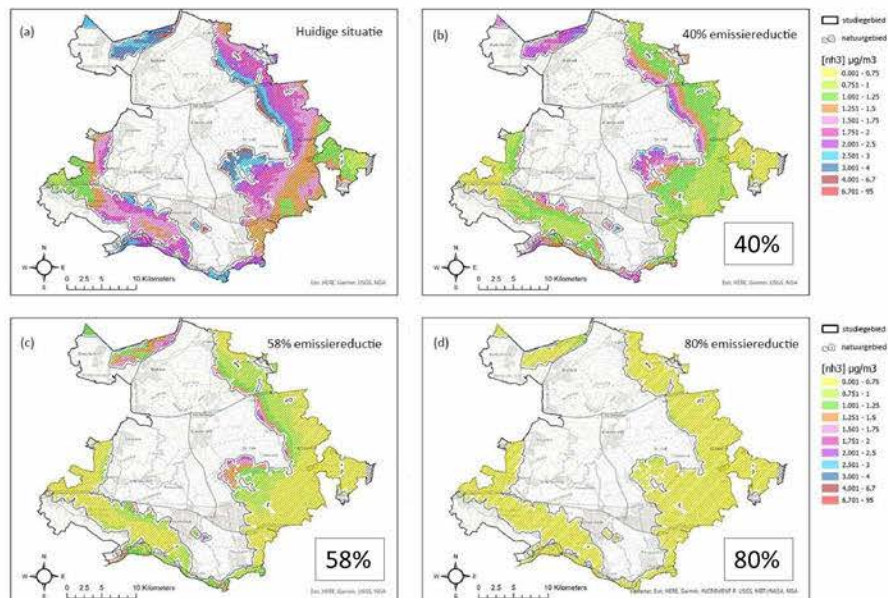
Verschillende scenario's:

- Uitkoop piekbelasters
- Generieke emissiereductie
- Sectorspecifieke emissiereductie
- Reductie omvang veestapel
- Zonering (1, 2 en 3 km)
- Combinatiescenario's
- Specifiek gekeken naar effecten op omgevingsconcentraties ammoniak in natuurgebieden
- Effecten voor de veehouderij



11

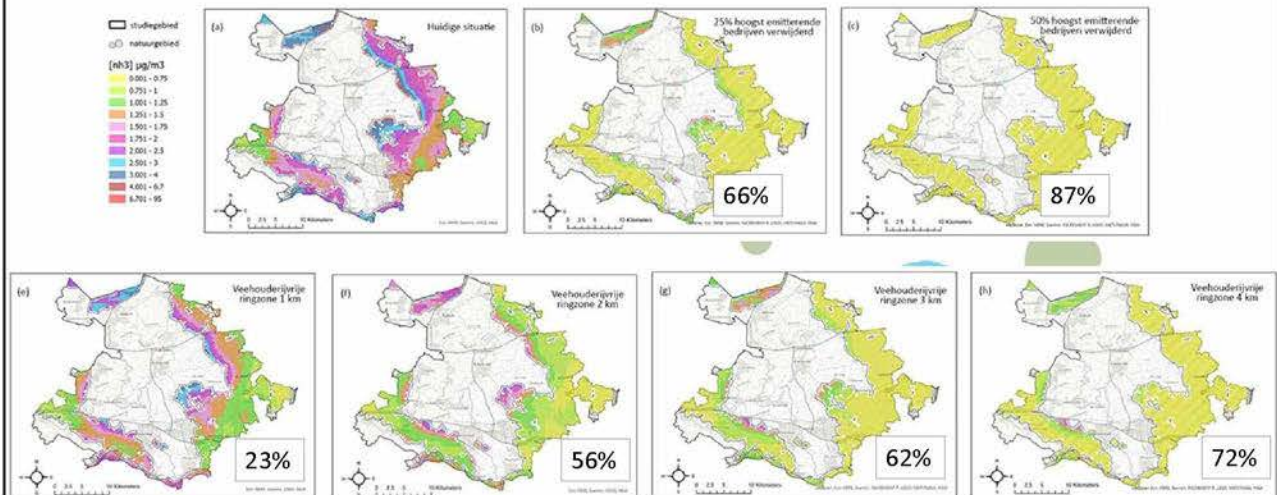
Generiek: verminderen van bedrijfsemissie



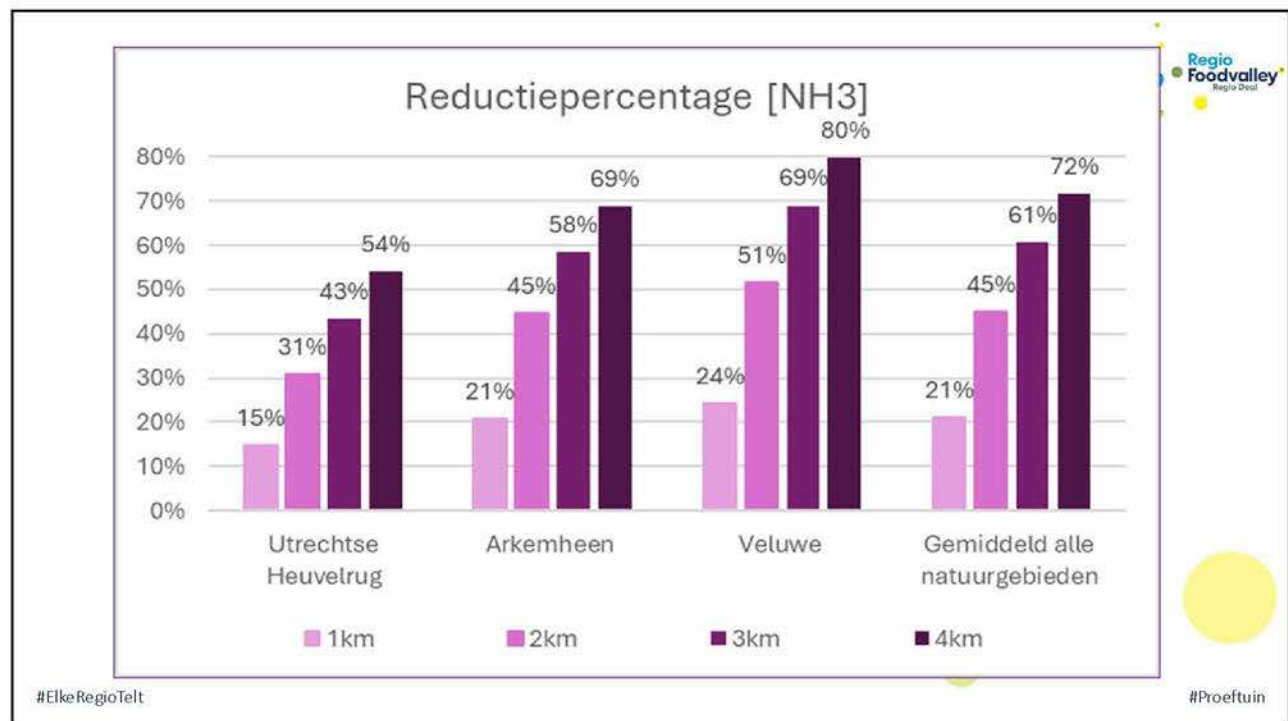
12

Generiek: verminderen van aantal veehouderijen

Regio
Foodvalley
Regio Deal



13



14

Overzicht scenario's



	Reductie [nh3]	Reductie aantal Stallen
50% hoogst emitterend	87%	50% (2250)
Veehouderijvrije zone 4 km	72%	67% (3000)
25% hoogst emitterend	66%	25% (1125)
Veehouderijvrije zone 3 km	62%	55% (2500)
58% emissiereductie alle sectoren	58%	0% (0)
Veehouderijvrije zone 2 km	46%	41% (1900)
Veehouderijvrije zone 1 km	23%	22% (1000)
50% minder vleeskalveren	16%	9% (400)
58% emissiereductie leghensector	16%	0% (0)
30% emissiereductie melkveesector	12%	0% (0)

15

Tot slot



- Gevolgde benadering informatiever (evaluatie ruimtelijke effecten) dan massabalans benadering
- Veel scenario's leiden tot grote reductie, maar ingrijpend voor diersectoren
- Sectorspecifieke scenario's leiden tot een beperkter reductie, maar met hoge efficiëntie (door ligging en bijdrage)
- Combinatiescenario's vaak meest effectief door combineren emissiereductie en ruimtelijk beleid
- Ligging van bedrijven tov natuurgebieden relevant, maar gezamenlijke bijdrage veraf gelegen bedrijven ook relevant
- Effecten verandering in mestapplicatie niet meegenomen

16

Bedrijvenmeetnetwerk voor emissie stallen

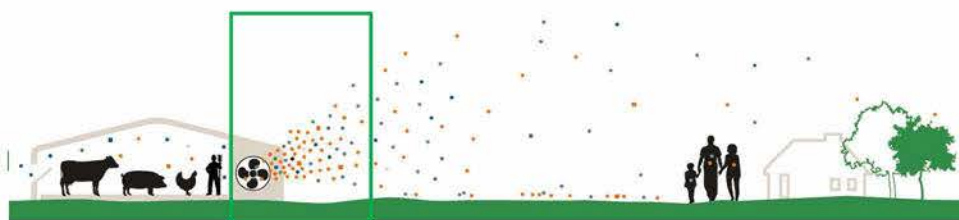


17

Bedrijvenmeetnetwerk voor emissie stallen



- Opdoen van *technologische kennis* en expertise in het opzetten en implementeren van emissie monitoring op veehouderijbedrijven.
- Het verkrijgen en bevorderen van *kennis en inzicht in emissiecijfers* en hoe dit het vakmanschap van de veehouders kan bevorderen.
- Het leveren van *input voor meetstrategieën* en verspreidingsmodellen.



18

Wat was het doel in Fase 1?



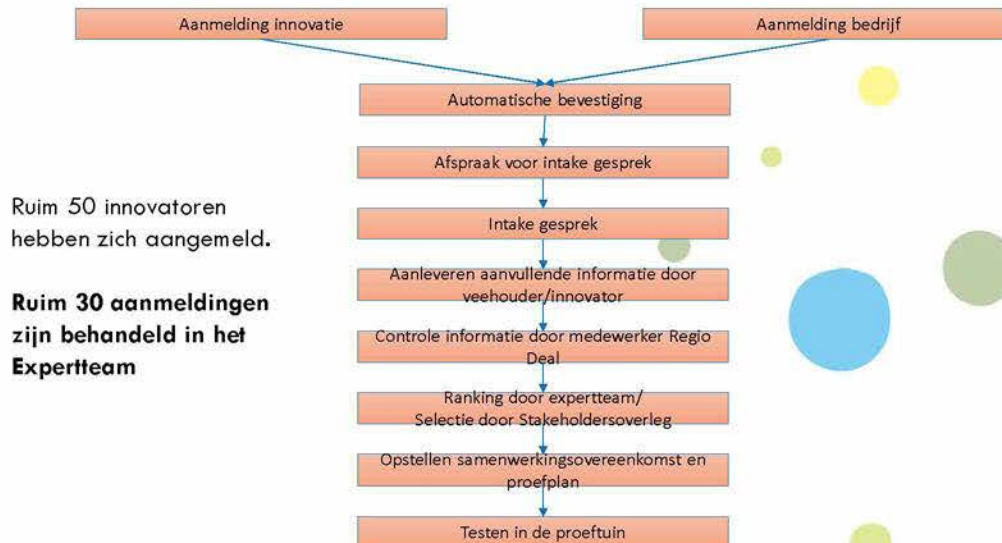
Testen innovatieve maatregelen voor emissiereductie

Focus op:

1. Pluimvee-, kalver- en geitenhouderij
 2. Emissies van fijnstof en ammoniak
 3. Haalbaar en betaalbaar
- Technieken
 - Bij de bron: bijv. mestscheiding of roostertype
 - Interne luchtbehandeling: bijv. ionisatie of filtering met recirculatie
 - Managementmaatregelen
 - Bijvoorbeeld: andere voersamenstelling of ander strooisel

19

Wat hebben we gedaan?



20

Wat zijn de resultaten?



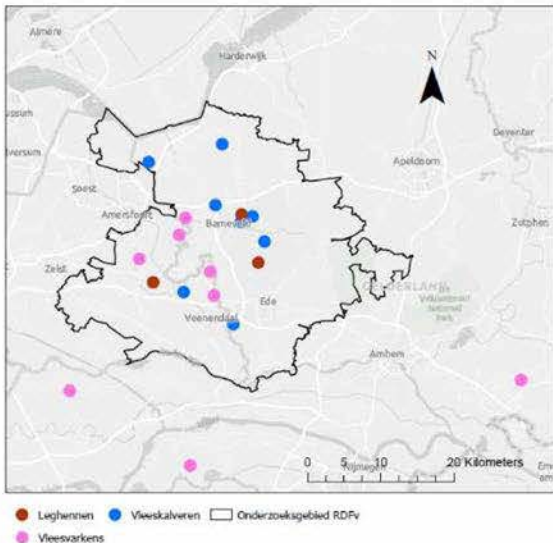
- 1 voeradditief in een literatuurstudie (WLR Rapport 1429)
- 6 additieven in pottenproeven (in uitvoering)
- 4 opties in een praktijkproef:
 - Ionisatoren in twee varkensstallen (Rapportagefase)
 - Kelderoitvoering in rosé opfok kalverstal (WLR Rapport 1431)
 - Bronafzuiging + luchtwasunit in leghennenstal (Rapportagefase)
 - Turfstrooisel in experimentele vleeskuikenstal (Rapportage gereed)



Persoonsgegevens

21

Waar zit RFV bedrijvenmeetnetwerk



- RFV bedrijvenmeetwerk 20 veehouderijbedrijven

- ✓ 4x leghennen
- ✓ 8x vleesvarkens
- ✓ 8x vleeskalveren (blank)



- Additioneel bedrijvenmeetwerk:

- 6x vleeskuikens
- 2x vleeskalveren (rose)
- 4x melkgeiten



- Sectorale en andere regionale netwerken.

22

Stallen en metingen



- mechanische ventilatie, klimaatcomputer met logfunctie
- zonder uitlopen/droogtunnel/WW
- volièrehuisvesting met mestbandbeluchting
- end-of-pipe techniek mag



- Mechanische ventilatie, klimaatcomputer met logfunctie
- conventionele inrichting
- end-of-pipe techniek mag



- Mechanische ventilatie, klimaatcomputer met logfunctie
- Conventionele inrichting (roostervloer met kelder)
- End-of-pipe techniek mag



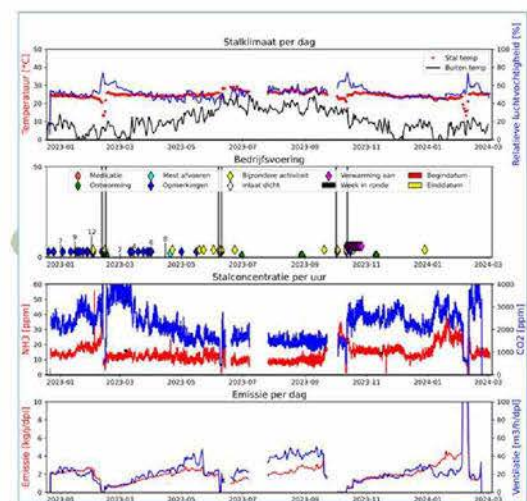
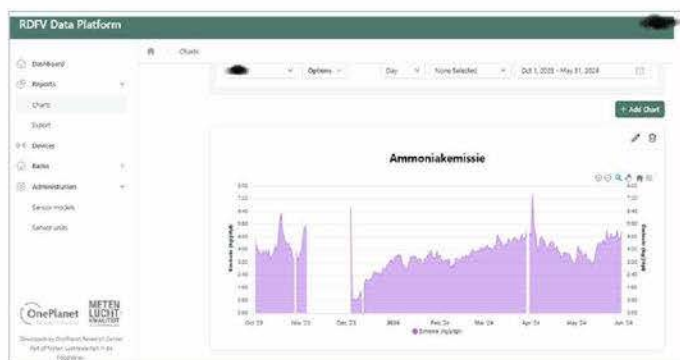
- Sensoren
 - Concentratie NH3 (Drager)
 - Concentratie CO2 (Vaisala)
 - T en RV
 - Meetventilator-ventilatiehoeveelheid
- Bedrijfs-Koppel gegevens
 - Aantal dieren
 - Logboek behandelingen
 - Mest in put
 - Voeding
- Overig
 - Klimaatgegevens (KNMI-RIVM)

- Berekenen
 - Ammoniak emissie**

- Referentiemetingen en kalibraties
 - NH3 nat-chemisch
 - CO2 en stof via longmethode en gaschromatografie

23

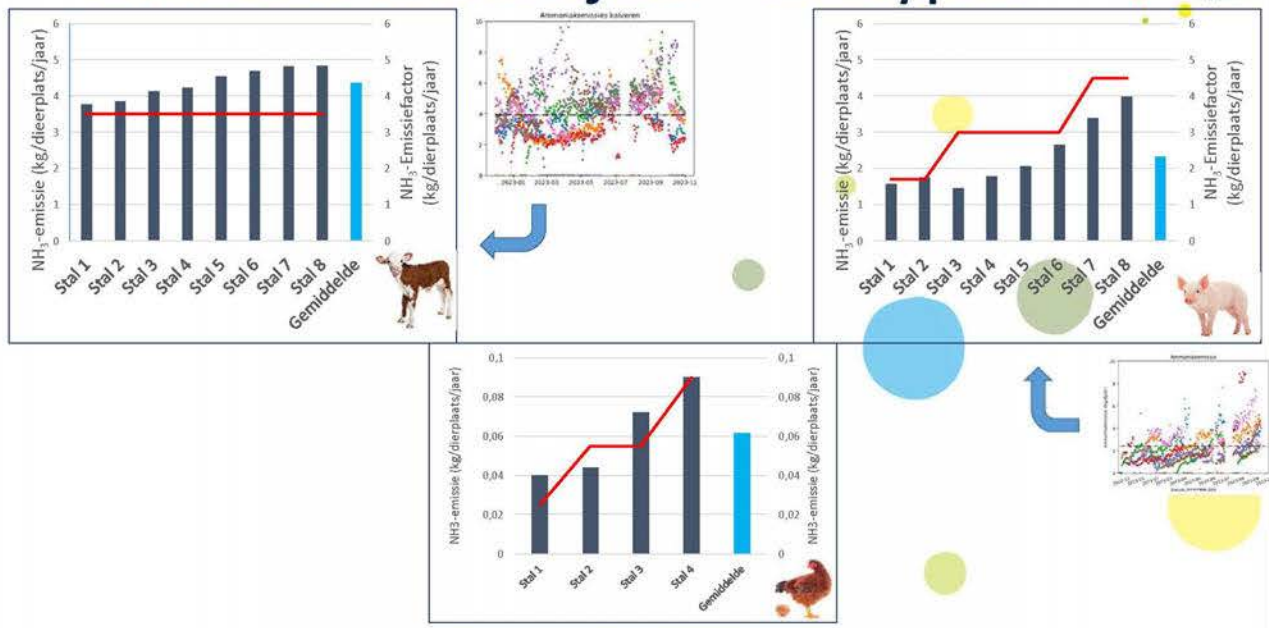
Dashboard(s)



van Dashboard naar DSS voor emissie management?

24

Emissies in basisjaar - staltypes



25

Interventiejaar



Blankvlees kalverhouders

- toepassing van nevelkoeling
- aanpassen van voertype (poeder of ruwvoer), voeradditief of voerfrequentie
- toevoegen van water aan de mestkelder



Vleesvarkenshouders

- verlagen van de staltemperatuur, luchtinlaat en luchtstroom aanpassen, toepassen nevelkoeling
- eiwit in voer verlagen, gebruik van bioactief voeradditief, aandeel benzoëzuur vergroten
- aanzuren drinkwater
- inzetten van een mestadditief



Er is voldoende ruimte en noodzaak voor bedrijfsspecifiek maatwerk en emissie management. Opbouwen van kennis en ervaring heeft tijd en experimenteeruimte nodig.

Landelijke coördinatie stalmethoden emissie monitoring.

Bedrijvenmeetnetwerk emissie.

26

- Wat zijn de sleutelfactoren voor een effectieve aanpak op de korte termijn die tot voldoende resultaat leidt om vergunningverlening weer mogelijk te maken?
 1. KDW vervangen door emissiewaarden
 2. Doelvoorschriften om vergunningverlening vlot te trekken
 3. Van depositie model naar emissiemodel
 4. Emissiedoelstellingen per bedrijf/regio
- Wat zijn voorwaarden voor een robuuste, rechtvaardige, haalbare en toekomstbestendige oplossing?
 1. Juridische borging (op voorhand borging van systemen die op bedrijven gehanteerd gaan worden)
 2. Experimenteer ruimte
 3. Monitoring (emissiemetingen, regionale sensor netwerken en satelliet data; Kringloopwijzer voor alle sectoren)
 4. Heldere criteria hoe natuur/natuurherstel wordt gemeten
- Wat is nodig om economie en natuurherstel duurzaam met elkaar in balans te brengen?
 1. Heldere doelstellingen en tijdpad
 2. Evaluatie momenten
 3. Perspectief voor ondernemers en beloning voor inspanningen
- Welke aanpassingen vraagt dit op juridisch, ruimtelijk, bestuurlijk, technologisch, economisch, maatschappelijk en ecologisch vlak? Wat zijn consequenties?
 1. Vergunningen loskoppelen van modellen
 2. Experimenteer ruimte toestaan
- Wat vraagt dit van overheid, markt en samenleving?
 1. Overheid stelt doelen, tijdpad en stelt middelen ter beschikking
 2. Sectoren zijn verantwoordelijk voor uitvoering
 3. Kennisinstellingen dragen bij door kennisontwikkeling en -verspreiding
- Hoe kan een rechtvaardige aanpak worden gewaarborgd? Wat zijn te verwachten lusten en lasten en hoe zijn die verdeeld?

Heldere doelen opstellen en onderschrijven zorgen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid en aanpak.

Vergelijk het met de aanpak van antibioticareductie in de veehouderij. De overheid heeft heldere doelen met tijdpad gesteld. De betreffende sectoren hebben dit opgepakt en een reductie van meer dan 75% gerealiseerd!!!

Verslag mee- en tegendenksessie MLVVN 9 april 2025

1. Opening, welkom, toelichting MCEN

- **Persoonsgegevens** opent het gesprek en geeft het woord aan MLVVN.
- MLVVN heet welkom en licht doel van de sessie toe. Belangrijk om expertise en inzichten van de genodigden mee te nemen. Ook na besluitvorming blijft dit waardevol, om richting te geven aan de uitwerking.
- Voor een overzicht van deelnemers, zie bijlage.
- **Persoonsgegevens** licht de stand van zaken van de MCEN toe.

2. Tour de table met pitches van genodigden

Er volgt een ronde pitches van de genodigden.

Persoonsgegevens

- Kijk integraal, niet alleen naar stikstofmaatregelen. Het gaat ook om biodiversiteitsherstel, waterkwaliteit, bodemkwaliteit.
- Vanuit de praktijk en op basis van wat mogelijk is in een gebied, kan een gedragen oplossing tot stand komen.
- Monitoren en meten is belangrijk om voortgang te kunnen borgen (bv biodiversiteitsmonitor).
- Heeft goede ervaringen met samenwerken op basis van vrijwillig convenant. Op basis van vertrouwen i.p.v. juridische kaders.
- Belangrijk om gezamenlijk verhaal te vinden en het van onderop aan te pakken, vanuit gedeeld eigenschap en gedeelde verantwoordelijkheid. Coöperatief samenwerken is opmaat naar nieuwe productschappen.

Persoonsgegevens

- Deelt ervaring met zure regen in de jaren '70. Aanpak is op een heel verantwoorde manier gebeurd, zonder instellen van strakke (juridische) kaders en systemen.
- Stikstof kent andere aanpak en die is vastgelopen. Leunt te zwaar op KDW als systematiek voor normering.
- Natuurkwaliteit kan ondanks hoge stikstofdepositie op peil blijven.
- Maatregelen sorteren (daardoor) ook onvoldoende effecten.

Persoonsgegevens

- Met AERIUS en KDW kan vrijwel niets gezegd worden over depositie. Een model dat niet ontwikkeld is voor vergunningverlening. Oproep om te stoppen met gebruik van AERIUS.
- Er zijn constant trade-offs, afruil tussen zaken die wel en niet gewenst zijn. Kijk naar kosten en baten.
- Er is beperkt wetenschappelijk bewijs van de relatie stikstofdepositie en kwaliteit natuur. Vaak zijn het juist andere drukfactoren die een rol spelen.

Persoonsgegevens

- Het gaat op aantal plekken slecht met de natuur. Er zijn allerlei soorten planten, vlinders etc. vertrokken. Door zure regen in de vorige eeuw is al veel verdwenen en uitgespoeld.
- Ecologische *time-lag* verwijst naar het patroon dat bij drukfactoren de groeiomstandigheden van planten verslechteren, maar de planten nog jaren kunnen overleven en pas na een langere periode alsnog verdwijnen. Dit kan vertekend beeld geven wanneer er wordt gemonitord.
- Belangrijk ook te kijken naar herstel mineralen in de bodem.
- In veel delen van het land is stikstof niet het grootste probleem. Belangrijk om breder te kijken.

Persoonsgegevens

- Gebruikt casus van de Peel om zijn kernpunten aan te dragen.
- Het gaat om meer dan stikstof. Combineer slim met andere drukfactoren bij het nemen van maatregelen.
- Er is veel te leren van vorige regelingen, zoals sanering varkenshouderij. Oppassen voor ongewenste (neven)effecten.
- Heb aandacht voor het proces: het valt niet goed als er uit 'Den Haag gezonden wordt'. Werk zoveel mogelijk vanuit de praktijk. Leer van de reconstructie van de zandgronden: dit ging van onderop, ideeën ontstonden lokaal.
- Gedeeld planeigenaarschap creëren voorkomt maatschappelijke onrust en weerstand. Faciliteer dit vanuit beleid.
- Geef urgentie aan het probleem van 15% vrije stikstofruimte bij de stoppersregeling. Kan tot onnodige verliezen leiden.

Persoonsgegevens

- Pleit voor een regionale aanpak om impasse te doorbreken.
- Pleit voor gebruik van een convenantaanpak per sector bij het nemen van generieke maatregelen. Cruciaal voor draagvlak.
- Denk goed na over breedte van significantiezones N2000. Een smalle zone sorteert weinig effect want weinig bedrijven direct rondom N2000.
- Maak een gerichte beëindigingsregeling. Nu te veel weeffouten in LVB+. Maak hiermee ruimte voor de blijvers en houd rekening met autonome dalende trend.
- Stel een toezichthoudend orgaan in voor emissiereductie.

3. Reflectie MLVVN en gesprek met genodigden

- MLVVN geeft haar reflectie op de pitches en stelt een aantal vervolgvragen. Thema's die aan bod komen zijn onder meer: Functioneren NDA's, verslechteringsverbod lastig te verenigen met dynamische natuur, vergunningverlening en uitlegbaarheid, belang van meetgegevens voor doelsturing, vrijkomende productierechten van stoppers, weerbarstigheid van meten en het aantonen van causale verbanden, noodzaak voor nieuw stelsel van stalbeoordelingen. Verder:
- Hoe op korte termijn uit de juridische impasse komen? Borg emissiereductie. Laat zien dat je goed op weg bent met natuurherstel. Doe het met elkaar.
- Bedrijfsspecifieke doelsturing goed organiseren op basis van vakmanschap ondernemer. Kennis en kunde van de boer centraal.

4. *Samenvatting, afronding*

- MLVVN dankt de genodigden.
- Persoonsgegevens dankt de genodigden en sluit de bijeenkomst.

Bijlage

Overzicht genodigden, in volgorde van spreektijd.

Persoonsgegevens	

Bijeenkomst MCEN Wetenschappelijke inzichten

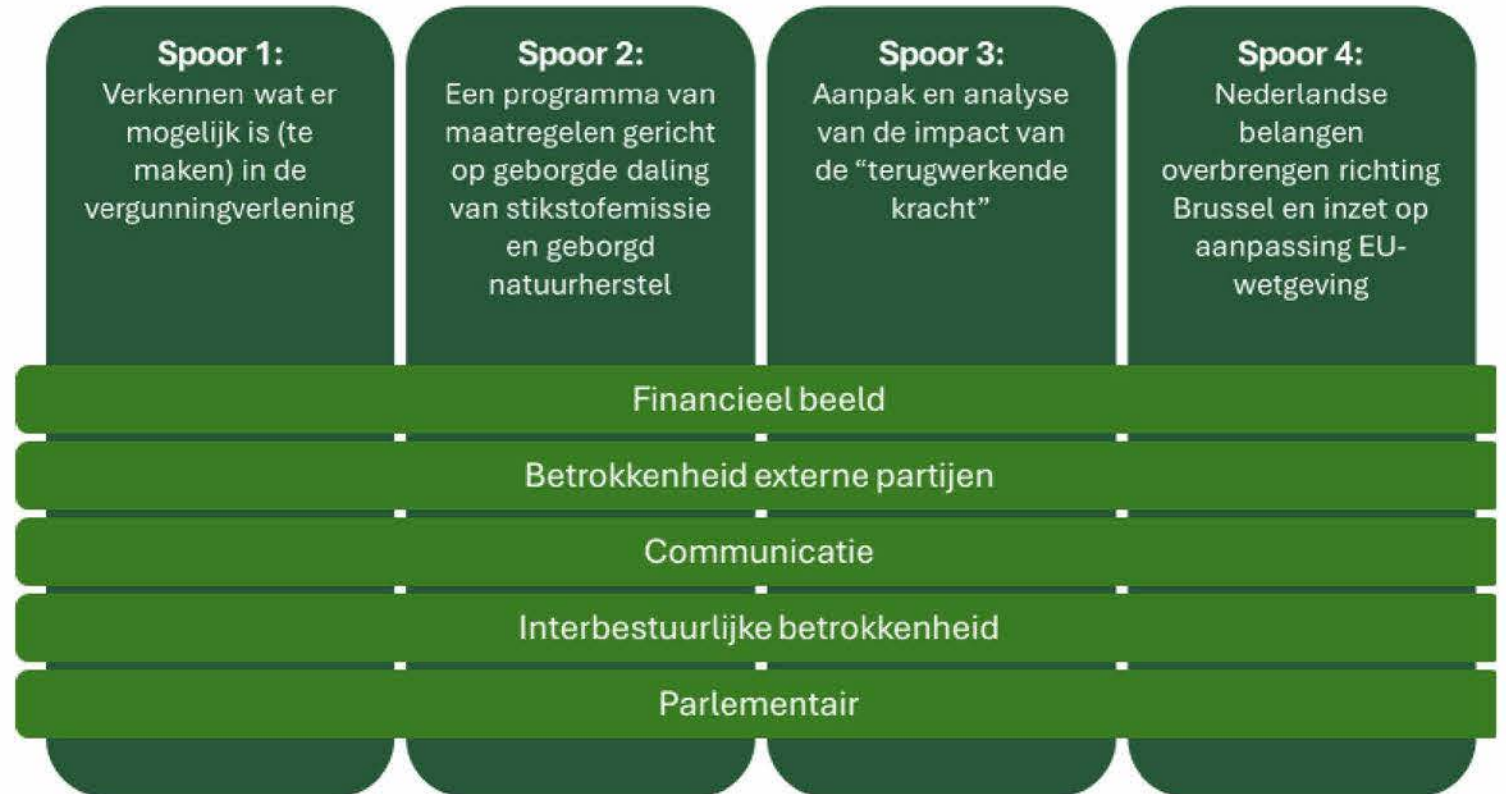
26 maart 2025

Aanwezigen in volgorde van spreektijd

Naam	Instituut
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Louis Bolk Instituut
	Persoonsgegevens Universiteit Utrecht
	Persoonsgegevens stikstofmodelleur, ondernemer
	Persoonsgegevens Tilburg University
	Persoonsgegevens WUR
	Persoonsgegevens Utrecht University
	Persoonsgegevens WUR Persoonsgegevens
	Persoonsgegevens Tilburg University
	Persoonsgegevens Universiteit Utrecht
	Persoonsgegevens WUR
	Persoonsgegevens Stichting Stikstofclaim
	Persoonsgegevens de Nieuwe Denktank
	Persoonsgegevens Universiteit Leiden, Persoonsgegevens Wetenschappelijke Klimaatraad.
	Persoonsgegevens (Universiteit Tilburg)
	Persoonsgegevens Planbureau voor de Leefomgeving

In 4 sporen

- Urgentie is duidelijk: resultaten met een 'Vier-sporen-aanpak'
- Communicerende vaten: én-én-én-aanpak op weg naar: 'vier-op-een-rij'
- Benutten ook graag kennis & wetenschap en alle 'diversity of thought'
- De optelsom van alle sporen moet voldoende zijn voor 'van het slot' en geborgde aanpak: concrete resultaten voor korte en lange termijn
- Op ieder spoor bezig: hand-in-hand, alle schepen in dezelfde richting.



Planning op hoofdlijn

Fase	Wanneer (circa)	Beschrijving/aard
Inventariseren	Februari	Alles op tafel zonder taboes op alle sporen.
Clusteren	Maart	Pakketten van maatregelen vormen. Alle vier de sporen in samenhang. Mogelijk verschillende varianten op tafel.
Besluiten	April	Besluitvormingsfase (ook in samenhang met voorjaarsnota).

Spoor 1 (Vergunningverlening & juridisch & wetgeving)

- En mogelijkheden bekijken voor een ander juridisch kader in brede zin. Mogelijkheden tot een systemische en strategische aanpassing van de systematiek, inclusief wet-regelgeving en beleid. En zoeken naar optimalisatie van het huidige stelsel (inclusief kijken bij 'buren' (Vlaanderen, Duitsland, et cetera).
- Wordt gewerkt aan meerdere producten
 - Juridische analyse en voorstellen voor het verder mogelijk maken van vergunningverlening, met bijbehorende voorwaarden, kansen en risico's:
 - Hierin kijken naar juridische mogelijkheden voor bijv. instrumentarium, invulling begrippen, onderscheid Nox en NH3, algemene beleidslijnen, met een doorvertaling naar sectoren.
 - Een oplossingsgerichte aanpak per sector op basis van de specifieke kenmerken, behoeften, kansen en risico's voor die specifieke sector (landbouw, defensie, woningbouw, etc.)
 - Andere voorbeelden (vergunningssystematiek met aandacht voor emissie-sturing-vergunningstelsel, omringende landen, milieu-systematiek, et cetera)
- Ook overige trajecten (bij voorbeeld: technische exercitie RKO)
- Omslag naar emissie, KDW
- Doorlichting NDA-aanpak
- Een-op-een verbonden aan de slagkracht/effecten van spoor 2 ('communicerende vaten')

Spoor 2 (Programma van maatregelen)

- Toewerken naar een geborgd & samenhangend maatregelenpakket.
- Inventarisatie van ál de bouwstenen/modules voor een mogelijke aanpak per sector (bouw, industrie, landbouw, mobiliteit, natuur) voor een evenwichtige bijdrage:
- Aandacht voor o.a.:
 - Maatschappelijke impact van het pakket
 - Met aandacht voor wat generiek, wat gebiedsgericht
 - Voorstel voor borging, validatie (effectinschattingen op o.a. stikstof), monitoring en bijsturing
- Let op: voor en achterkant van deze medaille
- Een-op-een verbonden aan de koers van spoor 1 ('communicerende vaten')

Spoor 3 (aanpak terugwerkende kracht)

- Analyse en aanpak voor de “terugwerkende kracht” intern salderen
- Globale ‘Inventarisatie-systematiek’ van concrete casuïstiek.
- Producten o.a.;
 - Duiding van de impact
 - Opzet loket voor vragen en informatie
 - Aandragen handelingsperspectief

Spoor 4: EU-inzet

- *"Agenderen in Brussel en bij buurlanden voor de strategie om de belangen van Nederland over te brengen."*

Centrale punten

- Voor gezamenlijke EU-inzet is concrete voortgang op andere sporen en overige dossiers instrumenteel: 'laten zien dat het ons ernst is'
- Aansluiten bij bredere dynamiek Brussel en samenhang andere thema's (en andere overleggen
- Aanpak: narratief voor Brussel, ontwikkeling VHR- en Nitraat-rl. (en andere wetgeving), inventarisatie knellende wetgeving en 'nationale koppen', buurlanden.

Bijdragen genodigden

Welke landbouw, natuur en landschap willen we over 3 jaren hebben?

Welke boeren horen daarbij?

Grondregulatie:

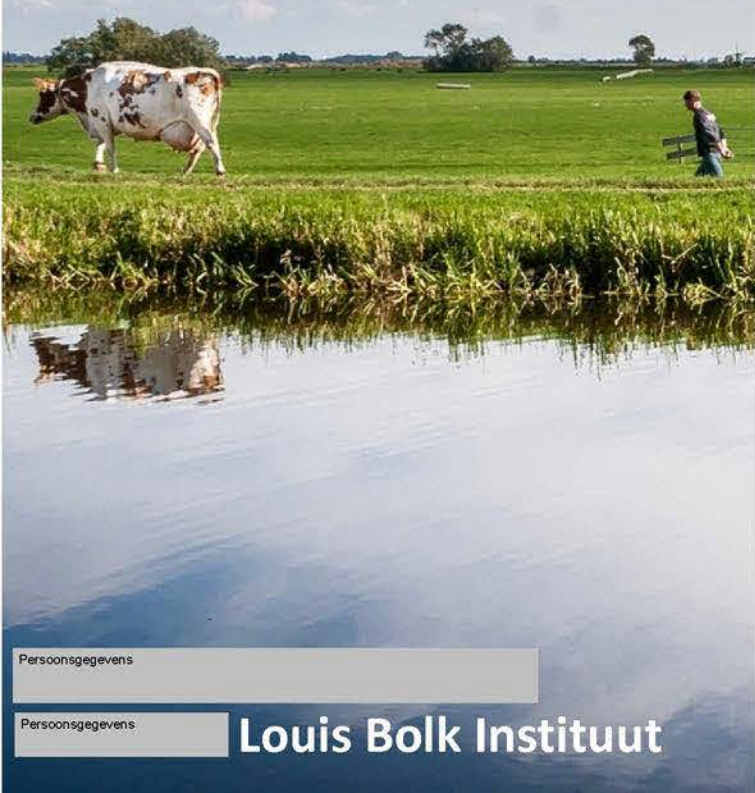
- Behoud van agrarische waardevolle grond voor ondernemers die bijdragen aan een volhoudbare landbouw en voedselzekerheid.

Van slot – vraagt garanties - voor natuur en voor landbouw

- Stikstof emissie reducties door omschakeling naar biologisch, natuurinclusief, extensief conventioneel,
- Land sharing biedt meer mogelijkheden voor natuur en innovatieve agrarische ondernemers. – Basiskwaliteit natuur

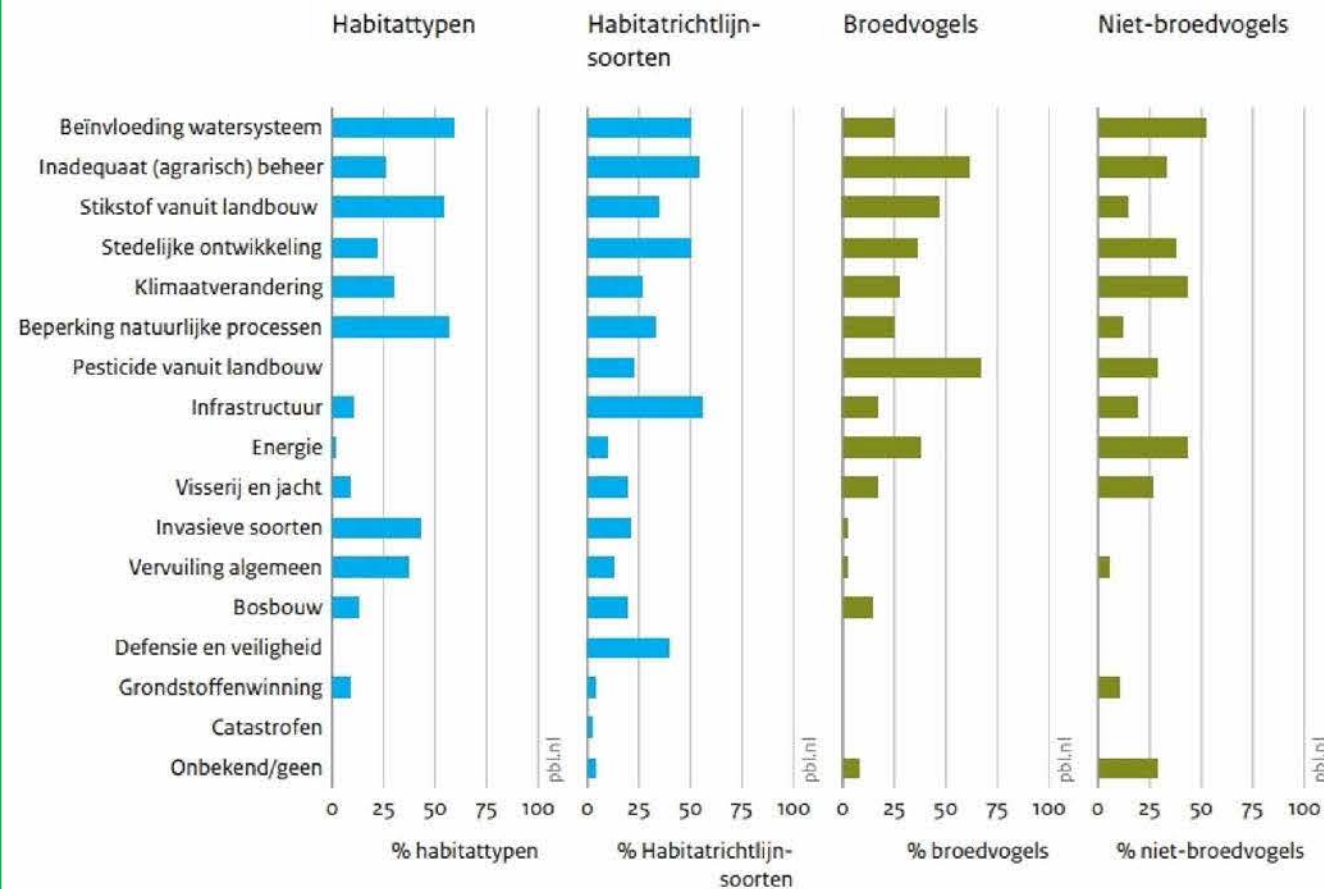
Maatregel:

- Import belasten van krachtvoer en kunstmest en



Door inzet op ineffektieve oplossingen voor het stikstofprobleem, krijgen veel boeren een buitengewoon onaantrekkelijk en frustrerend toekomstperspectief. Dat moet en kan ook anders, stellen Nederlandse wetenschappers die een aantal adviezen op een rij hebben gezet.

Heinrich Barkhausen, 28 November 2024, 22:16h



Beïnvloeding van het watersysteem, inadequaet (agrarisch) beheer en een teveel aan stikstof zijn de grootste drukfactoren voor de beschermde soorten en habitattypen in Nederland.



Uit de impasse en een aanzet voor perspectief

1-800-368-2022
Toll-free, 24 hours



Sharing science,
shaping tomorrow



Future Food Utrecht

Persoonsgegevens

Nederland weer vooruit!

Samenhangende aanpak op basis van drie V's:

1. *Vermindering* stikstof: generiek beleid voor emissiereductie (alle sectoren)
 2. *Verbreiding* van gebiedsspecifieke aanpak natuurherstel: voorbij stikstof alleen (wateropgave!)
 3. *Verandering* landgebruik rond overgangszones meest kwetsbare N2000 gebieden (o.b.v. herverkaveling!)
- ✓ Prioriteer (gebieden), faseer (in tijd) én concentreer Rijksinzet (instrumentarium en middelen)



Weerbarstig: begin en biedt aantrekkelijke toekomst



- Reflexen die tot crises leiden: versimpelen, vermijden, verlammen
- Meer van hetzelfde werkt niet: neem transformatie voedselsysteem serieus, doorbreek taboes, wacht niet op een masterplan
- Toekomst: Handelingsperspectief via 7 transitiepaden, geworteld in praktijk
- Begin: Aanjagen van wat werkt, mogelijk maken van wie wil
- Gezagswaardig: bekwaam, betrokken en betrouwbaar
- Van EU tot keukentafels, van rechters tot NGOs
- Boer-burgerberaad





Emissiereductie realiseren: de Foodvalley proeftuin

Persoonsgegevens

Universiteit Utrecht

- Combinaties van maatregelen (ruimtelijk beleid & generieke en specifieke reductie maatregelen):

- (Kunst)mest aanwending
- Uitkopen veel emitterende bedrijven
- Sector specifieke maatregelen
 - Kalvesector, pluimvee
- Vermindering stalemissie
 - Technische maatregelen
 - Management maatregelen
- Zonering rond milieugebieden

- Gebiedsaanpak:

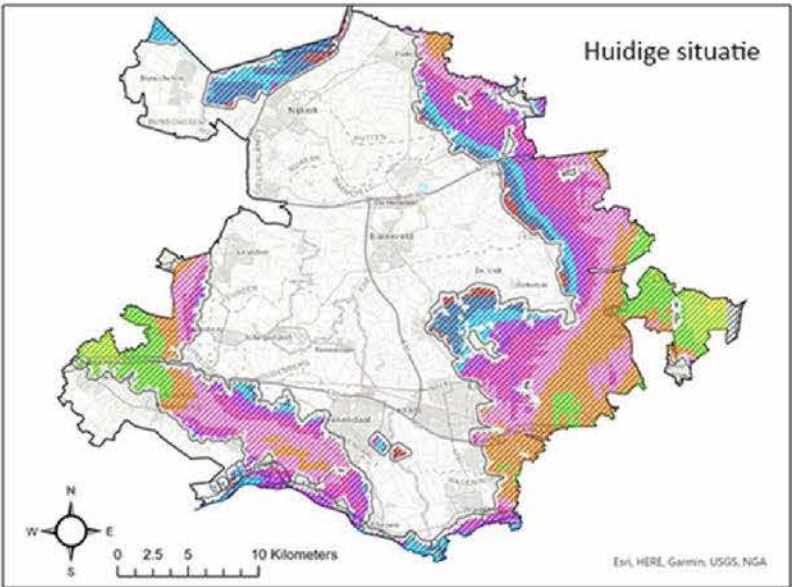
- Stip op de horizon nodig (perceptief)
- Commitment veehouders nodig
- Appel op ambachtelijke kennis
- Monitoring en benchmarking op bedrijfsniveau (kringloopwijzer)

- Want:

- Doelsturing met emissie monitoring middels sensoring zal niet snel werkbaar en juridisch houdbaar zijn

- Daarom monitoring van:

- Uitkomsten kringloopwijzer
- Omgevingsconcentraties/depositie



Document oplosconferentie
'Van het stikstofsloot'

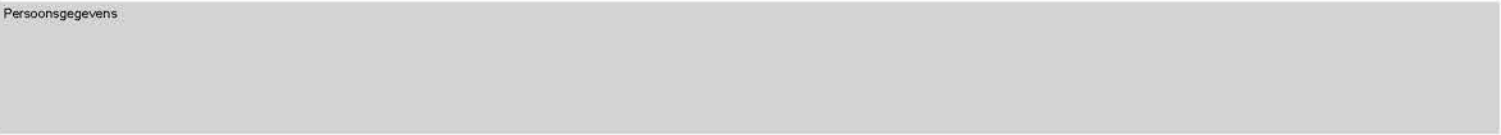
Persoonsgegevens

Nuttige links:

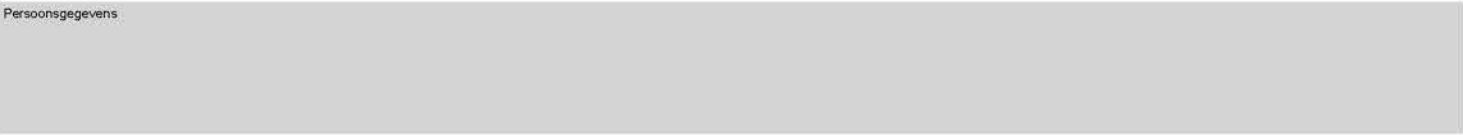
[Omgevingsmeetnetwerk | Regio Foodvalley - Regio Deal](#)

[Bedrijvsmetnetwerk | Regio Foodvalley - Regio Deal](#)

Persoonsgegevens



Persoonsgegevens

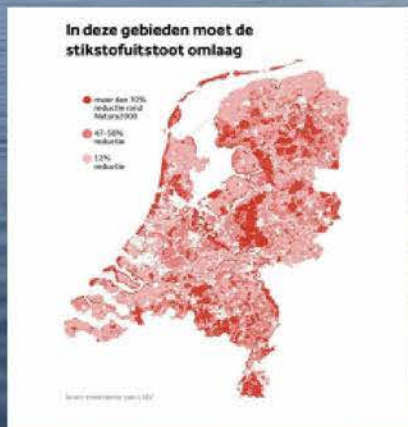


Neem boeren en burgers beter mee in het denken over mogelijke toekomsten

Nadruk ligt nu (begrijpelijkerwijze) erg sterk op interne bestuurlijke afstemming; technische taal overheerst het gesprek.

Suggestie: investeer ook in een breder publieksgericht traject over 'mogelijke toekomsten', in en met de regio's, zodat boeren en burgers zich nieuwe toekomsten daadwerkelijk kunnen voorstellen. Dit helpt bij opbouw draagvlak voor de vele besluiten en uitvoeringsprogramma's die komen gaan.

Dit kan in een creatief proces waarin werelden van beleid, kennis & ontwerp samen worden gebracht:



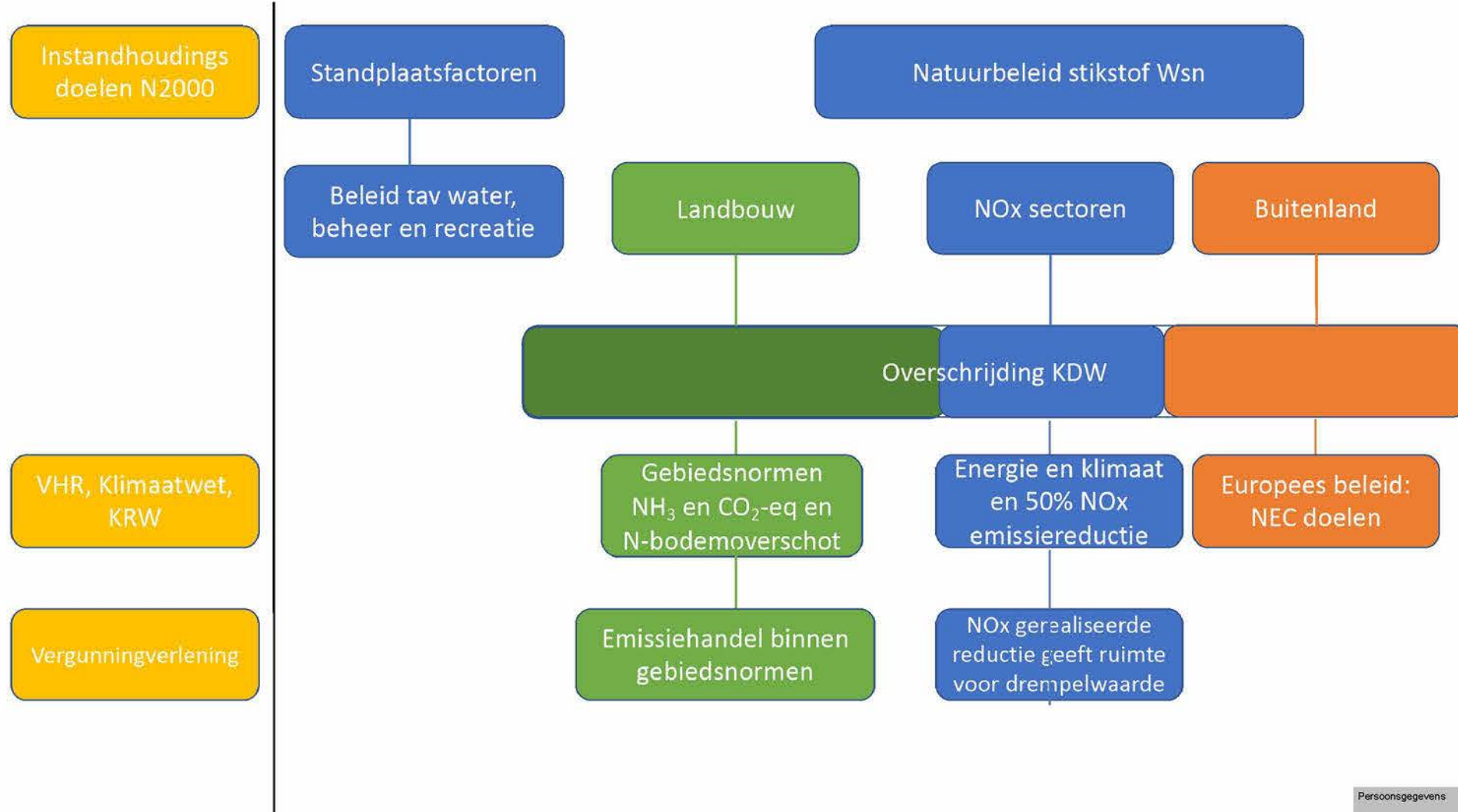
Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

De toedeling van de emissieopgaven per sector, de normering en vergunningverlening



Persoonsgegevens

Boeren in een veranderend klimaat

- Ga uit van een **brede opvatting ‘perspectief’**
(Waardering, ruimte voor ondernemerschap, duidelijkheid/consistentie, regeldruk en economisch zoals eerlijke verdeling, verdienmodel en diensten)
 - Stel voor de korte en lange termijn kaders en doelen voor de landbouw, o. a. op het gebied van klimaat, water en natuur. Deze zijn nodig voor **doelsturing**.
 - Betrek boeren nauw bij de **besluitvorming over de toekomst** van de landbouw. Vraag hoe boeren doelen willen halen. Werk aan herstel **vertrouwen**.
 - Organiseer een **groeierende en rendabele afzetmarkt** voor duurzaam geproduceerde land- en tuinbouwproducten.
 - Ondersteun en begeleid boeren zowel **financieel** als met het omschakelen naar een bedrijfsvoering die past binnen de kaders van doelsturing.
 - Investeer in initiatieven die de **samenwerking** tussen boeren en consumenten en tussen boeren onderling bevorderen.
- Alleen in samenhang leiden deze aanbevelingen tot breder perspectief voor de boer en kan de sector in staat worden gesteld bij te dragen aan doelen voor klimaat, natuur, water.**

- Alles valt of staat met serieuze én snelle stappen in het kader van spoor 2 (maatregelen)
- Spoor 1 (juridische mogelijkheden) is zeker nuttig, maar verwacht geen wonderen én pas op voor haastige spoed
- Spoor 4 (Brussel) -> besef dat Nederland zeker niet 'het braafste jongetje van de klas' is

Persoonsgegevens

Reflectie kabinetsleden en in gesprek

Nazendingen deelnemers MCEN-bijeenkomst wetenschappelijke inzichten

Op 26 maart vond een wetenschapssessie van de MCEN plaats. Er was een divers gezelschap aanwezig van ca. 15 wetenschappers en praktijkexperts. Vanuit het kabinet namen MLVVN, MVRO en MSZW deel.

Het doel van de sessie was om het samenhangende vraagstuk van de vier sporen vanuit verschillende invalshoeken en wetenschappelijke disciplines te benaderen. Op die manier kon breed gekeken worden naar juridische, ruimtelijke, bestuurlijke, economische, technologische, maatschappelijke en ecologische sleutelfactoren, afhankelijkheden en implicaties om tot een oplossingsrichting te komen.

Een aantal deelnemers heeft zijn/haar analyse uitgewerkt in een korte notitie, of aanvullende stukken aangeleverd. Deze bijdragen zijn in deze pdf gebundeld. Hierbij is de volgorde van spreektijd aangehouden, zie onderstaande tabel.

Naam	Instituut
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Louis Bolk Instituut
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Universiteit Utrecht
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens stikstofmodelleur, ondernemer
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Tilburg University
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens WUR
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Utrecht University
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens WUR Persoonsgegevens
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Tilburg University
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Universiteit Utrecht
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens WUR
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Stichting Stikstofclaim
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens de Nieuwe Denktank
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Universiteit Leiden, Persoonsgegevens Wetenschappelijke Klimaatraad.
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens (Universiteit Tilburg)
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoudsopgave

1. Persoonsgegevens pitch
2. Persoonsgegevens pitch
3. Persoonsgegevens interview De Volkskrant 16 januari 2025
4. Persoonsgegevens opinie Focus niet enkel op stikstof maar op natuurherstel, met boer als oplossing in plaats van probleem De Volkskrant 25 februari 2025
5. Persoonsgegevens notitie Stikstofbeleid na Aeries
6. Persoonsgegevens reflectie op MCEN-bijeenkomst
7. Persoonsgegevens rapport Van het stikstofslot: Dat kan
8. Persoonsgegevens pitch
9. Persoonsgegevens pitch
10. Persoonsgegevens pitch
11. Persoonsgegevens reflectie op MCEN-bijeenkomst
12. Persoonsgegevens presentatie
13. Persoonsgegevens pitch
14. Persoonsgegevens pitch

het Louis Bolk Instituut, nam op 26 maart jl. deel aan het kennis- en wetenschapsoverleg van de Ministeriële commissie stikstof. De centrale vraag van het overleg was "Welke mogelijkheden zijn er, juridische of maatregelen, waarbij er voldoende oog is voor de maatschappelijke impact?". Aan het overleg, georganiseerd door het Ministerie van LNV, namen een aantal wetenschappers, vertegenwoordigers van de Ministeriële commissie deel en een aantal adviseurs.

Het pleidooi van het Louis Bolk Instituut centreert zich op een oproep om de vraag integraler in te steken op de verschillende maatschappelijke doelen (niet enkel stikstof) en meer te richten op de vraag: "Welke landbouw, natuur en landschap willen we over 3 jaren hebben? En welke boeren horen daarbij?". Deze termijn is niet toevallig gekozen, maar is gebaseerd op de snelheid waarmee boeren, zeker veehouders stoppen, belangrijke ketenpartijen zich verplaatsen naar het buitenland en het areaal bollen- en laanbomenteelt uitbreidt. Zeker dit laatste gaat ten kostte van grasland waarmee zich weer nieuwe problemen voordoen (o.a. waterkwaliteit). Tevens is het een termijn wat in Europese context onderhandelbaar zou moeten zijn, als er gewerkt wordt aan een structurele koerswijziging met een concrete doelstelling.

Naast een integrale visie op de landbouw, natuur en landschap is volgens het Louis Bolk Instituut grondregulatie de belangrijkste factor waar met prioriteit ingrijpen nodig is. Die moet gericht zijn op het behoud van agrarisch waardevolle productiegrond. Dat is belangrijk in een Nederlandse context, maar ook in een Europese context. Toewijzing van grond moet gericht ingezet worden op ondernemers die aantoonbaar bijdragen of gaan bijdragen aan volhoudbare landbouw en voedselzekerheid. Met de huidige grondprijzen, gaat het Nederland niet lukken om internationaal op prijs te blijven concurreren op voedselproductie. Voedselzekerheid vraagt in het huidige geopolitieke speelveld ook een nationale of zelfs regionale dimensie, waarbij landbouwgrond in ieder geval ook voor de Nederlandse burger gezond voedsel produceert.

Hoe krijgen we Nederland dan zo spoedig mogelijk van slot? Door garanties te bieden op het vlak van natuur en op het vlak van de landbouw. Er is in toenemende mate data beschikbaar over wat omschakeling naar biologisch, natuurinclusief, extensief gangbaar en andere vormen van grondgebonden landbouw opleveren [bronnen Edo Gies NIL en bio lb Gerard Migchels]. Dat zijn getallen uit de praktijk en geen beloftes van technische innovaties in de toekomst. Om daadwerkelijk van slot te kunnen, hoeft alleen een deel van alle boeren om te schakelen en kan een diversiteit aan agrarische activiteiten behouden blijven. Dit vraagt wel een andere

benadering van de verwerkende keten. Dat is echter ook noodzakelijk als we op het huidige spoor verder gaan.

Veranderingen van de huidige juridische kaders zijn wel mogelijk, maar dat zal er niet voor zorgen dat Nederland op korte termijn van slot kan komen. Het zal ook niet zorgen voor het noodzakelijke vertrouwen van Europa, omdat een structurele koerswijziging wordt vermeden. Om diezelfde reden zal de maatschappelijk weerstand ook zeer waarschijnlijk hoog blijven.

Land sparing, het strikt scheiden van natuur en (intensieve) landbouw heeft ons veel gebracht, maar ook geleid tot de huidige problemen. Het Deens model zet hier nu vol op in, maar die starten vanuit een minder intensieve uitgangspositie. In Nederland is er geen heil te verwachten nog verder op hetzelfde pad door te gaan. Er is geen ontkomen aan dat land sharing, natuur op hetzelfde oppervlak als productie, omarmd moet worden, waarbij de basiskwaliteit natuur omhoog zal moeten. Zeker in de bufferzones rondom natuurgebieden kan een inzet op extensievere grondgebonden landbouw leiden tot versnelde herstel van natuur.

Een inzet op meer natuurinclusief boeren, levert zowel een verbetering van de natuur op, als ook dat het een ander soortige innovatie stimuleert bij agrarische ondernemers. Dit potentieel wordt tot nu toe onderbenut, terwijl Nederland de mogelijkheid biedt om zich opnieuw te profileren als grote speler in het internationale voedselspeelveld.

Om de overgangperiode van 3 jaren te financieren kan import geheven worden op kunstmest en krachtvoer. De financiële ruimte die ontstaat kan benut worden om te investeren in de grondregulatie en extensivering. Door doelen te stellen op gebiedsniveau en niet op bedrijfsniveau en die te koppelen aan een boerengrondbank, komt er beweging in de grondverdeling in de richting van de gestelde doelen en blijft de grond behouden voor de landbouw. Mogelijk kunnen fiscale regelingen stoppende melkveehouders stimuleren hun gronden met grasland in te zetten voor de extensivering voor blijvende melkveehouders.

Mochten hier nog vragen over zijn, dan ben ik uiteraard bereid om daarover in gesprek te gaan.

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Louis Bolk Instituut



Welke landbouw, natuur en landschap willen we over 3 jaren hebben?

Welke boeren horen daarbij?

Grondregulatie:

- Behoud van agrarische waardevolle grond voor ondernemers die bijdragen aan een volhoudbare landbouw en voedselzekerheid.

Van slot – vraagt garanties - voor natuur en voor landbouw

- Stikstof emissie reducties door omschakeling naar biologisch, natuurinclusief, extensief conventioneel,
- Land sharing biedt meer mogelijkheden voor natuur en innovatieve agrarische ondernemers. – Basiskwaliteit natuur

Maatregel:

- Import belasten van krachtvoer en kunstmest en financiële ruimte benutten voor investeringen in de grondregulatie en extensivering.



Kosterijland 3-5 | 3981 AJ Bunnik | T. + Persoonsgegevens

Persoonsgegevens @louisbolk.nl | www.louisbolk.nl

Dank voor de uitnodiging. Ik houd mij als bestuurskundige en transitiewetenschapper bezig met duurzame landbouw. Mijn pitch is gebaseerd op een oproep aan uw commissie die op 25 februari in de Volkskrant is gepubliceerd en die door 40 wetenschappers is ondertekend.

Ons eerste punt is dat we er met de aanpak van stikstof alléén niet zijn. De werkelijke crisis is een *natuurcrisis*, waarvan stikstof een belangrijke oorzaak is, maar niet de enige. Andere belangrijke drukfactoren zijn wateronttrekking, watervervuiling en bestrijdingsmiddelen.

De landbouw is belangrijke oorzaak van deze drukfactoren – en ook voor de watercrisis waar Nederland op af stevent, omdat we in 2027 hoogstwaarschijnlijk niet voldoen aan de Kaderrichtlijn Water, met opnieuw mogelijk verstrekkende gevolgen.

Om ruimte te bieden voor economische activiteiten en woningbouw zijn integrale en lange termijnoplossingen nodig, in aanvulling op de 4 sporen die de MCEN heeft gekozen.

Ten eerste: de intensieve landbouw zoals we die in Nederland kennen is niet meer overal vol te houden. Naast natuur en water spelen er ook grote problemen rondom klimaatverandering en in veengebieden bodemdaling. Niet alles kan overal meer, zoals de Commissie Remkes in 2022 schreef. Tegelijkertijd staan veel boeren er nu economisch gezien niet goed voor en hebben geen opvolgers.

Ons advies, mede gebaseerd op eerdere adviezen vanuit de sector en van andere partijen:

- 1) Ontwikkel een lange-termijn perspectief voor de landbouw, waarin alle opgaven samenkomen. Stap af van de sterke functiescheiding die we in Nederland hebben doorgevoerd. Biedt ruimte voor multifunctionele landbouw: voedselproductie in combinatie met natuurbeheer, schoon water en koolstofopslag in de bodem, in combinaties die gebiedseigen zijn.
- 2) Vertaal een lange-termijn perspectief in ruimtelijke keuzes over welk type landbouw waar kan en leg deze voor de lange termijn vast. Natuur-inclusief rondom de natuurgebieden en op zand- en veengronden waar problemen het grootst zijn.
- 3) Ondersteun de multifunctionele landbouw met een nieuw verdienmodel voor boeren, waarbij de overheid boeren langjarig en ruimhartig beloont voor maatschappelijke diensten zoals biodiversiteit en waterkwaliteit, in aanvulling op de 500 miljoen euro extra per jaar voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
- 4) Kies voor een gebiedsgerichte aanpak in samenspraak met boeren en andere stakeholders voor de uitwerking van ruimtelijke plannen.
- 5) Voer een bedrijfsspecifiek systeem van emissienormen pas in wanneer doelbereik in zicht is én zo'n systeem handhaafbaar is. Dan kan de boer diens ondernemerschap maximaal inzetten.

Alleen een duidelijk langjarig perspectief maakt investeringen van boeren en hun opvolgers in het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving mogelijk, herstelt het vertrouwen van boeren en burgers in de overheid en maakt de boer de oplossing, in plaats van het probleem.

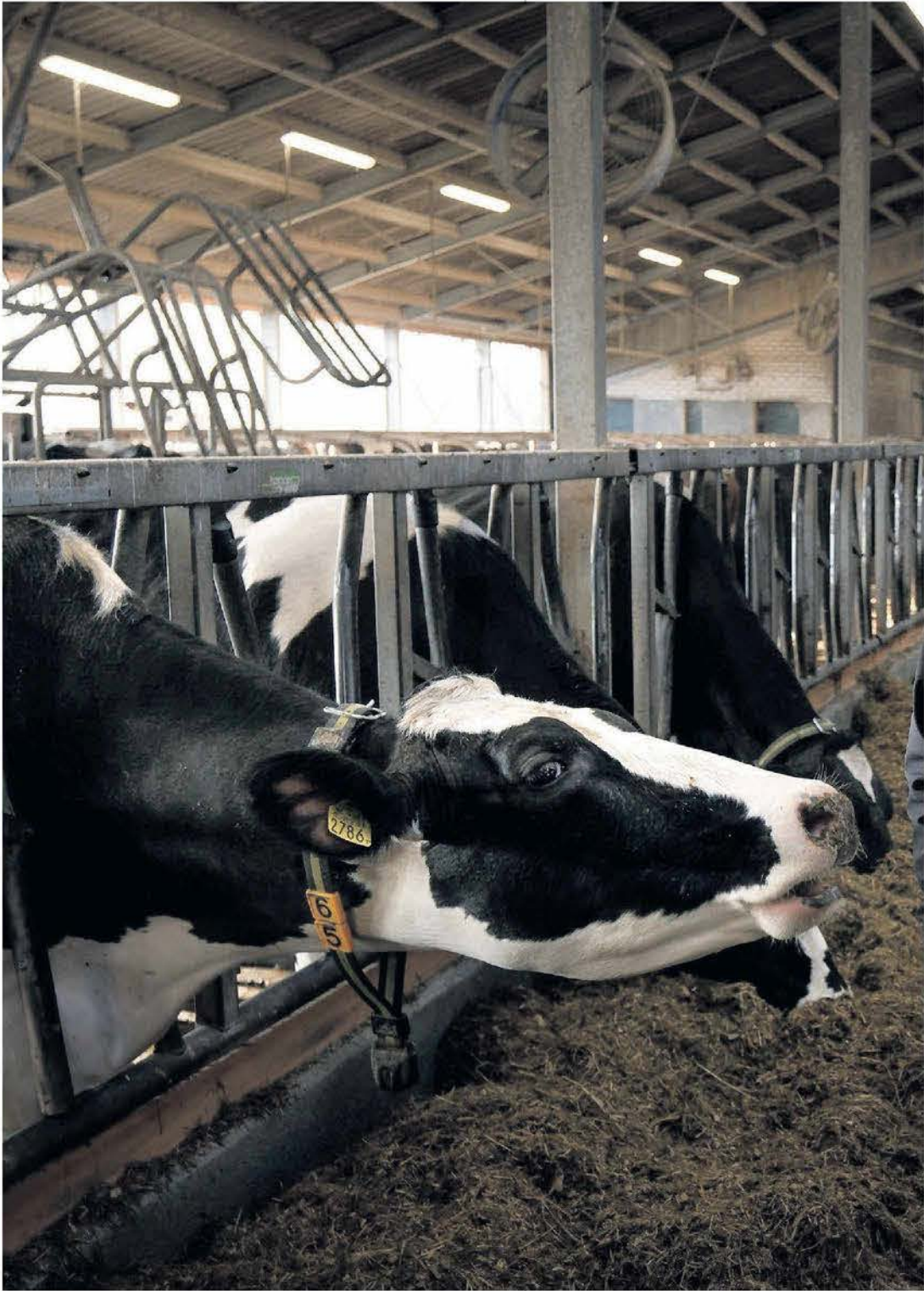
Dank voor uw aandacht.

Groener boeren

Stikstof, water, klimaat: problemen te over in de landbouw. Hoogleraar Hens Runhaar verbaast zich over het gebrek aan gevoel van urgentie bij politici. ‘Ze steken de kop in het zand, er verandert niets.’

Door **Maarten Albers** Foto **Daniel Rosenthal**

Hens Runhaar: ‘Het huidige kabinet vergroot de problemen juist door innovatie als dé oplossing te noemen.’



Persoonsgegevens

Zijn vrije tijd brengt hoogleraar Hens Runhaar (53) graag door in het buitengebied rond Utrecht om de lokale populatie dassen te monitoren. Samen met andere dassenliefhebbers telt hij het aantal dieren, vooral de jongen, en houdt hij een oogje op de burchten. Ooit werd de das in Nederland bedreigd met uitsterven. Rond 1960 waren er nog maar zo’n 1.200 over, door bejaging en het toenemend aantal auto’s.

Tegenwoordig gaat het veel beter met de dieren, merkt ook Runhaar. Dankzij beschermingsmaatregelen en herintroductie herstelt de populatie.

Deze ‘prachtige en raadselachtige schepsels’, zoals Runhaar ze noemt, voelen zich uitstekend thuis op het grensvlak tussen boerenland en natuur. Juist op hoogproductief grasland, dat regelmatig wordt bemest en gemaaid, vinden ze veel voedsel. ‘Hun dieet bestaat vooral uit regenwormen, die ze vinden op grasland, en, in het najaar, maïs.’

Dat grensvlak tussen landbouw en natuur is ook het onderzoeksveld van Runhaar. De nieuwe hoogleraar ‘Beleid en sturing voor duurzame voedselsystemen’ aan de Universiteit Utrecht spreekt vrijdag zijn oratie uit. Daarin zet hij uiteen waar de overheid en andere partijen nu tekortschieten, en hoe ze een duurzamere

INTERVIEW HENS RUNHAAR

‘Het is nu óf landbouw óf natuur. Maar juist daartussenin ligt de winst’



voedselproductie kunnen stimuleren. Want dat voedselproductie en natuur elkaar op dit moment in de weg zitten, is voor Runhaar duidelijk. Het succesverhaal van de das is namelijk verre van representatief voor de natuur in Nederland. Runhaar: ‘We gaan met ons gezin al dertien jaar op fietsvakantie, veelal door agrarisch cultuurlandschap. Dat kan ontzettend mooi zijn, maar in Nederland is gewoon heel veel natuur verloren gegaan.’ Hij verwijst naar tellingen van het Compendium voor de Leefomgeving, waaruit blijkt dat de populaties van weide- en akkervogels sinds 1990 met tweederde zijn achteruitgegaan. ‘Dat is echt niet voor te stellen.’

De ondertitel van uw oratie is ‘nieuwe verbanden voor meer diversiteit’. Om wat voor verbanden gaat het?
‘Tussen boer en consument bijvoorbeeld. Daar gaapt nu een enorme

kloof. Wat wij eten, komt voor misschien wel driekwart van elders. En wat Nederlandse boeren produceren, gaat grotendeels de andere kant op; zij produceren voor de wereldmarkt, waar de prijs bepalend is. ‘Voor maatschappelijke diensten als meer biodiversiteit of koolstofopslag in de bodem, krijgen ze geen waardering, en het kost alleen maar geld. Waarom zou een Duitser betalen voor de Nederlandse grutto? Door meer direct aan consumenten in de buurt te verkopen, houden boeren invloed op de prijs van hun producten. Dan kunnen ze ook op een andere manier gaan werken. Nu kampen veel van hen met schulden en krappe marges.’

Blijkbaar is er niet genoeg vraag naar dat soort modellen. Ook politiek is het draagvlak voor een andere manier van werken beperkt.
‘De overheid is in mijn optiek uitgevonden voor de lange termijn en het algemeen belang. Daarom hebben we ons gecommitteerd aan allerlei internationale afspraken en Europese wetgeving over biodiversiteit en klimaat. Momenteel handelt de overheid in strijd met die afspraken. Je zou verwachten dat de overheid boven de partijen gaat staan, maar dat blijkt moeilijk. Ik probeer te onderzoeken: wat is er voor nodig om daar doorheen te breken?
‘Uiteraard is de politiek afhankelijk van draagvlak. Maar als maatschappij hebben we allerlei instituties die los van de waan van de dag belangrijke taken invullen, zoals de waterschappen. Dat zou je ook voor de landbouw kunnen doen. Cees Veerman (oud-minister van Landbouw, *red.*) heeft ooit al voorgesteld een commissaris Landelijk gebied aan te stellen, naar het model van de Deltacommissaris.’
Runhaar – vorig jaar februari benoemd op zijn leerstoel – behoort tot een groeiende groep wetenschappers die de schaalvergroting en intensivering van de landbouw in de afgelopen decennia niet ziet als een gegeven, maar als oorzaak van veel van de huidige milieuproblemen. Als oplossing pleit hij voor meer variatie in voedselproductie, waarbij extensivering boeren minder afhankelijk maakt van de grote bedrijven die hulpmiddelen leveren als kunstmest en bestrijdingsmiddelen.

U stelt dat het voedselsysteem ‘zeer resistent tegen verandering’ is. Hoe komt dat?
‘Veel dingen gaan al decennialang hetzelfde. Er zit een goed georganiseerde sector achter met grote lobbykracht, niet alleen in Den Haag, maar ook in Brussel en de regio.
‘In de transitiewetenschap hebben we allerlei modellen die goed werken om de energie- en mobiliteitstransitie te begrijpen. Maar voor voedsel werkt het toch anders. We zitten al meer dan vijfenhalf jaar in de stikstofcrisis, de watercrisis komt eraan. Toch steekt de politiek de kop in het zand en verandert er niets. Als wetenschapper vind ik dat fascinerend.
‘Een aantal jaar geleden hebben we onderzoek gedaan naar structurele belemmeringen die boeren ervan weerhouden over te schakelen naar natuurinclusieve landbouw. Daaruit bleek dat er geen verdienmodel is voor ecosysteemdiensten als biodiversiteit en koolstofopslag, boeren met hoge schulden zitten die ze niet kunnen afschrijven, er een gebrek aan kennis is over nieuwe modellen, en de politiek geen duidelijkheid biedt over het perspectief voor de lange termijn.
‘Het huidige kabinet vergroot de problemen juist door innovatie als de oplossing te noemen. Daarmee wordt de schuldenlast groter en de bewegingsruimte om iets anders te doen kleiner. Terwijl de vergunningen vaak sneuvelen bij de rechter. Je zet de boer dus nog meer klem.’

U bent ‘geïrriteerd’ over het gebrek aan verantwoordelijkheid dat de EU en de Nederlandse overheid volgens u nemen in de voedseltransitie. Stevige taal voor een wetenschapper.
‘In een oratie mag het wat persoonlijker zijn. Maar inderdaad, het ergert me bijvoorbeeld dat minister Wiersma (Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, *red.*) met maatregelen voor de mestmarkt komt waarvan ze zelf zegt dat die onvoldoende effect zullen sorteren. We weten allemaal dat de overtollige mest voor een deel illegaal zal worden uitgereden. Dat

“
**Met
luchtwassers
ga je de bio-
diversiteit niet
substantieel
vergroten**

“
**We weten
allemaal dat
de overtollige
mest voor een
deel illegaal
zal worden
uitgereden**

betekent nog meer schade aan de natuur en de waterkwaliteit.’

Het alternatief is dat op korte termijn heel veel dieren naar de slacht moeten.
‘Klopt, maar voor de lange termijn zou je perspectief kunnen bieden. Na de Tweede Wereldoorlog hebben we onze landbouw opnieuw opgebouwd en dat heeft een aantal decennia goed gewerkt. Nu is het weer tijd voor een nieuw soort landbouw.’

Het vorige kabinet zette in op gebiedsprocessen en een fonds van 24,3 miljard euro. Was dat een serieuze poging om dat perspectief te bieden?
‘Het was in ieder geval een eerste poging. Ik denk wel dat er te veel geld naar opkoop van boeren was gegaan. Daarmee doe je niet zo veel voor de boeren die overblijven. Provincies vonden dat er meer geld nodig was. Maar door dat fonds te schrappen, creëert het huidige kabinet verschillende problemen. Niet alleen dat de reeds gemaakte plannen niet doorgaan, maar ook dat het vertrouwen in de Rijksoverheid bij veel betrokkenen tot nul is gereduceerd.’
Tot tien jaar geleden publiceerde Runhaar over milieubeleid in al zijn verschijningsvormen. Sinds zijn aanstelling in 2015 aan de Wageningen Universiteit als buitengewoon hoogleraar Beheer van biodiversiteit en agrarisch landschap, is de landbouw zijn voornaamste aandachtsgebied geworden. ‘In Nederland zijn we bezig met natuurbescherming in natuurgebieden, maar de grootste dreiging voor de natuur komt uit landbouwgebieden.’

Dit kabinet zet sterk in op agrarisch natuurbeheer. Wat kunnen we daarvan verwachten?
‘Het budget was 100 miljoen euro per jaar, daar komt 500 miljoen bij. Maar het hangt er wel vanaf hoe dat wordt ingevuld. Boeren mogen nu zelf kiezen of ze meedoen, en welke maatregelen ze nemen. De vergoedingen mogen niet winstgevend zijn, dus vooral boeren met een groen hart doen mee.
‘Als de voorwaarden voor die 500 miljoen te losjes worden, kun je je afvragen wat de ecologische winst zal zijn. Maar ik geloof er wel in. In Nederland is het landschap nu óf natuur óf landbouw, terwijl we juist daartussen slagen moeten maken. Er zullen gebieden zijn waar voedselproductie bovenaan blijft staan, maar elders zou de landbouw veel meer natuurinclusief moeten worden.’

Vanwaar uw interesse in nichebewegingen als natuurinclusieve landbouw?
‘Ik denk dat er doorgaans genoeg aandacht is voor hoe de conventionele landbouw met technologie verder kan verduurzamen. Dat zijn vaak single-issue oplossingen zoals efficiënter omgaan met kunstmest of water. Terwijl je holistischer moet kijken. Met luchtwassers ga je de biodiversiteit niet substantieel vergroten. Natuurinclusieve landbouw heeft ten minste de belofte in zich meerdere problemen in één keer op te lossen.
‘Tegenstanders van verandering roepen dan dat de opbrengsten lager zijn en er dus meer ruimte nodig is. Dat is alleen waar als je per se hetzelfde wil blijven produceren. Bijna 80 procent van de landbouwgrond wordt gebruikt voor vee en veevoer. Als we meer plantaardig eten, houden we ook meer ruimte over.’

Kan de sector ook op eigen initiatief stappen zetten?
‘Zeker, op het gebied van weidegang voor koeien is dat bijvoorbeeld gebeurd. Koeien binnenhouden is efficiënt, dus het aantal uren weidegang daalde jarenlang. Iedere betrokkene had zijn eigen redenen om daar iets aan te doen: de Dierenbescherming wilde de koe weer haar natuurlijke gedrag laten vertonen en een rem zetten op de intensivering, de sector zelf wilde legitimiteit behouden. Zo kwam er een brede coalitie bij elkaar, die iets structureels opbouwde: er kwamen premies, weidecoaches, certificering, het werd voor een deel uit de markt gehaald.
‘Het doel, 120 dagen zes uur weidegang per jaar, is misschien niet heel hoog. Maar wat ik zo interessant vond, is dat het een trendbreuk was. De sector intensiverde, dan is opstallen logisch. Dit ging er lijnrecht tegenin, maar dankzij die coalitie zien we nog steeds koeien in de wei.’

OPINIE

Opinie: Focus niet enkel op stikstof maar op natuurherstel, met boer als oplossing in plaats van probleem

Door inzet op ineffektieve oplossingen voor het stikstofprobleem, krijgen veel boeren een buitengewoon onaantrekkelijk en frustrerend toekomstperspectief. Dat moet en k n ook anders, stellen Nederlandse wetenschappers die een aantal adviezen op een rij hebben gezet.

Hens Runhaar 25 februari 2025, 10:00

Bewaren Delen



Stieren in de wet. Beeld Marcel van den Bergh / de Volkskrant

Uiterlijk eind maart presenteert de Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (MCEN), geleid door premier Dick Schoof, een plan om Nederland uit de stikstofcrisis te halen. Het doel is om Nederland na bijna 6 jaar stikstofcrisis 'van het slot' te krijgen zodat er weer gebouwd kan worden.

Maar met de aanpak van stikstof alléén zijn we er niet. De werkelijke crisis is een *natuurcrisis*: de staat van veel natuurgebieden is slecht, waardoor Nederland niet voldoet aan Europese natuurrichtlijnen. Stikstof is weliswaar een belangrijke reden, [maar niet de enige](#). Andere belangrijke drukfactoren zijn wateronttrekking, watervervuiling en bestrijdingsmiddelen.

De landbouw is hierbij een belangrijke oorzaak – ook voor de watercrisis waar Nederland op af stevent. Nederland zal in 2027 namelijk hoogstwaarschijnlijk niet voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water, met opnieuw mogelijk [verstrekkende gevolgen](#).

Over de auteur
Hens Runhaar is hoogleraar Beleid en sturing voor duurzame voedselsystemen aan de Universiteit Utrecht en gasthoogleraar aan de Wageningen Universiteit.

Dit opiniestuk wordt onderschreven door [39 wetenschappers in Nederland](#).

Dit is een ingezonden bijdrage, die niet noodzakelijk het standpunt van *de Volkskrant* reflecteert. Lees [hier](#) meer over ons beleid aangaande opiniestukken.

Eerdere bijdragen in deze discussie vindt u onder aan dit artikel.

Snippernatuur

Nu neemt de MCEN zich voor om de stikstofcrisis op te lossen door delen in de Europese richtlijnen naar beneden bij te stellen en door 'snippernatuur' in ons land [op te heffen](#). Het is echter zeer twijfelachtig of de Nederlandse lobby in Brussel om wetgeving aan te passen veel zal opleveren, omdat er dan vier richtlijnen moeten worden versoepeld (de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Natuurherstelverordening), waarvoor een meerderheid van de EU-lidstaten nodig is.

Geen adverterende getuigen

Nederland staat er in Brussel bovendien slecht op, omdat ons land niet voldoet aan de eerste twee richtlijnen. Daardoor loopt er een inbreukprocedure en wordt de zogeheten derogatie (de uitzondering waardoor Nederlandse boeren meer mest mogen uitrijden) ingetrokken.

De door de MCEN gekozen aanpak levert dan ook geen oplossing van het werkelijke probleem. De intensieve landbouw zoals we die in Nederland kennen is op de lange duur niet meer overal vol te houden. Naast natuur en water spelen er namelijk ook grote problemen rondom klimaatverandering en bodemdaling in veengebieden. Niet alles kan overal meer, zoals de Commissie Remkes in 2022 schreef. En door de Europese regelgeving zullen Nederlandse boeren ook onvermijdelijk te maken krijgen met strengere eisen rondom mest en bemesting en gewasbeschermingsmiddelen.

Kortom: door in te zetten op ineffektieve oplossingen en geen lange-termijn keuzes over de landbouw te maken, wordt een buitengewoon onaantrekkelijk en frustrerend toekomstperspectief geboden voor veel boeren. Hierdoor blijft bedrijfsbeëindiging door gebrek aan bedrijfsopvolging doorgaan en vinden er onwenselijke ontwikkelingen plaats, zoals verdere intensivering en de omzetting van (permanent) grasland in akkerland, [met grote gevolgen voor \(onder meer\) de waterkwaliteit](#).

Maar wat moet er dan w l gebeuren om in Nederland ruimte te bieden voor (nieuwe) economische activiteiten en woningbouw?

Sterke functiescheiding

Allereerst: afstappen van [de sterke functiescheiding die we in Nederland hebben doorgevoerd](#), namelijk grondgebruik voor slechts één functie, zoals natuur, landbouw of bebouwing. Vooral in het agrarisch landschap is hierdoor in de afgelopen decennia de biodiversiteit sterk afgenomen, waardoor vroeger algemeen voorkomende plant- en diersoorten nu in speciale natuurgebieden moeten worden beschermd om te voorkomen dat zij definitief verdwijnen.

Tegelijkertijd staan veel (niet alle) boeren er nu economisch gezien niet goed voor en worden velen (niet allen) er financieel alleen beter van [als zij hun familiebedrijf en/of grond verkopen](#). Laten we de strikte functiescheiding in het agrarisch landschap dus vervangen door een multifunctionele benadering: landbouw in combinatie met agrarisch landschaps- en natuurbeheer, schoon water, en koolstofopslag in de bodem, in combinaties die gebiedseigen zijn. Hier zijn al volop voorbeelden van, zoals [natuur-inclusieve landbouw](#), [regeneratieve landbouw](#) en [gemeenschapslandbouw](#). Op deze manier wordt de boer de oplossing, in plaats van het probleem.

Daarom geven we de ministeriële commissie geleid door premier Dick Schoof de volgende adviezen mee:

1) Stap af van de eenzijdige en korte-termijnaanpak van stikstof en ontwikkel een lange-termijn perspectief voor de landbouw, waarin alle opgaven samenkomen.

2) Maak ruimtelijke keuzes over welk type landbouw waar kan en leg deze voor de lange termijn vast. Natuur-inclusief rondom de natuurgebieden en op zand- en veengronden waar problemen het grootst zijn. Door een nieuwe planologische functie van 'landschapsgrond' in combinatie met vergoeding van afwaardering wordt de boer in staat gesteld over te schakelen naar natuur-inclusief.

3) Ondersteun de multifunctionele landbouw met een nieuw verdienmodel voor boeren, waarbij de overheid boeren langjarig en ruimhartig beloont voor maatschappelijke diensten zoals biodiversiteit, waterkwaliteit en koolstofopslag, in aanvulling op de 500 miljoen euro extra per jaar voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

4) Mogelijkheden om landbouw te combineren met natuur en andere functies zijn overal anders. Kies daarom voor een gebiedsgerichte aanpak, in samenspraak met boeren en andere stakeholders, voor de uitwerking van ruimtelijke plannen.

5) Voer een bedrijfsspecifiek systeem [van emissienormen](#) pas in wanneer doelbereik in zicht is  n zo'n emissie handhaafbaar is. Dan kan de boer diens ondernemerschap [maximaal inzetten](#).

Hersteld vertrouwen

Alleen een langjarig, vol te houden perspectief maakt investeringen van boeren in het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving mogelijk. Daarnaast maakt het ook voor onderwijsinstellingen helder wat de toekomstige boer moet weten en kunnen. Dat draagt bij aan hersteld vertrouwen van boeren en burgers in de overheid.

Zijn dit nu allemaal nieuwe ideeën? Allerminst. Zo sluiten ze bijvoorbeeld nauw aan bij [het gezamenlijke plan](#) om uit de stikstofcrisis te komen van Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, LTO Nederland, werkgeversorganisatie VNO-NCW, MKB-Nederland en Bouwend Nederland. Dat plan en andere ideeën waar we op bouwen bieden een solide basis om de economie 'van het slot' te halen  n bieden een meer lonkend perspectief voor boeren dan strengere milieu- en natuurwetgeving zonder wezenlijk alternatief en het doorschuiven van problemen naar een volgend kabinet.

Wilt u reageren? Stuur dan een opiniebijdrage (max 700 woorden) naar opinie@volkskrant.nl of een brief (maximaal 200 woorden) naar brieven@volkskrant.nl

Help ons door uw ervaring te delen: [Feedback geven](#)

LEES OOK

Geselecteerd door de redactie

ANALYSE
Wiersma's plan om het stikstofprobleem op te lossen: wondermiddel of gedoemd te mislukken?

NIEUWS
LTO hoopt veehouders met nieuwe juridische benadering uit stikstofmoeras te helpen

OPINIE
Opinie: Ruilverkaveling 2.0 is de beste route om uit stikstofmoeras te komen

COMMENTAAR
Iedere  n zou de drempelwaarde voor de stikstofuitstoot liefst verhogen, als het zou helpen

REPORTAGE
Tweede Kamer: Wiersma maakt boeren blij met 'halfdode mus'

LANDGENOTEN
Eilandenstaat Nauru dreigt te zinken, maar daar is van alles op bedacht

NIEUWS
Nederland telt dit jaar minder bierbrouwerijen: 'Ook de 'warme' brouwers stoppen ermee'

DUITSLAND-DESKUNDIGEN
'Het nieuwe Duitse kabinet zal minder moeite hebben met de politieke kleur van de Nederlandse regering'

Algemeen Service Meer de Volkskrant Navigeer

Contact met de redactie Klantenservice Over ons Columnisten

Contact met de klantenservice Bezorgklacht indienen Abonneren Recensies

Privacystatement Bezorging pauzeren Nieuwsbrieven De Volkskeuken

Abonnementsvoorwaarden Bezorging wijzigen Krant Archief

Gebruiksvoorwaarden (Bezorg)adres wijzigen Webwinkel

Cookiebeleid Adverteren Puzzels

Privacy-instellingen Losse verkoop RSS-feeds

Auteursrecht Facebook

Colofon Twitter

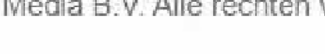
Android apps

iOS apps



Op alle verhalen van de Volkskrant rust uiteraard copyright. Wilt u toestemming om een video(fragment), foto of illustratie te gebruiken, mail dan naar copyright@volkskrant.nl.

De Volkskrant is onderdeel van DPG Media.



KvK Nummer: 34172306 | BTW Nummer: NL81082862B01
  2025 DPG Media B.V. Alle rechten voorbehouden

Notitie: Stikstofbeleid na Aerius: Gebiedsgericht, Praktisch en Rechtvaardig. Een set Nieuwe Kaders voor Beleid voor een Werkbare Weg uit de Stikstofimpasse!

Naam: Persoonsgegevens (Food4Innovations & www.stikstofinfo.net)

Datum: 24 maart 2025

Management Samenvatting – vijf bouwstenen voor koerswijziging

Nederland dreigt bestuurlijk en juridisch vast te lopen in het stikstofdossier. De huidige aanpak – gebaseerd op complexe modellen, generieke normen en een juridisch rigide kader – leidt tot onzekerheid, frustratie en stilstand. Vergunningverlening hapert, investeringen blijven uit, en het draagvlak brokkelt af. Er ontstaat een bestuurlijke crisis in slow motion, vergelijkbaar met de toeslagenaffaire, maar dan op het gebied van natuur, economie en rechtsstatelijkheid.

De volgende vijf bouwstenen vormen de kern van een alternatieve koers:

1. Doorbreek de juridische knoop: Het Aerius-model en de Kritische Depositiewaarden (KDW) zijn veel te centraal komen te staan in vergunningprocedures, ondanks hun wetenschappelijke onzekerheid en beperkte ecologische betekenis. Dit leidt tot overregulering en verlies aan redelijkheid. Het juridische systeem moet ruimte krijgen voor maatwerk, regionale afweging en effectiviteit in plaats van modelwaarden.

2. Werk aan een strategisch langetermijnplan: Emissiereductie is noodzakelijk, maar moet worden gebaseerd op drie pijlers:

- **Emissieloze bufferzones** rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden;
- **Gerichte reductie in overbelaste regio's** zoals rondom de Peel en de Veluwe;
- **Solidariteit in de rest van Nederland**, gestimuleerd met passende prikkels.

Het beleid moet verschuiven van abstracte depositiemodellen naar concreet **emissiegericht beleid**, ondersteund door praktijkmonitoring, satellietdata en eenvoudiger regelgeving. Woningbouw kan worden vrijgesteld, en drempelwaarden voorkomen juridische overbelasting. Beleid voor NO_x dient gescheiden te worden van ammoniak.

3. Maak gebruik van nieuwe inzichten en technologie: Met initiatieven zoals Caeli (machine learning + satellietdata) en regionale sensornetwerken ontstaat een robuust alternatief voor modelgestuurde aannames. Provincies kunnen via open source metingen verantwoordelijkheid nemen voor regionale sturing. De Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) laten expliciet ruimte voor lokaal en sociaal-economisch maatwerk – deze ruimte moet worden benut.

Tegelijk moet de **Omgevingswet worden aangepast**, met werkbare definities en vereenvoudigde procedures. Ook is herziening van **artikel 3:305a BW** wenselijk, om misbruik van procesrecht door belangenorganisaties te voorkomen.

4. Herstel vertrouwen door werkbare vergunningen: Boeren willen innoveren, maar kunnen zonder vergunning geen stappen zetten. PAS-melders moeten worden gelegaliseerd – hun emissies zijn al onderdeel van de nationale registratie. Jaarlijkse emissieaangifte via systemen als de KringloopWijzer (KLW) kan dienen als toezichtinstrument. Wel is het essentieel om **realtime managementdata privé te houden**. Innovatie floreert alleen als er vertrouwen is dat ondernemers niet continu gecontroleerd worden. Doelsturing hoort alleen thuis bij vergunningverlening, niet als jaarlijks sturingsinstrument.

5. Stop met wat niet werkt – kies voor gebiedsgerichte oplossingen: De LBV en LBV+ regelingen hebben met bijna 3 miljard euro nauwelijks impact gehad. Landelijke reductiedoelen of bedrijfsspecifieke KPI's leiden tot hoge kosten, lage effectiviteit en juridisering. De oplossing ligt in **gebiedsgerichte convenanten**, met stevige reductiedoelen in probleemgebieden en vrijwillige reductie in andere regio's. Rond natuurgebieden komen emissieloze zones van 250–500 meter.

Slotadvies: Stel een Team B samen: De huidige aanpak zit vast in oude denkkaders. Er is behoefte aan een onafhankelijk, multidisciplinair Team B dat parallel werkt aan inhoud, juridisering en uitvoering. Met frisse inzichten en rationele uitgangspunten kan stikstofbeleid opnieuw worden vormgegeven – werkbaar, rechtvaardig en toekomstbestendig.

Inhoudsopgave

Management Samenvatting – vijf bouwstenen voor koerswijziging	1
Inhoudsopgave	3
1. Vastlopen in een juridische stikstofknoop: risico op een nieuwe bestuurlijke crisis	4
2. Wat is nodig? Een strategisch plan voor de komende tien jaar	5
Naar een nieuwe wetgeving: van modeldenken naar emissiebeleid	5
3. Nieuwe inzichten vragen om een nieuwe aanpak	6
Van model naar meting: nieuwe technologie als beleidskompas	6
Europese kaders geven ruimte voor maatwerk	7
Juridische modernisering van de Omgevingswet	8
Herijking van procesbevoegdheden voor belangenorganisaties	8
4. Vergunningen en innovatie: doorbreek het kip-en-ei-probleem	8
Stikstofreductie is ook in het belang van de boer	8
PAS-melders legaliseren is noodzakelijk	9
Jaarlijkse emissieaangifte via de bedrijfsmassabalans	9
Innovatie ja – maar geen overheidscontrole op realtime data	9
Doelsturing alleen bij vergunningverlening	9
Vertrouwen is een randvoorwaarde	9
5. Wat niet werkt – en waarom we nu een Team B nodig hebben	10
Geen landelijke reductiedoelen meer	10
Stop met bedrijfsspecifieke KPI's	10
Kies voor gebiedsgericht beleid met structurele ondersteuning	10
Slotadvies: Stel een Team B samen	11

1. Vastlopen in een juridische stikstofknoop: risico op een nieuwe bestuurlijke crisis

Nederland bevindt zich in een bestuurlijke en juridische impasse als het gaat om het stikstofbeleid. Hoewel de noodzaak om stikstofemissies te reduceren breed wordt onderkend – met name vanwege schade aan natuurgebieden – is de manier waarop dit beleid in regelgeving is vertaald problematisch gebleken. De inzet van rekeninstrumenten zoals Aerius, gecombineerd met juridisch rigide normen en toetsingskaders, heeft geleid tot een situatie waarin duizenden bedrijven, waaronder boeren en mkb'ers, hun activiteiten niet of nauwelijks kunnen voortzetten of uitbreiden.

Wat oorspronkelijk bedoeld was als een wetenschappelijk onderbouwd, juridisch houdbaar systeem voor vergunningverlening en natuurherstel, is in de praktijk een stelsel geworden dat veel onzekerheid, wantrouwen en frustratie oproept. Vergunningen worden op basis van modelberekeningen geweigerd, ook wanneer de daadwerkelijke impact op de natuur verwaarloosbaar is. **Burgers en ondernemers voelen zich overgeleverd aan een 'computer says no'-systeem waarin maatwerk ontbreekt en procedures langdurig en kostbaar zijn.**

Deze situatie vertoont zorgwekkende parallellen met de toeslagenaffaire. In beide gevallen heeft een combinatie van complexe wetgeving, gebrekkige uitvoeringspraktijk en politieke druk geleid tot onbedoelde en disproportionele schade voor burgers. Waar bij de toeslagenaffaire sprake was van financiële schade door onterecht teruggevorderde toeslagen, betreft het hier de economische en sociale ontwrichting van het platteland en het vastlopen van essentiële projecten op het gebied van woningbouw, infrastructuur en energietransitie.

Het centrale instrument in de vergunningverlening – het Aerius-model – is bedoeld als een hulpmiddel om generieke stikstofdepositie te berekenen. In de praktijk is het echter gepromoveerd tot de bepalende factor in juridische procedures, ondanks bekende onzekerheden in de onderliggende modellering en aannames. **Terwijl het advies van Cie Hordijk duidelijk was: Aerius is doelongschikt. Toch blijft Aerius gebruikt worden.** Het model rekent tot op meterschaal depositie-effecten uit op natuurgebieden, terwijl wetenschappelijke onzekerheden op dit detailniveau veel te groot zijn. Het gevolg is dat het juridische systeem geen ruimte laat voor redelijkheid, proportionaliteit of regionale afweging. Politiek incorrect geformuleerd: **"Aerius kan niks"**.

Daarnaast wordt er gestuurd op het halen van Kritische Depositiewaarden (KDW), zonder dat er voldoende zicht is op het werkelijke ecologische herstel op lokaal niveau. Daarmee is de doel-middelrelatie zoekgeraakt: niet natuurherstel staat centraal, maar het voldoen aan modelwaarden. **Terug naar Staat van Instanthouding (SvI) zoals Brussel van ons vraagt.** Hoewel er gebieden zijn – zoals rondom de Peel, de Gelderse Vallei, en enkele gebieden in Overijssel – waar stikstofdruk structureel te hoog is en reductiemaatregelen urgent zijn, wordt het huidige beleid overal even streng toegepast. Dit leidt tot een vorm van juridisch en bestuurlijk absolutisme, waarin zowel economie als ecologie verliezen.

Als deze aanpak niet wordt herzien, bestaat het risico dat Nederland afstevent op een nieuwe bestuurscrisis – een **'toeslagenaffaire in slow motion'** – waarin het vertrouwen in overheid, rechtstaat en wetenschap verder wordt ondergraven. Voorkomen is in dit geval echt beter dan genezen. Een fundamentele herziening van het stikstofbeleid is noodzakelijk: gericht op effectiviteit, uitvoerbaarheid, juridische robuustheid én maatschappelijk draagvlak.

2. Wat is nodig? Een strategisch plan voor de komende tien jaar

De stikstofimpassie in Nederland vraagt om meer dan tijdelijke oplossingen of juridisch opklapwerk. **Er is behoefte aan een langetermijnvisie met een realistisch uitvoeringsplan**, gedragen door politiek, wetenschap, belangengroepen en de hele maatschappij. Emissies van stikstofverbindingen zoals ammoniak (NH_3) en stikstofoxiden (NO_x) moeten omlaag – dat staat vast. Maar hoe dit gebeurt, moet opnieuw en rationeel worden vormgegeven.

De sleutel tot vooruitgang is een strategisch inhoudelijk plan dat natuur, economie en rechtszekerheid verbindt. Drie pijlers vormen hierbij de basis:

1. **Emissieloze bufferzones rondom Natura 2000-gebieden:** In de directe nabijheid van kwetsbare natuurgebieden moeten uitstoters structureel worden teruggedrongen of verplaatst. Deze zones bieden ruimte voor natuurherstel en zijn juridisch eenvoudiger verdedigbaar dan generiek beleid.
2. **Gerichte emissiereductie in overbelaste regio's:** Sommige gebieden – zoals de Peel, de Veluwe en delen van de Gelderse Vallei – kennen structureel hoge ammoniakconcentraties. Hier zijn stevige reductiemaatregelen nodig. Die zullen pijn doen, maar zijn noodzakelijk voor toekomstbestendig natuurbeheer én voor maatschappelijke legitimiteit.
3. **Solidariteit in de rest van Nederland:** Boeren buiten de overbelaste zones kunnen vrijwillig bijdragen via emissiereductie, innovatie en kringlooplandbouw. Door hen te stimuleren met passende prikkels (de wortel, niet de stok) ontstaat brede steun voor het beleid.

Deze logica sluit aan bij inzichten uit recente satellietdata en emissiekaarten. Hierdoor kan het beleid ruimte maken voor differentiatie, doelmatigheid en proportionaliteit. De juridische instrumenten en wetgeving moeten hierop worden aangepast. Dat vraagt om het loslaten van het model-Aerius als enige sturingsmiddel, en om afscheid van generieke normen zoals de Kritische Depositiewaarde (KDW).

Naar een nieuwe wetgeving: van modellen denken naar emissiebeleid

De langetermijnvisie moet verder gaan dan de huidige rekenkundige benadering van depositie. Wat nodig is, is een verschuiving naar een **emissiegericht beleid**, ondersteund door praktijkensoren, satellietmetingen en verbeterde monitoring. Belangrijke uitgangspunten zijn:

- **Van depositie naar emissie:** Stuur op wat bedrijven uitstoten, niet op onzekere modeluitkomsten.
- **Drempelwaarden invoeren:** Volg het voorbeeld van Duitsland en sluit extreem kleine emissies uit van vergunningsplicht.
- **Woningbouw vrijstellen:** Kleine woningbouwprojecten kunnen via een generieke uitzondering doorgang vinden.
- **Regionale aanpak en maatwerk:** Niet elke regio kent dezelfde opgave. Regio's krijgen eigen emissiedoelen en budgetten.
- **Ontkoppel NH_3 van NO_x :** Deze stoffen kennen een andere oorsprong en beleid moet dat erkennen. Geen 'saldering' tussen sectoren of soorten stikstof toestaan.

- **Eenvoudige regelgeving:** Maak de wet helder en werkbaar. Vermijd overmatige modellering en juridische cirkelredeneringen.
- **Praktijkmonitoring op 3 niveaus:** Nationaal via satellieten en modellen, regionaal met sensoren en satellieten, en lokaal via bedrijven zelf (bijv. via KringloopWijzer of mestregistratie).

Deze aanpak combineert ecologische urgentie met bestuurlijke uitvoerbaarheid. Het voorkomt een nieuw juridisch moeras en biedt perspectief aan boeren, natuurorganisaties en burgers. Het is tijd voor een rationeel nieuw hoofdstuk in het stikstofbeleid – gericht op **doen wat wél kan**.

3. Nieuwe inzichten vragen om een nieuwe aanpak

De stikstofproblematiek is lange tijd benaderd als een abstract juridisch en rekenkundig vraagstuk, waarbij modeluitkomsten de doorslag gaven bij vergunningverlening en beleidskeuzes. Inmiddels is duidelijk dat deze aanpak zijn grenzen heeft bereikt. Nieuwe technologische mogelijkheden maken het mogelijk om stikstofemissies en -concentraties in de praktijk veel beter te monitoren en regionaal te differentiëren. Dit opent de deur naar een effectiever, doelmatiger en maatschappelijk breder gedragen beleid.

Van model naar meting: nieuwe technologie als beleidskompas

Dankzij initiatieven zoals het Amsterdamse technologiebedrijf **Caeli** beschikken we over machine learning-gestuurde ammoniakconcentratiekaarten op hoge resolutie. Deze kaarten combineren satellietinformatie met meteorologische data en kunstmatige intelligentie. In combinatie met regionale sensornetwerken – bijvoorbeeld zoals opgezet in de Gelderse Vallei – ontstaat een infrastructuur voor robuuste en continue monitoring van stikstof in de lucht. Deze gegevens kunnen op termijn een belangrijk alternatief vormen voor modelgestuurde aannames, mits deze netwerken open, transparant en verifieerbaar worden ingezet.

Voor provincies ligt hier een belangrijke taak. Door de inzet van open source monitoringnetwerken kunnen zij zelf verantwoordelijkheid nemen voor het volgen van emissies en de staat van de natuur, in plaats van afhankelijk te zijn van centrale modellen zoals Aerius.

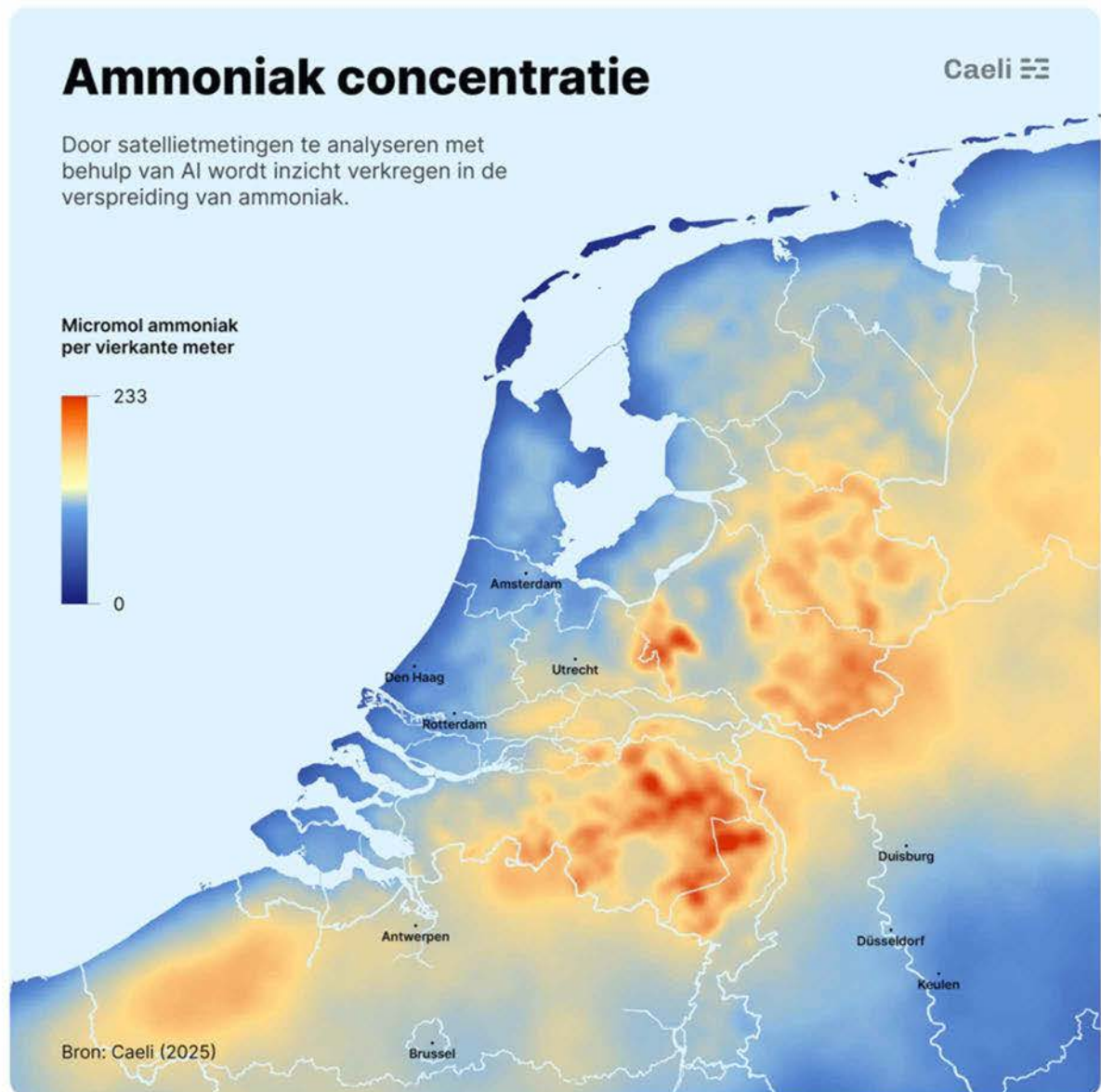


Figure 1 Meest recente satellietmeting voor de verspreiding van Ammoniak. (c) 2025, Caeli Amsterdam. Deze weergave mag niet zonder schriftelijke toestemming worden verspreid of hergebruikt.

Europese kaders geven ruimte voor maatwerk

Het is belangrijk te benadrukken dat de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) van de Europese Unie **niet de oorzaak** zijn van de huidige impasse, maar een zorgvuldige invulling vereisen. De richtlijnen vragen om verslechtering van beschermde natuur te voorkomen, maar bieden nadrukkelijk ruimte om **lokale, sociale en economische omstandigheden** mee te wegen bij de beleidsvorming. Deze ruimte moet actiever worden benut en kan richting geven aan een beleid dat recht doet aan zowel natuur als samenleving.

Juridische modernisering van de Omgevingswet

Om deze beleidswijziging te realiseren, is **herziening van onderdelen van de nieuwe Omgevingswet noodzakelijk**. Specifiek hoofdstuk 8 (flora en faunabeheer) en hoofdstuk 16 (procedures) en de Activiteitenregeling en de bijbehorende stikstofbeleidsregels verdienen herformulering, met nadruk op werkbare definities van emissie en immissies, effecten voor de natuur en vereenvoudigde procedures bij niet fysisch meetbare deposities. Dit is geen breuk met de Europese richtlijnen, maar een logische nationale invulling ervan.

Deze herziening kan goed worden voorbereid door een team van jonge juristen, die de oorspronkelijke geest van de Europese richtlijnen centraal stellen: bescherming van de natuur, in samenhang met de lokale economie.

Herijking van procesbevoegdheden voor belangenorganisaties

Tot slot is het wenselijk om te kijken naar de wijze waarop NGO's procesbevoegdheid hebben om namens het algemeen belang op te treden. In de huidige praktijk blijkt dat sommige organisaties strategisch procederen, zonder directe betrokkenheid of afstemming met lokale actoren. Dit leidt tot rechtsonzekerheid, uitstel van projecten en verlies van draagvlak voor het natuurbeleid. **Een herziening van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek** zou kunnen inhouden dat alleen direct belanghebbenden, of organisaties die aantoonbaar lokaal vertegenwoordigd zijn, beroep mogen instellen. Dit versterkt de legitimiteit van het juridische proces en voorkomt misbruik van het algemeen belang als procesmiddel..

4. Vergunningen en innovatie: doorbreek het kip-en-ei-probleem

Een essentieel knelpunt in het huidige stikstofbeleid is het ontbreken van werkbare vergunningverlening. Zolang bedrijven – en in het bijzonder boeren – geen vergunning kunnen verkrijgen of behouden, ontbreekt het fundament om investeringen te doen in verduurzaming en emissiereductie. Daarmee staat de innovatie stil, ondanks de bereidheid en het belang van ondernemers om hun stikstofverliezen te beperken. Dit is een klassiek kip-en-ei-probleem dat opgelost dient te worden door het centrale gezag.

Stikstofreductie is ook in het belang van de boer

Voor agrarische ondernemers is stikstofverlies – of het nu via ammoniak de lucht in gaat of als nitraat uitspoelt naar het grondwater – geen doel, maar een verliespost. Het is in hun eigen belang om zoveel mogelijk stikstof om te zetten in melk, vlees of gewasopbrengst. Emissiereductie en efficiëntie gaan hier hand in hand. Maar zolang er geen juridisch perspectief is via een vergunning, kan er niet worden gebouwd, niet worden gefinancierd, en niet worden vernieuwd.

PAS-melders legaliseren is noodzakelijk

Een belangrijke groep boeren – de zogeheten PAS-melders – bevindt zich al jaren in onzekerheid. Deze bedrijven opereren feitelijk binnen het emissieplafond van Nederland, zoals dat wordt bijgehouden in de nationale emissieregistratie. Hun emissies zijn dus bekend en veranderen niet door legalisering. **Juridisch moeten deze melders echter zo snel mogelijk worden gelegaliseerd**, zodat het vergunningensysteem weer geloofwaardig en werkbaar wordt. Alleen op deze manier kunnen ook deze bedrijven gaan meewerken aan emissiereducties in de praktijk.

Jaarlijkse emissieaangifte via de bedrijfsmassabalans

Boeren houden op bedrijfsniveau al gedetailleerd stikstofboekhouding bij. Voor melkveehouders is dit de **KringloopWijzer (KLW)**: een bedrijfsspecifieke massabalans die jaarlijks inzicht geeft in de input en output van stikstof. Dit model is vergelijkbaar met de verkorte jaarrekening in de accountancy, waarbij op hoofdlijnen verantwoord wordt naar het bevoegd gezag. Deze informatie kan prima dienen als onderlegger voor toezicht, mits goed juridisch ingebed.

Innovatie ja – maar geen overheidscontrole op realtime data

Er zijn steeds meer boeren die vrijwillig investeren in sensoren op hun erf of in hun stal om inzicht te krijgen in emissiepatronen. Deze data zijn waardevol als **managementinformatie**, bedoeld voor interne bedrijfsvoering en optimalisatie. Het zou echter onwenselijk zijn als deze realtime informatie rechtstreeks terechtkomt bij overheden. Transparantie mag niet omslaan in surveillance of big-brother beleid. Een vrije samenleving vereist bescherming van bedrijfsdata en respect voor ondernemerschap.

Doelsturing alleen bij vergunningverlening

Er klinkt regelmatig een roep om doelsturing: bedrijven zouden elk jaar een reductiedoel opgelegd moeten krijgen. In de praktijk is dit onwerkbaar. **Doelsturing is alleen logisch op natuurlijke momenten, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een vergunning** voor een nieuwe stal of uitbreiding. Dan kan de overheid eisen stellen aan emissiereductie of het toepassen van nieuwe technieken. Maar jaarlijkse, bewegende doelen creëren onzekerheid, juridisering en ondermijnen investeringsbereidheid.

Vertrouwen is een randvoorwaarde

Het idee dat beleidsambtenaren of onderzoekers via monitoring en modellen voortdurend ‘in de keuken kunnen kijken’ bij boeren, is principieel onjuist. Het ondermijnt vertrouwen, remt innovatie en tast de rechtszekerheid aan. Voor effectieve stikstofreductie is samenwerking nodig – en die ontstaat alleen op basis van duidelijkheid, rechtszekerheid en wederzijds respect.

5. Wat niet werkt – en waarom we nu een Team B nodig hebben

De afgelopen jaren is gebleken dat een aantal gekozen beleidsstrategieën binnen het stikstofdossier niet effectief, niet efficiënt en maatschappelijk onhoudbaar zijn gebleken. Het is daarom noodzakelijk om afscheid te nemen van dure en juridisch kwetsbare maatregelen die niet bijdragen aan het oplossen van het kernprobleem.

Geen landelijke reductiedoelen meer

Het idee om stikstofreductie af te dwingen via **landelijke doelen** – vaak gekoppeld aan een jaartal zoals 2030 of 2035 – klinkt aantrekkelijk in de beleidswereld, maar faalt in de praktijk. Het negeert regionale verschillen, richt zich op abstracte getallen in plaats van concrete verbeteringen, en zet het hele land op slot zonder onderscheid te maken tussen probleemgebieden en relatief schone regio's.

De uitvoering van de **LBV en LBV+ regelingen** laat zien hoe fout dit kan gaan. Met een budget van bijna **3 miljard euro** zijn ongeveer **1.760 boerenbedrijven verspreid over Nederland** uitgekocht. Niet alleen is dit de duurste denkbare route, maar het effect op stikstofreductie in kwetsbare natuurgebieden is uiterst beperkt. Boeren in Zeeland of Friesland laten stoppen heeft vrijwel geen impact op de stikstofdruk in overbelaste gebieden als de Peel of de Veluwe. Dit soort beleid, waarin geld wordt rondgepompt zonder planmatige focus, hoort bij het oude denken.

Stop met bedrijfsspecifieke KPI's

Evenmin is het wenselijk om individuele boeren bedrijfsspecifieke stikstof-KPI's op te leggen, bijvoorbeeld per hectare, per dier of per kilogram melk. Dit leidt tot een **bureaucratische last**, juridische onzekerheid en ondermijnt innovatie. In de praktijk werkt het niet: het creëert meer administratie dan reductie. Alleen bij grote investeringen – zoals bij het aanvragen van een nieuwe vergunning – kan er sprake zijn van een toetsingsmoment. Structurele jaarlijkse doelsturing is niet realistisch.

Kies voor gebiedsgericht beleid met structurele ondersteuning

De weg vooruit ligt in **gebiedsgericht beleid**. Nederland kent regio's waar de stikstofdruk structureel te hoog is (Figuur 2). Dáár moeten convenanten gesloten worden tussen overheden, sectoren en natuurorganisaties, gericht op duidelijke en haalbare reductiedoelen. Denk bijvoorbeeld aan het realiseren van **50% reductie** in enkele kerngebieden.

Tegelijkertijd moet de rest van Nederland uit **solidariteit** worden uitgenodigd om ook reductie-inspanningen te leveren – vrijwillig, met stimulansen. Een realistisch doel, bijvoorbeeld **10 tot 25% minder emissie** in tien jaar tijd, maar niet juridisch worden vastgelegd, en met ruimte voor invulling door individuele ondernemers en regio's.

Rond stikstofgevoelige Natura 2000-habitats moeten **emissieloze bufferzones** komen – denk aan 250 tot 500 meter. Hier is het juridisch en ecologisch te verdedigen dat uitstoot tot een minimum wordt beperkt of uitgesloten. Dat schept duidelijkheid én voorkomt juridische risico's.

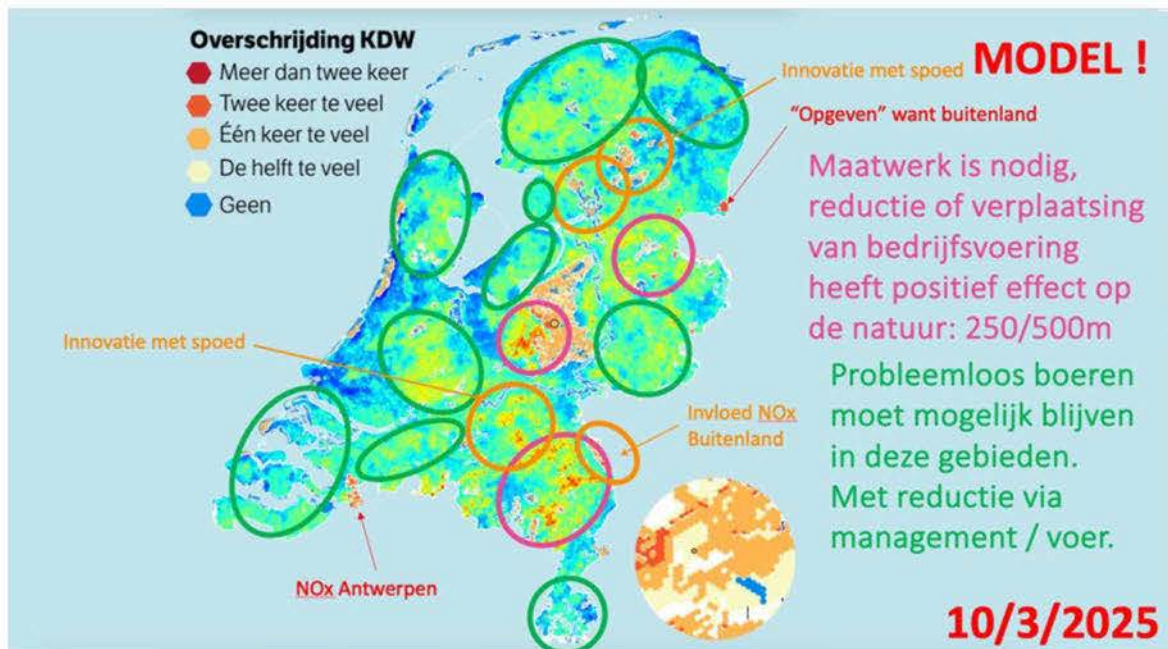


Figure 2 Naast emissieloze bufferzones is maatwerk nodig in een specifiek aantal regio's waaronder de Gelderse Vallei en rondom de Peel. De rest van Nederland gaat uit solidariteit meedoen zonder dat er een wettelijke doelstelling komt.

Slotadvies: Stel een Team B samen

De kern van de huidige beleidsimpasse ligt niet alleen in de inhoud, maar ook in het proces. Het huidige beleidsapparaat is grotendeels samengesteld uit juristen, modelbouwers en mensen die ook de eerdere aanpak hebben vormgegeven. Het is onrealistisch te verwachten dat hetzelfde team tot een fundamenteel andere oplossing zal komen.

Daarom is het nodig om een **Team B** samen te stellen. Een team van **onafhankelijke experts, regionale bestuurders, technologen, ecologen, agronomen en ondernemers**. Mensen die met frisse blik kijken, los van bestaande belangen en patronen. Dit team kan parallel aan het bestaande proces werken en voorstellen doen voor een fundamentele koerswijziging – inhoudelijk, juridisch en bestuurlijk.

Ik ben beschikbaar om hierin mee te denken, te analyseren en bij te dragen aan een constructieve en toekomstgerichte aanpak.

Het is nog niet te laat om het anders te doen. Maar dan moeten we nu handelen.

Persoonsgegevens

Food4Innovations Holding b.v. (www.stikstofinfo.net & e-mail: info@stikstofinfo.net)

Persoonsgegevens

Reflectie Persoonsgegevens

Dank voor de uitnodiging en de inspirerende bijeenkomst gisteren. Het was waardevol om met zo'n diverse groep inhoudelijk van gedachten te wisselen.

Om met de deur in huis te vallen: ik ben ervan overtuigd dat wanneer een groep zoals deze enkele uren langer bij elkaar zit, er a) een gezamenlijke langetermijnvisie ontstaat en b) de juridische contouren voor een nieuw beleidskader – inclusief aanpassing van de wetgeving – snel en werkbaar kunnen worden geschetst. De energie en kennis zijn er.

Bijgevoegd vindt u mijn notitie (PDF), die ik graag met u en de commissie deel. Daarnaast heb ik ter informatie ook het document uit Regio Foodvalley bijgevoegd, opgesteld onder leiding van wethouder Jan Pieter van der Schans. Dit stuk biedt een inhoudelijk solide richting voor gebiedsgericht stikstofbeleid.

Tijdens de bijeenkomst klonken enkele opvallende en breed gedeelde inzichten die ik graag onderstreep:

- **Van depositie naar emissiebeleid** is de juiste richting – daarover leek brede consensus.
- **Vergunningverlening moet losgekoppeld worden van modeluitkomsten**, zoals treffend verwoord door Persoonsgegevens. Dat is de sleutel tot het oplossen van het kip-ei-probleem.
- **Regionale sensornetwerken en satellietdata** bieden veelbelovende perspectieven voor monitoring, zoals Persoonsgegevens toelichtte.
- Persoonsgegevens herinnerde ons eraan hoe eerdere commissieadviezen onvoldoende zijn opgevolgd. Laten we deze kans benutten om het nu wél goed te doen.
- Persoonsgegevens raakte de kern met haar oproep tot herstel van vertrouwen en het terugdringen van de verjuridisering.
- Persoonsgegevens zei het helder: “De overschrijding van de KDW (per hectare) had nooit in de wet mogen komen.” Die bepaling moet dus zo snel mogelijk uit de wetgeving worden gehaald.
- Het was bemoedigend om te merken dat er breed draagvlak is voor een integrale en gebiedsgerichte aanpak.

Tenslotte – wellicht overbodig, maar toch belangrijk om te noemen:

- **Generiek landelijk beleid voor uitkoop** (zoals bij piekbelasters) is duur, weinig effectief en moet worden vermeden.

- Ik geloof niet in oplossingen die “binnen de huidige wet” blijven. Korte termijnreparaties zijn soms nodig, maar uiteindelijk moet de **Omgevingswet fundamenteel worden aangepast.**

Een vervolgggesprek, in een langere en inhoudelijke setting, zou ik zeer op prijs stellen. Ik ben daarvoor graag beschikbaar.

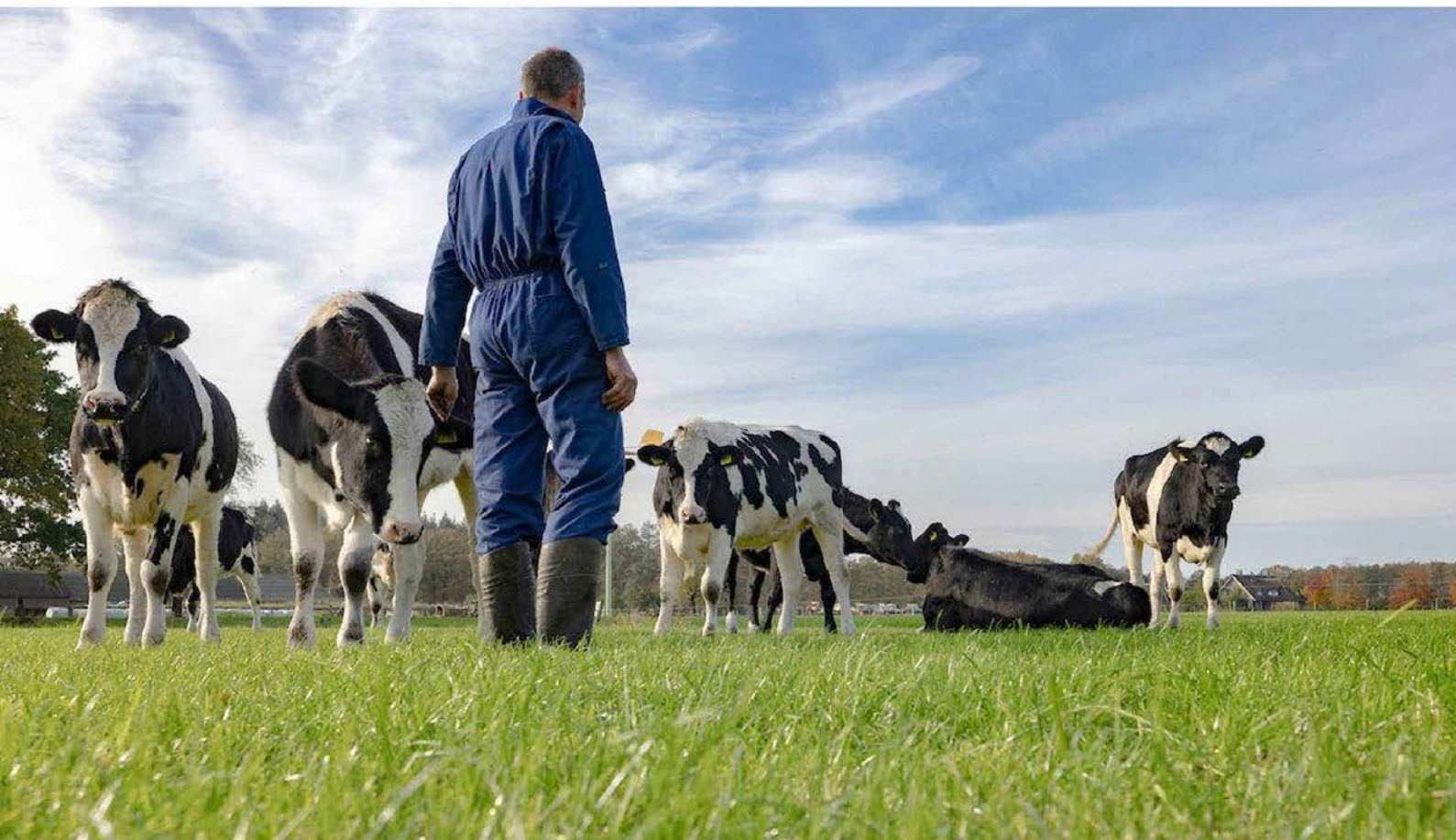


VAN HET STIKSTOFSLOT: DAT KAN!

OPLOSSINGEN UIT REGIO FOODVALLEY

Regio Foodvalley wil scherpe keuzes, duidelijke doelen en een stevig, samenhangend pakket aan betrouwbare maatregelen

5 maart 2025



Dagblad Trouw vatte het probleem treffend samen: 'Als de stikstofcrisis ergens het allerhardst knelt, dan is het hier, aan de rand van de Veluwe'¹. Het is namelijk het gebied met de hoogste veedichtheid van Nederland, pal naast de Veluwe, het grootste Natura 2000-gebied van Nederland. Dat zet Regio Foodvalley volledig op slot. De oplossingen van de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel, die als doel heeft om Nederland zo snel mogelijk van het stikstofsloot af te krijgen², zijn dan ook cruciaal voor deze regio. Regio Foodvalley wil niet afwachten waar de ministeriële commissie onder leiding van premier Schoof mee komt, maar zelf bijdragen aan een doorbraak. In onderstaande notitie presenteren wij daarom ons pakket aan oplossingen uit de Gelderse Vallei.

Kort samengevat, moeten we concluderen dat het de landelijke politiek tot dusver niet is gelukt om het stikstofvraagstuk op te lossen. En als we nu niets doen, dan is het alternatief straks veel erger. De toekomst van ons food-agrocluster (economie) en onze natuur (natuurherstel) staan op het spel en de ontwikkeling van onze regio, bijvoorbeeld als het gaat om woningbouw, valt stil. Om uit de impasse te komen vragen wij het kabinet om in plaats van een zachte, een harde heelmeeester te worden, die scherpe keuzes maakt, duidelijke doelen stelt en een stevig, samenhangend pakket aan betrouwbare maatregelen neemt en stel daarvoor ook middelen beschikbaar.

Stikstofprobleem zet Regio Foodvalley op slot

Regio Foodvalley is trots op de prachtige natuur én de boeren: de Veluwe ligt voor een groot deel in onze regio en de Gelderse Vallei heeft een sterke en grote agrarische sector. Dat is bepalend voor de cultuur en sociale cohesie in dit gebied. Onze boeren zijn bovendien cruciaal voor onze voedselvoorziening en maken onderdeel uit van een internationaal toonaangevende (kennis)keten, met daarin onder andere Wageningen University & Research (WUR). We zien ook toenemende verstedelijking. Onze regio maakt onderdeel uit van het NOVEX-gebied Arnhem-Nijmegen-Foodvalley en staat voor de uitdaging om de komende jaren circa 40.000 woningen te bouwen. En bij woningen horen ook mobiliteit, bedrijventerreinen, voorzieningen en energie(projecten). Deze staan echter bijna allemaal op losse schroeven, omdat de vergunningverlening is vastgelopen door het enorme stikstofprobleem in onze regio. Ter illustratie: in de top-10 van gemeenten met de meeste aanvragen voor Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Lbv-plus, staan Regio Foodvalley-gemeenten Ede, Barneveld en Putten respectievelijk op plek 2, 3 en 8³. Vrijwel honderd procent van de Edese, Barneveldse en Puttense veehouders is door het Rijk aangewezen als piekbelaster. Circa een derde van alle piekbelasters in Nederland zit in onze regio.

Dat het stikstofprobleem al zo lang voortduurt, leidt bij boeren tot cynisme, boosheid en onbegrip, terwijl de stand van onze natuur, zoals de Veluwe, niet beter wordt of zelfs achteruitgaat. De agrarische sector in ons gebied heeft al jaren beperkte ontwikkelingsmogelijkheden, met beperkte stikstofreductie tot gevolg. Onze boeren hebben weer perspectief nodig met duidelijke kaders en onze natuur moet herstellen, in lijn met de Vogel- en Habitatrictlijn. Als dat lukt, kunnen onze boeren weer boeren, kan onze natuur weer ademen en trekken we ook de vergunningverlening rondom woningen, infrastructuur en energieprojecten weer vlot.

Van de rechter moet het kabinet prioriteit geven aan de kwetsbaarste Natura 2000-gebieden. Het grootste kwetsbare Natura 2000-gebied is de Veluwe. Wij willen graag samen met het Rijk en medeoverheden zorgen dat Nederland ook in de toekomst van dit prachtige gebied kan blijven genieten.

Sterk agrarische regio, focus op bronmaatregelen

Omdat wij een grote verantwoordelijkheid voelen voor ons landelijk gebied, waar zowel onze boeren als de natuur onderdeel van zijn, én omdat het stikstofprobleem de verstedelijking en

¹ <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/ede-zit-helemaal-op-slot-door-stikstof-maar-wil-niet-langer-wachten-en-zoekt-zelf-de-sleutel~b022cc30/>

² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/01/24/ministeriele-commissie-economie-en-natuurherstel-ingesteld>

³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/lbv-plus-actueel#aanvragen-lbv-en-lbv-plus%3A-de-cijfers>

ontwikkeling van onze regio op slot zet, heeft Regio Foodvalley op vrijdag 20 februari een oplosconferentie georganiseerd. Wij hebben wetenschappers, juristen, vertegenwoordigers van de agrarische sector én beleidsexperts uit eigen huis gevraagd wat nodig is om uit de stikstofimpasse te komen. De basis van deze impasse is de slechte staat van de natuur. Overheden en ondernemers werken via drie sporen aan natuurherstel: herstel van natuurgebieden, behoud en herstel van de basiskwaliteit natuur buiten de Natura 2000-gebieden en bronmaatregelen. Het is van essentieel belang dat we werken aan een continue daling van de stikstofemissie, zoals in wetgeving is vastgelegd en recent door de rechters nogmaals is benadrukt. Een evenwichtige bijdrage vanuit alle sectoren (industrie, mobiliteit en agrarisch) is noodzakelijk. In onze sterk agrarische regio, die bijvoorbeeld weinig (zware) industrie kent, heeft de landbouw een sleutelrol om onze regio van het stikstofslot te krijgen.

Oplossingen uit de Gelderse Vallei

De opbrengst van de conferentie bestaat uit oplossingen die in onderstaande notitie verder zijn uitgewerkt en die aansluiten bij de eerste twee doelstellingen van de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel: (1) te verkennen wat er mogelijk is of kan worden in de vergunningverlening en (2) een programma van maatregelen op te stellen gericht op een gegarandeerde vermindering van de stikstofuitstoot en natuurherstel.

In ons pakket aan oplossingen vragen wij het Rijk, maar ook de provincies om een stap naar voren te zetten. Om uit de stikstofimpasse te komen, spelen gemeenten eveneens een belangrijk rol. Wij hebben daarom ook opgeschreven wat wij zelf gaan doen.

Ons pakket aan oplossingen bestaat uit:

- Neem de Vogel- en Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 1,2 en 3 en de Omgevingswet) weer als basis
- Breng zo snel mogelijk goed in beeld wat er al gebeurt aan stikstofemissiereductie om de vergunningverlening vlot te trekken
- Begeleid de al ingezette daling van het aantal dieren in Nederland zorgvuldig
- Wie wat wil ontwikkelen moet bijdragen aan natuurherstel
- Werk aan een gebiedsgerichte aanpak: WAT willen we WAAR onder welke VOORWAARDEN?
- Breng de boer weer in positie om zijn werk te doen



Van het stikstofslot: oplossingen uit de Gelderse Vallei

De oplossingen hieronder sluiten aan bij de eerste twee doelstellingen van de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel: (1) te verkennen wat er mogelijk is of kan worden in de vergunningverlening en (2) een programma van maatregelen op te stellen gericht op een gegarandeerde vermindering van de stikstofuitstoot en natuurherstel.

Belangrijk is dat de Vogel en Habitatrichtlijn weer als basis genomen moet worden. Daarnaast maken we onderscheid in maatregelen met resultaten op de korte termijn om weer ruimte te krijgen in de vergunningverlening en maatregelen die meer tijd vragen. Samen vormen deze maatregelen dan het programma dat bijdraagt aan een blijvende daling van de stikstofemissie.

Neem de Vogel- en Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 1,2 en 3 en de Omgevingswet) weer als basis

De basis van alle problematiek is dat stikstof in plaats van de instandhouding van de natuur leidend is geworden in beleid. De provincies hebben de verantwoordelijkheid te werken aan de instandhoudingsverplichting en dat uit te werken in een actualisatie van N2000-beheerplannen en de passende beoordeling (lid 3 en artikel 5.1 en artikel 16.53c, eerste lid van de Omgevingswet) toe te passen. Naast de actualisatie van het N2000-beheerplan moeten de provincies ook maatregelen nemen gericht op de instandhouding en daarmee geen verslechtering van de N2000-gebieden (lid 1 en 2 en *artikel 3.8, derde lid van de Omgevingswet*).

De actualisatie van het N2000-beheerplan bestaat uit een integraal programma (arrangement) van maatregelen, waarmee een gegarandeerde vermindering van de stikstofuitstoot en natuurherstel wordt gerealiseerd en dat ruimte moet bieden aan de vergunningverlening. Daarbij kan gedacht worden aan intrekken van de latente ruimte uit de N2000-vergunningen (want latente ruimte bestaat niet meer na de laatste uitspraken van de Raad van State), zonering rond N2000-gebieden, hydrologische maatregelen en gebiedsdoelen (plafonds). Geborgde en met urgentie uit te voeren natuurherstelmaatregelen zijn hier een cruciaal onderdeel van (Artikel 6, lid 1 en 2 Habitatrichtlijn). Vertaal deze gebiedsdoelen naar de omgevingsverordening van de provincies. Zo wordt de dalende stikstofemissie voor een gebied juridisch geborgd, wat vergunningverlening weer mogelijk maakt. Werk daarbij ook buiten de N2000-gebieden aan een gebiedsgerichte aanpak voor instandhouding en herstel van de natuur in N2000-gebieden.

1.1. MAATREGELEN MET RESULTATEN OP DE KORTE TERMIJN

1. Breng zo snel mogelijk goed in beeld wat er al gebeurt aan stikstofemissiereductie om de vergunningverlening vlot te trekken

Hoever zijn we eigenlijk met de instandhouding van de N2000-gebieden (VHR) en het doel dat in de Omgevingswet is opgenomen (in 2030 50 procent van de oppervlakte aan stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden onder de KDW)? De deskundigen geven aan dat we al op de goede weg zijn. Maar we hebben geen actueel inzicht in wat we hebben bereikt. Rijk en provincies moeten aan de slag en om dat inzichtelijk te maken. Wat hebben we al gedaan sinds 2018 en tot welke daling van stikstofdepositie (per N2000-gebied) heeft dat geleid? Volgens de WUR⁴ heeft sinds 2018 al een daling van 15 procent ammoniakemissie plaatsgevonden en gaan we richting 30 procent in 2026 met het verdwijnen van de derogatie (minder mestaanwending). Gebruik dit cumulatieve overzicht als toetsingskader bij de vergunningverlening.

Hierbij moet in elk geval meegenomen worden:

- De boeren die een PAS-melding hebben gekregen
- Projecten die intern hebben gesaldeerd zonder natuurvergunning
- De emissiereductie die voortvloeit uit de Lbv en Lbv-plus moet gekwantificeerd worden
- Boeren die meedoen met de extensiveringsregeling
- Vergunningverlening voor technische innovaties (rekening houdend met de failliet verklaarde RAV-systematiek)
- De huidige veestapel t.o.v. 2018 (de reeds ingezette krimp van de veestapel kwantificeren door het beleid dat al is ingezet, zoals de beëindigingsregeling)

Daarbij moet duidelijk zijn hoe deze emissiereductie gaat bijdragen aan natuurherstel (artikel 6, lid 2 Habitatrichtlijn).

Conclusie van de deskundigen tijdens de conferentie was: wat we op dit moment doen is niet genoeg voor het bereiken van het doel zoals opgenomen in de Omgevingswet en voor de instandhouding van de natuur. Dus er moet meer gebeuren op de korte termijn.

2. Begeleid de al ingezette daling van het aantal dieren in Nederland zorgvuldig

De ontwikkelingen zoals genoemd onder punt 1 leiden al tot een afname van het aantal dieren landelijk. Daarnaast denken we dat een groot aantal boeren op korte termijn zal stoppen omdat zij boven de 55 zijn en geen opvolger hebben. Het is van belang dit zorgvuldig te begeleiden met structuurbeleid (conform motie Holman)⁵. Dit om een kritische massa van sectoren te behouden die kan werken aan een duurzame veehouderij. Daarmee wordt bijgedragen aan de vermindering van de stikstofemissie. Het structuurbeleid bestaat uit verbetering van de huidige landelijke beëindigingsregeling, een nieuwe gebiedsgerichte beëindigingsregeling en aandacht voor grond. De inschatting is dat het aantal dieren in Nederland met 20-30% afneemt en waardoor de landelijke deken aan stikstofemissie omlaag wordt gebracht.

3. Wie wat wil ontwikkelen moet bijdragen aan natuurherstel

Om dit te realiseren moet bij projecten gevraagd worden om met emissiereductie bij te dragen aan herstel van de natuur. Dit geldt zowel voor intern als extern salderen. Daarmee kunnen projecten zoals woningbouw, functieverandering en infrastructuur weer gerealiseerd worden.

Hoe groot dit percentage is, is afhankelijk van het nabijgelegen natuurgebied. Bijvoorbeeld voor het N2000-gebied Veluwe wordt nu gevraagd om 65 procent van de reductie van de stikstofemissie

⁴ https://www.ipo.nl/media/ft5dg2zg/wenr-rapport-3240_totaal_lr.pdf

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z03351&did=2025D07561>

voor de natuur te bestemmen bij extern salderen met veehouderij door de Provincie Gelderland. Aan de provincies wordt gevraagd om bij intern salderen de afoming alleen te hanteren voor de gebruiksfase, waarbij de emissie in de bouwphase uiteraard niet mag leiden tot een depositie die groter is dan de referentiesituatie. Hiermee wordt het behouden van ontwikkelruimte gecombineerd met het verzekeren van een permanente afname van depositie op lange(re) termijn.

We vragen aan Rijk en provincie om dit nader uit te werken en daarbij ook de grootschalige projecten (zoals in onze regio de ontwikkelingen van Defensie) die van groot maatschappelijk belang zijn mee te nemen.

1.2. MAATREGELEN MET RESULTATEN OP DE MIDDELLANGE TERMIJN

1. Werk aan een gebiedsgerichte aanpak: WAT willen we WAAR onder welke VOORWAARDEN?

Neem als gebied een praktische schaal waarop (sociale) samenhang bestaat om samen te werken (de Veluwe is een te groot gebied om effectief samen te werken). Het is noodzakelijk om te werken vanuit een integrale benadering (zoals aandacht voor voedselzekerheid, stikstof, KRW, CO2/methaan, biodiversiteit/basiskwaliteit natuur en dierwaardige veehouderij). Maak voor zo'n gebied een gezamenlijk plan met collectieven, boeren, grondeigenaren en de rest van de (kennis) keten. Daarbij kan een gebiedsgerichte organisatie (vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Dienst Landelijk Gebied vroeger) uitvoering aan geven.

Regio Foodvalley staat voor een gebiedsgerichte benadering waarbij het ons helpt als er een emissieplafond per gebied wordt vastgesteld (milieugebruiksruimte, omgevingswaarde). Dat helpt de natuur en het ontwikkelperspectief meer dan een nieuwe verhoogde ondergrens per project. Borg daarbij de emissieplafonds in de omgevingsverordening van de provincie. Een gebiedsgerichte aanpak betekent een uitwerking en vertaling van gebiedsdoelen en maatregelen (bijvoorbeeld zonering van 500 meter in relatie tot stikstofgevoelige N2000-gebieden) en een uitwerking (wat past waar onder welke voorwaarden?) in een lokaal gebiedsgericht programma, zoals bedoeld onder de Omgevingswet (uitwerking van de omgevingsvisie). De monitoring van de voortgang van het gebiedsplan staat dan centraal. Met Aeries kunnen we op gebiedsniveau bepalen wat de effecten zijn van de plannen op de natuur. Dit betekent dat Aeries niet meer nodig is voor individuele vergunningverlening. Vervolgens heeft dit zijn doorwerking in de gemeentelijke omgevingsplannen. Dit vergt ook experimenteerterruimte om op regionaal en lokaal niveau samen te werken met agrariërs aan hun toekomstperspectief.

2. Breng de boer weer in positie om zijn werk te doen

Regio Foodvalley ziet mogelijkheden om samen met de boeren te werken aan doelen uit het gebiedsplan, de stip op de horizon waar we naartoe werken. Deze doelen werkt de boer uit in ondernemingsplannen (zoals de pilot ondernemingsplannen). De boer voelt daarmee verantwoordelijkheid om rekening te houden met onder andere de stikstofemissie. Dit moet niet in wetten worden vastgelegd. De sector moet daar zelf aan werken en controleren (bijvoorbeeld zoals bij de antibiotica en in de voedseltechnologie). Met het verminderen van de regeldruk kan de boer weer ambachtsman zijn. Om dit goed te kunnen doen heeft hij een managementinstrument nodig, waarbij:

- Doelsturing niet gebruikt wordt als toetsingskader voor vergunningverlening, maar als hulpmiddel bij management en vakmanschap;
- Kringloopwijzer (melkveehouderij), de stoffenbalans voor intensieve sectoren en eenvoudige mineralenboekhouding onderdeel zijn van het management instrumentarium voor boeren;
- Jaarlijks de vormen van doelsturing en effecten worden gerapporteerd. Ook in relatie tot de gebiedsgerichte doelstellingen. De boer toont via een soort jaarverslag aan wat hij doet.

- Controle geschiedt door een autoriteit die beoordeelt of de boer werkt aan de doelen die we gezamenlijk willen bereiken. Dit is een onafhankelijke organisatie met kennis en kunde van de sector, bijvoorbeeld in de vorm van een *notified body*.
- Het halen van het gebiedsdoel is geen vrijblijvende zaak. De verantwoordelijkheid voor het behalen ervan ligt bij de overheid op regionaal of lokaal niveau en deze ziet hierop toe.

Om dit te realiseren: stimuleer innovatie en bied experimenteerruimte om te werken aan de stip op de horizon. Wijs met prioriteit de Regio Foodvalley aan als experimenteergebied. Het verdient daarom ook de aanbeveling dat NH3 en NOx worden gescheiden in de benadering van het stikstofvraagstuk en de industrie via deze weg ook meer verantwoordelijkheid krijgt voor het vraagstuk.

De sector kan de kosten voor verduurzaming maar beperkt dragen. Zorg daarom voor goede regelingen die kosten voor emissie-verlagende maatregelen of voor extensiveren langdurig dekken. Maak ook ruimhartige opkoopregelingen waarmee juist ook oude- en niet-duurzame stallen worden gesloopt.

Deze aanpak vraagt een andere manier van denken bij vergunningverlening: denk vanuit het gebied en niet vanuit het individu en vanuit wat emissie betekent voor de effecten op de natuur. Het gebiedsplan staat in het vervolg centraal. Dat betekent dat Aeries niet meer nodig is voor de individuele vergunningverlening, want daar is het te onzorgvuldig voor.

Wat gaan de gemeenten in Regio Foodvalley zelf doen?

Om uit de stikstofimpasse te komen hebben alle overheden een rol. Dus ook gemeenten. Dit gaan wij doen:

1. Uitvoering geven aan ons Regionaal Perspectief Landelijk Gebied:
2. Vertaling van gebiedsdoelen en maatregelen naar de gemeentelijke omgevingsplannen.
3. Uitwerking geven aan wat en waar past onder welke voorwaarden in het gebiedsprogramma's voor (deel)gebieden (uitwerking omgevingsvisies).
4. Wij geven de boer integraal randvoorwaarden mee, waaronder indicatief 40% stikstofreductie in de intensieve veehouderij en 30% in de melkveehouderij, waaraan gewerkt kan worden (pilot ondernemingsplannen, interimbeleid veehouderij). Dit kunnen we aanpassen op basis van uitkomsten uit de gebiedsgerichte aanpak. Wij vragen aan de boeren in een ondernemingsplan hoe zij aan integrale randvoorwaarden gaan werken en wat zij daarvoor nodig hebben.
5. Samen met de andere overheden werken aan de uitwerking in gebiedsplannen (Binnenveld, GEUS, Groene Valleilint en Ede-Barneveld).
6. Stoppende ondernemers goed faciliteren via het bestaande en effectieve regionale functieveranderingsbeleid.
7. Werken aan natuurherstel in onze eigen stikstofgevoelige natuurgebieden (bijvoorbeeld bekalking Edese bos door gemeente Ede).
8. Werken aan basiskwaliteit natuur (BKN), conform het RPLG, in het landelijk gebied en stedelijk gebied (Pilot LVVN). Dit ondersteunt de natuurdoelen van de Veluwe. Waaronder het stimuleren van boeren, burgers en bedrijven om te werken aan versterking van het natuurlijk systeem via bijvoorbeeld subsidies en pachtvoorwaarden.

Geachte leden van de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel,

U staat voor de ingewikkelde opdracht en opgave om een doorbraak te forceren in het langselepende stikstofdossier. Door niet, onvoldoende of ineffectief bestuurlijk handelen in de afgelopen periode, is het juridisch korset in dit dossier steeds strakker aangetrokken.

Terwijl de politiek-maatschappelijke druk om tot een oplossing te komen inmiddels tot recordhoogte is gestegen, is de bestuurlijke manoeuvreerruimte minimaal. Er is inmiddels geen ontsnappen meer aan: Nederland dient acuut niet-vrijblijvende, aantoonbare en onomkeerbare te stappen zetten op weg naar stikstofreductie én natuurherstel.

In dit korte (position) paper, deel ik – mede op uw verzoek – mijn wetenschappelijk geïnformeerde perspectief op de zaak, en poog ik een beleidsmatige weg vooruit te schetsen. Die weg bestaat uit drie, onderling samenhangende bouwstenen. Mits goed uitgewerkt kunnen ze de noodzakelijke vergunningverlening weer op gang brengen. Bovendien ontstaat daarmee ook ruimte om te werken aan een nieuwe natuursvisie. Dat laatste is mijns inziens noodzakelijk om (op termijn) voorbij de toenemende juridisering van het huidige natuurbeleid te kunnen komen. Op dit moment zijn wetten, modellen, regels en procedures dominant, en dat komt de maatschappelijke legitimiteit van het beleid niet ten goede.

Natuurbeleid dient in de basis geen juridisch maar een inhoudelijk ‘strijdtonel’ te zijn, dat zich baseert op een ecologisch goed onderbouwde en maatschappelijk gedragen visie waar we met Nederland naar toe willen, en hoe onze natuur van voldoende robuustheid en veerkracht te voorzien in een kwetsbare en sterk verstedelijkte delta. Overigens dient een dergelijke discussie ook over de landbouw te worden gevoerd: wat is de toekomst van deze sector in een metropolitane omgeving op weg naar 20 miljoen inwoners? En hoe verhouden natuur en landbouw zich in een dergelijke omgeving tot elkaar? Is de huidige, in ruimtelijke zin, sterk gescheiden ontwikkeling van beide werelden nog (vol)houdbaar?

Mede op basis van de recente rechterlijke uitspraken en wetenschappelijke inzichten over natuurherstel, zie ik - zoals aangegeven - drie bouwstenen voor een effectieve beleidsaanpak. Onder het motto ‘Nederland vooruit’, typeer ik deze bouwstenen als drie *V*'s, namelijk *vermindering* (van stikstofuitstoot), *verbreding* (van natuurherstel) en *verandering* (van landgebruik). Onderstaand licht ik de lijnen eerst kort toe, waarna ik – mede vanwege mijn kennis en expertise op het terrein van ruimtelijke ordening en landinrichting – wat uitgebreider stilsta bij de derde *V*, die van verandering van landgebruik.

- ***Vermindering van de stikstofuitstoot door alle sectoren.*** Allereerst is een substantiële emissiereductie van stikstof noodzakelijk. Het gaat hier immers om vermindering van een belangrijke drukfactor op kwetsbare en stikstofgevoelige natuur, de Natura 2000-gebieden voorop.¹ Dat vereist, zoals door meerdere wetenschappers is betoogd, een effectief plan voor emissiereductie in alle sectoren die stikstof uitstoten, de landbouwsector (als grootste stikstofuitstoter) voorop. Over de wijze waarop dat gestalte dient te krijgen, verwijst ik naar diverse (WUR) collega's, die onderzoek hebben gedaan naar hoe de omslag in het stikstofbeleid - van depositie

¹ Verwacht van emissiereductiebeleid overigens niet direct resultaten in termen van natuurherstel. Het stikstofoverschot heeft zich immers al sinds de jaren '80 opgebouwd. Het herstel ervan neemt tijd in beslag. Het gaat hier dus om beleid dat lange tijd en consistent moet worden gevoerd om daadwerkelijk effectief te zijn.

naar emissie - het beste kan worden vormgegeven en welke systemen beschikbaar en effectief zijn om per sector gericht op (substantiële) emissiereductie te kunnen sturen. Hoewel emissiereductie van stikstof kan bijdragen aan (juridisch geborgd) natuurherstel, is het op zichzelf onvoldoende. Daarmee kom ik bij het tweede element van de voorgestelde aanpak, die zich richt op breder natuurherstel.

- **Verbreiding van de aanpak voor natuurherstel, voorbij stikstof alleen.** We weten dat naast stikstof ook andere drukfactoren het herstel van kwetsbare Natura 2000-gebieden belemmeren, waarbij waterkwantiteit en kwaliteit het meest in het oog springen. De huidige aanpak, enkel gericht op vermindering van stikstof(depositie) is dan ook onvoldoende effectief. Bovendien treden allerlei ongewenste neveneffecten op, zoals onder meer blijkt met de brede beindigingsregeling veehouderij. Omdat grond geen onderdeel uitmaakt van deze regeling, zien we in de praktijk dat opgekochte veehouderijen rond natuurgebieden plaatsmaken voor intensieve teelten. Met als gevolg dat weliswaar de stikstoflast daalt, maar tegelijkertijd het gebruik van kunstmest en pesticiden toeneemt, met negatieve effecten op de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water!). Een geïntegreerde benadering is dan ook noodzakelijk, waarbij vanuit een breder perspectief op natuurherstel wordt gekeken. Het gaat erom de milieucondities in een ruime zone rond de meest kwetsbare Natura 2000-gebieden te verbeteren. Daarmee raken we aan de kwestie van landgebruik.
- **Verandering van landgebruik in overgangszones rond natuurgebieden.** Om de effectiviteit van natuurherstel in kwetsbare Natura 2000-gebieden te vergroten is het zaak het landgebruik in ruime 'overgangszones' rond die gebieden aan te passen. In dergelijke zones, tussen gebieden met 100 procent natuur enerzijds en 100 procent landbouw anderzijds, dient niet de scheiding, maar juist de verweving van (extensieve) landbouw en natuur centraal te staan.² Geen harde grens dus, maar een zachte overgang. In wetenschappelijke kring bestaat inmiddels brede consensus over de noodzaak van dergelijke overgangszones waar gericht gewerkt kan worden aan natuurinclusieve landbouw, die niet enkel positief is voor stikstofreductie, maar ook voor water en klimaat. Extensieve vormen van landbouwbedrijvigheid laten zich makkelijker combineren met groenblauwe waarden en kunnen tevens als buffer dienen tussen hoogproductieve landbouw enerzijds en kwetsbare natuur anderzijds. Hierdoor wordt, zoals aangegeven, ook het effect van maatregelen voor natuurherstel in het Natuurnetwerk vergroot. Herwaardering en herverkaveling van grond is hierbij cruciaal, zodat de juiste boer op de juiste plek terecht komt en (jonge) boeren die de omslag naar natuurinclusieve landbouw willen maken, dat ook kunnen doen.

Voor de uitwerking van de derde en laatste bouwsteen is het in de Omgevingswet opgenomen kader voor landinrichting behulpzaam. Dat instrumentarium biedt de overheid de mogelijkheid om – gericht – doelen voor biodiversiteit, water en klimaat te realiseren. Anderzijds krijgt de agrarische sector hiermee de kans een gebied toekomstbestendig in te richten. Het gaat hier niet om de aloude ruilverkaveling met focus op landbouw alleen, maar om een vorm van landinrichting (2.0) die aansluit bij de meervoudige opgaven waarmee het landelijk gebied nu te maken heeft. Bij landinrichting 2.0 wordt het landgebruik – met draagvlak in de streek – aangepast en in overeenstemming gebracht met maatschappelijke

² Onder meer het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft becijferd dat het betrekken van de landbouw buiten het Natuurnetwerk cruciaal is om de nationaal en Europees wettelijk verankerde natuurdoelen van Nederland te realiseren. Anders gezegd: de sleutel voor natuurherstel ligt op het omliggende boerenland. Daar moet – gebiedsgericht – gezocht worden naar nieuwe combinaties, die goed zijn voor natuur én landbouw.

gewenste doelen vanuit een breed welvaartsperspectief. Dit kan zowel via het spoor van vrijwillige kavelruil als met wettelijke herverkaveling. Anders dan vroeger bevatten beide instrumenten tegenwoordig volop participatiemogelijkheden. Deze mogelijkheden kunnen zover gaan dat grondeigenaren, bewoners en overheidspartijen samen het ruilplan maken. De doorlooptijden van herverkavelingsprojecten zijn bovendien aanzienlijk verkort, waardoor binnen een termijn van 3-6 jaar al resultaat kan worden geboekt.

Via herverkaveling is in potentie de nodige biodiversiteitswinst te halen. Om deze winst vervolgens ook echt te kunnen boeken, is monitoring van natuurherstel via een degelijke natuurboekhouding randvoorwaardelijk, evenals een goed samenspel tussen centrale en decentrale overheid. Effectief beleid voor de overgangszones vereist immers prioritering, fasering en een geconcentreerde inzet van middelen en instrumenten door de overheid. Wat betreft prioritering zijn in eerdere studies, zoals in *Naar een ontspannen Nederland* (Erisman & Strootman, 2021), voorstellen gedaan om tot een selectie van gebieden te komen, waar de problemen rond stikstof, water en klimaat het grootst zijn. Fasering is nodig om de bij de (decentrale) overheid beperkt aanwezige uitvoeringskracht effectief in te kunnen zetten. En, tot slot, kan een gebiedsspecifieke bundeling van zowel beschikbare middelen (bijvoorbeeld voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer) als van instrumenten (bijvoorbeeld rondom duurzame pacht) helpen om in deze zones het grondgebruik versneld te verduurzamen en (jonge) boeren die groen willen doen perspectief te bieden.

Met de hier geschetste, samenhangende aanpak kan de overheid laten zien dat het haar serieus is met stikstofreductie én natuurherstel. Het is een aanpak waarvan verwacht mag worden dat die standhoudt bij de rechter. Een aanpak bovendien die beleidsmatige rust en duidelijkheid creëert op de korte en middellange termijn. Die rust en duidelijkheid kan vervolgens worden benut om voor de wat langere termijn een nieuwe natuurvisie te ontwikkelen. Daarbij past een reflectie op bestaand beleid, zoals rondom de Nederlandse implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, alsmede de ontwikkeling van een *New Deal* tussen landbouw en natuur, gericht op bodemgezondheid, biodiversiteit, waterkwaliteit en landschap.

Vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Academische Werkplaats (Be)sturen op Brede Welvaart, Tilburg University/Het PON-Telos



Bijdrage MCEN, 26 maart 2025

Ik ben in 1993 gepromoveerd op mestbeleid en beschreef toen al een geschiedenis van 25 jaar. Stikstof is dus een weerbarstig vraagstuk. Dat betekent dat mensen verschillende opvattingen hebben over problemen en oplossingen, dat alles met alles samenhangt, dat oplossingen van vandaag leiden tot problemen van morgen en dat het nooit klaar is. Voor beleidsmakers en politici die met weerbarstige vraagstukken aan de slag gaan zijn er drie veelvoorkomende reflexen: het hanteren van het vraagstuk als ware het een makkelijk oplosbaar vraagstuk dat geen fundamentele verandering vergt, het overdonderd raken door het vraagstuk en vervallen in cynisme of apathie omdat er toch geen eer aan te behalen valt, of het ontkennen of bagatelliseren van het vraagstuk. Deze reflexen zijn niet bevorderlijk voor het vertrouwen van burgers, boeren en bedrijven in de overheid. In het eerste geval creëert de overheid beloftes die niet zijn waar te maken, in het tweede geval gebeurt er ondanks de ervaren urgentie niets en is het derde geval wordt mensen een rad voor de ogen gedraaid. Deze reflexen zijn allemaal herkenbaar bij stikstofdossier en er mede oorzaak van dat we stikstof nu als crisis beschouwen

Wat dan wel. Voor dit soort vraagstukken werkt meer van hetzelfde niet meer. Dat geldt ook voor stikstof dat niet los kan worden gezien van andere weerbarstige vraagstukken in ons voedselsysteem. Drie uitgangspunten voor beleid:

- Neem transformatie voedselsysteem serieus. Daar zullen we later als Nederland veel profijt van hebben. Denemarken doe dat ook. Bij de energie transitie heeft Denemarken ook ooit het voortouw genomen en nu hebben ze een koploperspositie. Het zou jammer zijn wanneer Nederland haar toppositie in de landbouw verliest door te laat te zijn.
- Doorbreek taboes want die houden doorbraken tegen. Voorbeelden van taboes: kaartjes, inkrimping veestapel, grondpolitiek, bepaalde modellen etc.
- Wacht niet op een masterplan want dat kan niet met weerbarstige vraagstukken. Het leidt alleen tot vertraging, waarmee het vraagstuk nog ernstiger wordt.

Er zijn drie trajecten die gelijktijdig kunnen en moeten plaatsvinden.

1. Werk aan een toekomstbestendig handelingsperspectief voor boeren en tuinders, in de context van de hele keten. Dat kan via de 7 transitiepaden die door de SER zijn ontwikkeld: hightech landbouw in gesloten en open systemen, duurzame landbouw, biologische landbouw, maatschappelijke ondernemingen, natuur/landschapsbeheer en respectvol stoppen ([Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw | SER](#)). Al deze paden zijn geworteld in de praktijk, wat betekent dat er al voorbeelden zijn van bedrijven die zo werken met bijbehorend verdienmodel. De verdienmodellen zijn recent uitgewerkt [Verduurzaming biedt toekomstperspectief voor gangbare boeren | Nationaal Klimaat Platform](#) Er zijn nog wel veel hobbels op de weg om dit op te schalen. Daarvoor moeten afspraken worden gemaakt, barrières worden geslecht en instrumentarium aangepast.
2. Begin morgen met aanjagen van wat werkt en zich al heeft bewezen. Ga ook aan de slag met het mogelijk maken van wie wil en daar concrete plannen voor heeft die al passen binnen de toekomstperspectieven en direct vermindering van stikstof opleveren. Er zijn al veel initiatieven van bedrijven, samenwerkingen of andere overheden die direct kunnen bijdragen aan reductie stikstof. Ze zitten nu

vaak te wachten omdat het beleid onduidelijk is. Dit zijn regret maatregelen waar ook veel van valt te leren over zowel landbouw en natuurpraktijken als juridische kaders. .

3. Organiseer een nationaal burgerberaad over de landbouw. Een aantal jaar geleden is hiervoor een plan ontwikkeld door de stichting G1000. Het ligt op de plank en kan zo uitgevoerd worden. [G1000 Landbouw | Een oplossing door dialoog](#). Zie ook figuur hieronder.



Werk aan gezagswaardige ontwikkeling en vooral ook gezagswaardige uitvoering van beleid: bekwaam (capaciteit, weten waar je het over hebt, succesjes boeken); betrokken (respect voor verhalen en emoties) en betrouwbaar (doen wat je zegt). [Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur | Rapport | Raad voor het Openbaar Bestuur](#) Gezagwaardig richting verschillende partijen, variërend van EU tot keukentafels en van rechters tot NGOs.

Indien gezagswaardig uitgevoerd kunnen deze drie trajecten elkaar positief beïnvloeden en positief versterken. Wanneer mensen zien dat de transformatie van het voedselsysteem serieus wordt genomen door te werken aan LT handelingsperspectieven en KT acties heeft dat ook invloed op juridische procedures: goodwill bij de EU, context voor rechters en nieuwe motivaties voor procederende partijen (die nu vanwege zorgen voor de natuur de weg naar de rechter te nemen). Een burgerberaad draagt bij aan de verrijking en landing van ingrijpende maatregelen die de hele samenleving aangaan. Het zou ervoor kunnen zorgen dat zowel burgers als boeren niet overvallen worden en daarom naar een rechter stappen. Natuurlijk zijn goede wettelijke kaders een sluitstuk van beleid. Echter door alleen te focussen op juridische procedures is er risico om in een juridificeringsfuik terecht te komen die uiteindelijk weinig oplost en veel chagrijn veroorzaakt.

Tot slot en nog het minst door mij doordacht. Overweeg een ontkoppeling tussen stikstofreductie in de landbouw, de woningbouw en de energiesector. Nu houden deze sectoren elkaar in een wurggreep, terwijl de emissies vanuit de landbouw veruit het hoogste zijn. Soms kun je weerbarstige problemen beter hanteren door ze complexer te maken en er meer bij te betrekken zodat er meer oplossingsmogelijkheden ontstaan. Soms is een strategie van ontkoppelen wijzer.

Stikstof in breder perspectief

26 maart 2025

Persoonsgegevens

Tilburg University

Uitdagingen

Focus nu geheel op erg op *N depositie in relatie tot natuurvergunning*. Terecht gezien de juridische beperkingen die hieruit voortvloeien maar er zijn nog meer fundamentele uitdagingen, met name voor met name landbouw:

1. Klimaat: zowel adaptatie (droog – nat etc) maar ook mitigatie (methaan; lachgas)
2. Water: verbruik (kwantiteit) en vervuiling (uitspoeling; pesticiden; chemische stoffen)
3. Gezondheid: directe impact via houden van dieren en indirect via ook N-emissies (niet depositie)

Schade in geld uitgedrukt loopt al gauw op ver in de miljarden!

Huidige instrumentering

1. Door eenzijdige focus op *N-depositie* is sprake van een *fuik* (= zeer gebiedspecifieke problematiek)
 - Biodiversiteit hangt van veel meer factoren af die tegelijk andere milieuproblemen veroorzaken (zie PBL rapporten)
 - Depositie hangt van (veel) meer af dan van lokale emissie en KDW is geen indicator van een causale link tussen depositie en natuurherstel)
 - Depositie van N is slechts een ruwe indicator voor eventuele meeliften van de aanpak van andere problemen
 - Eventuele aanpassing berekende kritische depositiewaarde moet gekoppeld worden aan bredere uitdagingen die voorliggen
2. Momenteel is sprake van 'softe' en ontbrekende instrumentering:
 - Met betrekking tot N:
 - Intern en extern salderen is vorm van 'verhandelbaarheid' maar zonder reductieperspectief zoals bij echte verhandelbare rechten
 - Uitkoopregelingen zijn vorm van subsidie, maar bieden geen perspectief voor overblijvers mbt andere problemen
 - Subsidie op investeringen in innovatie omstreden
 - Met betrekking tot de sector:
 - Nog veel algemene subsidie gericht op houden van dieren (CAP)
 - Breder (markt) instrumentarium te beperkt (bijv voor boeren die omschakelen; rol van grond)

Perspectief

1. Vereist is naast een goed verdedigbare verandering van focus op KDW in de wet- en regelgeving om verlichting te verkrijgen in stikstofsnot naar noodzaak van het bieden van perspectief via programmatische aanpak met lange termijn pijlpaaltjes en bijpassend instrumentenpakket
 - Loslaten KDW zal leiden tot meer korte termijn ruimte maar is alleen geloofwaardig voor natuurherstel (en de andere uitdagingen) indien *gelijktijdig* gecombineerd met programmatische aanpak
 - Uit die aanpak moet de 'geborgde daling' volgen van stikstofbelasting, natuurherstel en bijdragen aan betere waterkwaliteit en CO₂ opslag. Deze koppeling aan andere opgaven is essentieel omdat deze anders weer tot gang naar de recht gaan leiden (denk aan KRW)
2. Programmatische aanpak moet *integraliteit* voorop stellen om een *gericht perspectief op boerderij-niveau* tot stand te brengen
 - Voorbeelden integrale aanpak: i) Denemarken; ii) Ruimte voor de Rivier; iii) klimaattafels. Les daaruit is breng alle partijen bij elkaar met integraal opgavekader
 - Doelgerichte sturing met goed gekozen, heldere en lang vol te houden pijlpaaltjes zoals grondgebondenheid
 - Focus op verdienmogelijkheden verschillende typen boerenbedrijven op verschillende locaties en met verschillende mogelijkheden (boeren zelf zijn creatief genoeg)
3. Zo'n perspectiefrijke programmatische aanpak vereist een Instrumentenpakket met slim ingerichte prikkels:
 - Begint met *goede monitoring* van relevante inputs, throughput en outputs (incl potentieel schadelijke emissies) want niet elke emissie is altijd problematisch (vgl eerdere MINAS ervaring)
 - Zoek uit waar samenhangende problematiek zit en vooral waar complementariteiten zitten in de aanpak (wat geeft perspectiefrijke substitutiemogelijkheden)
 - Zorg voor een bijpassende grondpolitiek omdat boeren nu al aanlopen tegen steeds hogere grond- of pachtprizen en waarbij lokale bestuur nu soms belanghebbende is bij hoge prijzen
 - Zorg voor *beprijzen* van inputs en emissies die bijdragen aan lokale en andere problemen maak let daarbij op complementaire beleidsinstrumenten (zie bijv De Vries et al)
 - Subsidies beter richten op breder pallet van omschakeling (niet alleen uitkoop!) in principe ook gedifferentieerd naar locatie [gebruik CAP meer en beter]
 - Gebruik 'offsets' ook als optie in kader van een bredere natuurgerichte aanpak, bijvoorbeeld via extra leefgebied, minder versnippering, verbeteren waterkwaliteit (PBL)
 - Maar 'offsets' zijn ook goed bruikbaar als beloning voor vastleggen koolstof in kader van klimaatbeleid (meekoppelen)
 - Betrek ook mogelijkheid van compenserende heffingen (analoog aan Carbon Border Adjustment Mechanism) om boeren te beschermen tegen volle doorwerking van wereldmarktprijzen (ook een typisch EU pad om af te lopen zolang gekoppeld aan een geloofwaardige, perspectiefrijke aanpak zoals in Denemarken)

Reflectie Persoonsgegevens

Dank voor de uitnodiging bij te dragen aan het gesprek gisteren. Helder dat de nadruk op de vier sporen ligt. Mijn suggestie is om toch die bredere maatschappelijke bedding ook een plaats te geven, als een soort flankerend beleid.

Het WRR-rapport over grip stelt ook dat de overheid in situaties van grote onzekerheid inspirerende visies moet durven ontwikkelen. In dit geval gaat het dan niet over de stikstofaanpak als zodanig maar over de toekomst van het landelijk gebied, cq de verschillende regio's. Zij noemden dat 'collectieve grip'.

Mijn pleidooi is om daar flankerend aan het meer technische debat en de inregeling van regels nu ook echt aan te gaan beginnen. En daarbij gaat het dus vooral niet om 'de' toekomst, maar om het gesprek te hebben over mogelijke toekomsten (meervoud).

Beste groet en veel succes met de afronding,

Persoonsgegevens

Boeren perspectief en Nederland van het stikstofslot

Persoonsgegevens

SSC

Randvoorwaarden

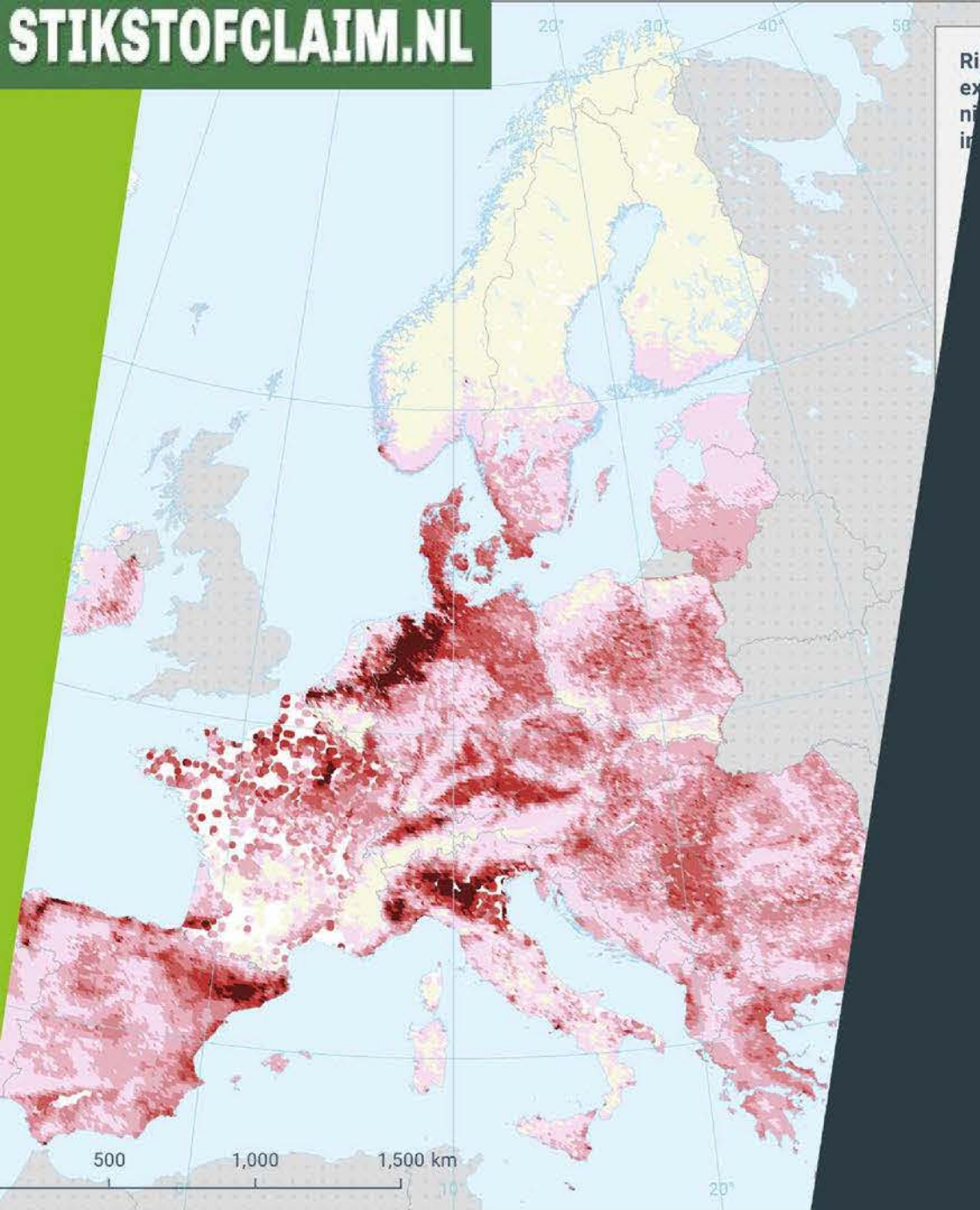
- ▶ Wisseling team A met nieuw vers team B. Haal stikstof uit het politieke discourse. Stel een stikstof commissaris aan voor 8 jaar (zoiets als met de Deltawerken);
- ▶ Kom met reparatiewet of noodwet stikstof. (gebruik landbouwwet);
- ▶ Verplicht TBO's om iedere 6 jaar grondanalysen te nemen van de beheerde gebieden en naar aanleiding hiervan de mineralentoestand in evenwicht te brengen. Stop per direct met aanleg N gevoelige natuur;
- ▶ Vergunning verlening noodzakelijk voor uitplaatsen, herplaatsen en sloop;
- ▶ Ieder van de vijf in sheet 3 genoemde maatregelen wordt aanvaard als geborgde emissie;
- ▶ Invoering rekenkundige ondergrens 1 mol of hoger.
- ▶ KDW uit de wet;
- ▶ Aanpassen droge depositie in Aerius: met 70% omlaag.

Invulling significantiestroken rond gevoelige habitats in N2000 gebieden en natuurherstel

- ▶ Antwoord op uitspraak Greenpeace 22 januari en RvS 18 december.
- ▶ Uitgangspunten:
 - ▶ Instellen significantiestroken max 500 meter rond N gevoelige habitats en deze wettelijk verankeren;
 - ▶ Nh3 beleid focussen binnen deze stroken. Geen Nh3 belemmeringen buiten deze stroken voor emitters tot 35000 kg Nh3. Daarboven emissie reductie verplicht 50%;
 - ▶ Nederland van het stikstofslot;
 - ▶ Perspectief bieden aan veehouderijbedrijven binnen/rond N 2000 en daar buiten;
 - ▶ Non regret maatregelen die altijd durende effectief zijn.

Verlagen droge depositie in Aerius dat kan want:

- ▶ Rivm onderzoek 2014 Zilk : droge depositie factor 2 tot 3 te hoog in model Aerius;
- ▶ UvA onderzoek 2019/2022 droge depositie factor 2 tot 4 te hoog;
- ▶ Rivm recent Ammoniak uit zee. Model Aerius te hoog factor 2 tot 4;
- ▶ De Heij oktober 2024 droge depositie matsfactor 2 tot 4;
- ▶ Erisman Schiermonnikoog 40% vee reductie ammoniak luchtconcentratie omhoog;
- ▶ Varkenspest 1997/1998 12 miljoen varkens geruimd geen effect op luchtconcentratie ammoniak;
- ▶ MKZ 2001 300.000 koeien en varkens geruimd geen effect in luchtconcentratie ammoniak.



- ▶ <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/eutrophication-caused-by-atmospheric-nitrogen/fig1-274414-air008-v3-1.png/@images/image>
- ▶ Stikstofdepositie NW
Duitsland is veel hoger dan in Nederland daar wel 21 mol rekenkundige ondergrens. En niet alles op slot.

Eurofins Agro
Postbus 170

1301436

Biologisch

TBO's dienen met spoed grondonderzoek uit te voeren in oudere bestaande natuurgebieden. Natuurherstel zonder inzage in bodem ecologie/mineralentoestand is zinloos. Staatsbosbeheer heeft volgens Woo besluit recent verworven gronden wel bodemanalysen circa 130 stuks.

Waar praten we over in aantallen bij 100% deelname?

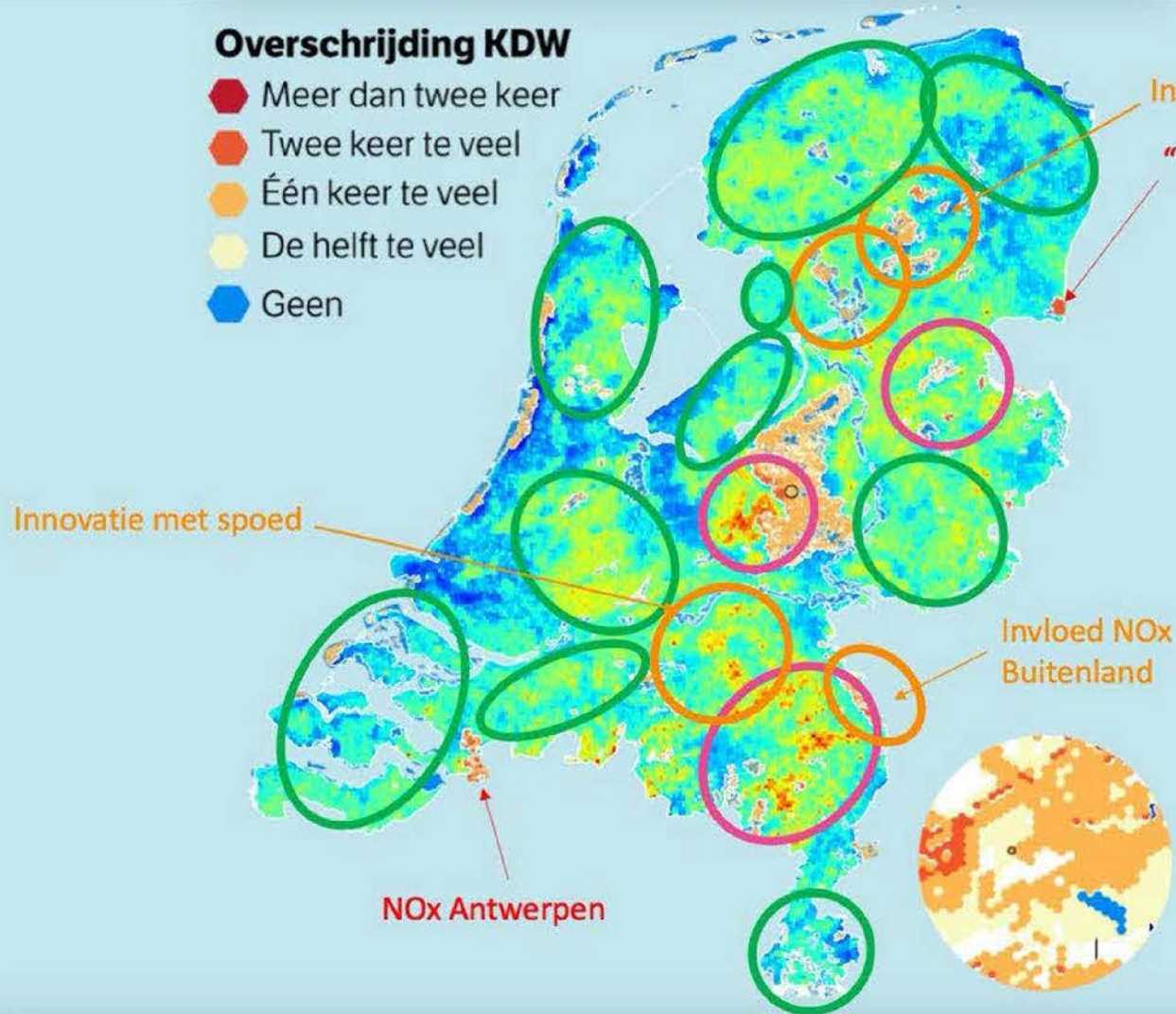
	500 meter rond N 2000 gebied
Aantal bedrijven	Circa 1000
Aantal ha	Circa 50.000

Bij focus op alleen rond N gevoelige habitats en cirkel 350 meter zijn de aantallen lager

Welke gebieden?

Overschrijding KDW

- Meer dan twee keer
- Twee keer te veel
- Eén keer te veel
- De helft te veel
- Geen



Innovatie met speed **MODEL !**

"Opgeven" want buitenland

Maatwerk is nodig,
reductie of verplaatsing
van bedrijfsvoering
heeft positief effect op
de natuur: 250/500m

Probleemloos boeren
moet mogelijk blijven
in deze gebieden.
Met reductie via
management / voer.

10/3/2025

Vrijwillige maatregelen.

- ▶ Optie 1
 - ▶ Ruilverkaveling/verplaatsen lokaal, stallocatie naar buiten cirkel behoud van grond in cirkel 350/500 meter rond N gevoelige habitats (met volledige vergoeding nieuwbouw verhuizing etc kosten circa 1,8 miljoen euro per bedrijf)
- ▶ Optie 2
 - ▶ Technische innovaties (kosten 350.000 euro per bedrijf) Aanleg 300 grote waterbassins/poelen zodat mestaanwending kan met gebruik van water geeft 50% reductie N emissie bij mestaanwending.
- ▶ Optie 3
 - ▶ Grond binnen 350/500 meter grasland met bemesting best beschikbare emissie reducerende techniek. (aanleg watervoorraad 200.000 euro)
- ▶ Optie 4
 - ▶ Verplaatsing verder dan 350/500 meter met opkoop gehele bedrijf inclusief grond, grond weer gebruiken voor extensivering lokale blijvers. (kosten 70 k per ha 3,5 miljoen euro voor grond 2 miljoen voor verplaatsen naar nieuwe locatie totaal 5,5 miljoen euro per bedrijf)
- ▶ Optie 5
 - ▶ Beëindiging bedrijf binnen de 350/500 meter, sloop (deels) gebouwen boer kan kiezen om op locatie te blijven wonen grond wordt grotendeels (80%) opgekocht en verkocht of langdurig verpacht aan lokale blijvers buiten de 350/500 meter. Vergoeding 150% gebouwen grond marktconform kosten per bedrijf 3,5 miljoen euro

Benodigde budget?

	Bij 200 per optie bedrijven	Bij 100 per optie bedrijven
Optie 1	360 miljoen euro	190 miljoen euro
Optie 2	70 miljoen euro	35 miljoen euro
Optie 3	40 miljoen euro	20 miljoen euro
Optie 4	1,1 miljard euro	550 miljoen euro
Optie 5	700 miljoen euro	350 miljoen euro
Uitvoeringskosten 25%	568 miljoen euro	284 miljoen euro
Totaal kosten	2,83 miljard euro	1,42 miljard euro

Hoofdvraag:

Hoe kan, voor de opgaven zoals benoemd in de vier sporen van de Ministeriele Commissie Economie en Natuurherstel, een samenhangende aanpak geboden worden met als doel een structurele, rechtvaardige en haalbare oplossing voor de stikstof- en vergunningsverleningsproblematiek?

Voorstel voor aanpak

Er zijn de afgelopen periode verschillende studies uitgevoerd die de basis vormen voor de hoofdvraag. In het rapport *Naar een ontspannen Nederland*¹ zijn twee methodes geïntroduceerd om effectief stikstofbeleid te voeren:

- Splits de opgave in de drie hoofdsectoren: buitenland, NOx Nederland en landbouw ammoniak en voer voor iedere sector gericht beleid (inzet op ambitieuze NEC plafonds en randzones rond de grens voor internationaal beleid), klimaatbeleid en NOx beleid en landbouw beleid.
- Voor het landbouwbeleid is een rekenmethodiek ontwikkeld die de opgave voor landbouw optimaliseert en het effect kan laten zien bij generiek-, gebiedsgericht-, en randzone beleid.

Recent zijn de berekeningen uit *Ontspannen Nederland* geactualiseerd n.a.v. de Greenpeace uitspraak en is gekeken hoe de 50% overschrijding van urgente gebieden in 2030 kan worden weggenomen². Generiek zou de landbouw 53% moeten reduceren t.o.v. 2021 om dit volledig te realiseren, met in achtnaam van ramingen voor NOx en buitenland in 2030. Wanneer de opgave gesplitst wordt, zoals voorgesteld in *Ontspannen Nederland*, dan volstaat voor de landbouw 30% generieke reductie. Een combinatie van 30% generiek en een randzone rond de natuurgebieden (2-3 km in de Gelderse Vallei) maakt ook de opgave van 74% in 2035 voor de landbouw haalbaar. Er is dan wel extra beleid nodig voor NOx en buitenland om ook de bijdrage van deze sectoren te reduceren zodat de totale stikstofdepositie op 50% van de urgente gebieden onder de KDW wordt gebracht en 74% in 2035. Van belang is dat door de splitsing in sectoren geen saldering tussen sectoren meer mogelijk is. Tegelijkertijd is het mogelijk om voor NOx een drempelwaarde in te voeren op basis van al gerealiseerde reductie. Dit geeft ruimte aan vergunningverlening voor woningbouw, duurzame energieprojecten en industrie. De landbouw kan dan verder invulling geven aan de opgave met doelsturing.

Doelsturing, breder dan alleen voor stikstof, vergt dat de kaders helder zijn voor 2030, 2040 en 2050, zo stelt de Wetenschappelijke Klimaatraad in zijn advies *Boeren in een veranderend klimaat*³. De raad zet de zorg over de kwetsbaarheid van de landbouw door klimaatverandering centraal. De landbouw- en tuinbouwsector hebben een groot aandeel in klimaatverandering, maar kunnen ook een grote bijdrage leveren aan de oplossing. Dit schept ook ruimte om de bijdrage aan waterkwaliteit en natuur binnen de normen te brengen. Het lukt de sector niet te bewegen richting doelen voor klimaat, water, natuur, etc. en boeren kunnen niet handelen vanwege gebrek aan perspectief. De raad

¹ [OntspannenNederland.nl](https://ontspannen.nl)

² Brouwer, T. en Erisman, J.W. (2025) Wat is de opgave voor de landbouw om de stikstofdoelen in 2030 en daarna te halen? Universiteit Leiden

³ <https://www.wkr.nl/adviezen/landbouw-en-klimaatverandering>

adviseert om landbouwbeleid te richten op perspectief voor boeren om toekomstige rollen te kunnen vervullen. Nodig is een brede invulling van het begrip '**perspectief**':

- Financieel en economisch
- Duidelijkheid en consistent beleid voor de lange termijn
- Eigen regie op de bedrijfsvoering
- Waardering en erkenning voor rol en positie
- Eerlijke verdeling van de opgaven en opbrengsten door de hele keten

De raad adviseert het volgende:

- Stel voor de korte en lange termijn kaders en doelen voor de landbouw, o. a. op het gebied van klimaat en milieu. Deze zijn nodig als basis voor **doelsturing**. Bepaal wat waar wel/niet kan (ruimtelijk beleid).
- Betrek boeren nauw bij de **besluitvorming over de toekomst** van de landbouw. Vraag hoe boeren doelen willen halen. Werk aan herstel van onderling **vertrouwen**.
- Ondersteun en begeleid boeren zowel **financieel** als met het omschakelen naar een bedrijfsvoering die past binnen de bovengenoemde kaders.
- Organiseer een **groeierende en rendabele afzetmarkt** voor duurzaam geproduceerde land- en tuinbouwproducten.
- Investeer in initiatieven die de **samenwerking** tussen boeren en consumenten en tussen boeren onderling bevorderen.

Alleen in samenhang leiden deze aanbevelingen tot breder perspectief voor de boer en kan de sector in staat worden gesteld bij te dragen aan doelen voor klimaat, natuur, water.

Geachte leden van de ministeriële commissie Economie & Natuurherstel,

Op uw verzoek zend ik u hierbij een schriftelijke uitwerking van de pitch die ik op 26 maart jl. uitsprak tijdens de ‘wetenschap en kennis-bijeenkomst’.

Kernpunt 1: alles valt of staat met serieuze én snelle stappen in het kader van spoor 2 (maatregelen)

Al vele jaren is duidelijk dat snel maatregelen moeten worden getroffen. Hierbij gaat het in de eerste plaats om bronmaatregelen om de stikstofemissie aanzienlijk te verminderen, zodat ook de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurgebieden fors afneemt. In de tweede plaats gaat het om natuurherstelmaatregelen, zodat de natuurkwaliteit verbetert en de natuur robuuster wordt. Uiteraard worden al enige tijd zowel bron- als natuurherstelmaatregelen getroffen, maar verschillende rechters hebben diverse keren – terecht – opgemerkt dat er te weinig en te langzaam concrete stappen worden gezet. Ook in de recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over intern salderen en de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de Greenpeace-uitspraak wordt dit nogmaals onderstreept.

Aantekening verdient nog dat van belang is dat bij het bepalen van het ‘nieuwe maatregelenpakket’ niet alleen wordt gekeken naar de drukfactor stikstof. Er zijn naast stikstof ook nog andere bedreigingen voor de natuurkwaliteit en het landelijk gebied. Een integrale aanpak, zoals voorzien was in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), verdient dan ook aanbeveling.

Kernpunt 2: spoor 1 (juridische mogelijkheden) is zeker nuttig, maar verwacht geen wonderen én pas op voor haastige speed

In de brief van de minister van LNV van 14 februari jl. over de vier sporen die worden verkend worden enkele ‘juridische’ vragen genoemd, die wellicht nader zullen worden onderzocht. Het is zeker nuttig dat nader onderzoek wordt gedaan naar een aantal kernbegrippen in het kader van het (Europese) natuurbeschermingsrecht. Feit is echter ook dat verschillende van de genoemde vragen al (deels) uitgekristalliseerd zijn. Het verdient derhalve aanbeveling om vooral onderzoek te (laten) doen naar die vragen waarover nog geen overduidelijke rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie bestaat. Ik noem in dit verband twee voorbeelden, te weten: de begrippen ‘significant’ en ‘cumulatie’.

Mocht uit dit nadere onderzoek volgen dat een of meerdere begrippen bij nader inzien anders moeten worden uitgelegd, dan is een logische vervolgstap dat wordt gezien of het juridisch kader hierop moet worden aangepast. Hierbij moet echter worden gewaakt voor haastige speed. In dit verband noem ik de Spoedwet aanpak stikstof als voorbeeld. Mijns inziens is met die wet onbedoeld de Natura 2000-vergunningplicht ingeperkt, waardoor intern salderen per 1 januari 2020 niet meer Natura 2000-vergunningplichtig was (zie in dit verband: ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71). Zoals bekend heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 18 december jl. geoordeeld dat intern salderen bij nader inzien toch Natura 2000-vergunningplichtig is. Met alle gevolgen van dien. Kortom: pas op dat een dergelijke ‘fout’ in de toekomst niet nog een keer wordt gemaakt.

Kernpunt 3: spoor 4 (Brussel) -> besef dat Nederland zeker niet ‘het braafste jongetje van de klas’ is.

Vaak wordt gesteld dat Nederland het zichzelf onnodig moeilijk (heeft ge)maakt, bijvoorbeeld door te veel Natura 2000-gebieden aan te wijzen en door uit te gaan van een ‘ondergrens’ van 0,005 mol stikstofdepositie per hectare per jaar. Ten eerste is het niet zo dat Nederland ‘zo maar wat Natura 2000-gebieden’ heeft aangewezen. Feit is namelijk dat Nederland – kort gezegd – door de Europese instellingen aan de uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen met betrekking tot het aanwijzen van gebieden is gehouden. Nederland was namelijk aanvankelijk voornemens ‘te weinig’ gebieden aan te wijzen. Anders gezegd: aanvankelijk zouden niet alle relevante Natura 2000-gebieden worden aangewezen.

Ten tweede klopt het dat in andere landen met andere, hogere ‘ondergrenzen’ wordt gewerkt. In dit verband wordt vaak verwezen naar Duitsland, waar een ‘ondergrens’ geldt van 21 mol stikstofdepositie per hectare per jaar. Feit is echter dat deze norm nooit is beoordeeld door het Hof van Justitie van de Europese Unie, omdat Duitse rechters hierover geen prejudiciële vragen hebben gesteld. Daarbij komt dat in Vlaanderen tot een aantal jaar geleden een vergelijkbare ‘ondergrens’ werd gehanteerd, waarbij het laatstelijk ging om 5% van de kritische depositiewaarde. Die ‘ondergrens’ is echter door Belgische rechters juridisch onhoudbaar bevonden en wordt al enige tijd niet meer toegepast. Uiteraard kunnen andere lidstaten als inspiratiebron dienen, maar voorzichtigheid is geboden.

Dank voor uw aandacht.

Hoogachtend,

Persoonsgegevens

Tilburg Law School
Montesquieu building | M 515
Warandelaan 2, 5037 AB Tilburg





Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Mee- en tegendenksessie MCEN

9 April 2025



Vormgeving van het plan

1. **Narratief**
2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassen van Wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel**
3. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor heel Nederland**
4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen via natuur en voor specifieke sectoren**
5. Generieke **maatregelen om te ondersteunen/ flankeren**
6. Gebiedsgerichte druk-/ emissiereducerende **maatregelen per regio**
7. Maatregelen in **Europa en het buitenland**
8. Overige **stappen**
9. Mechanisme voor **impact, bijsturing en monitoring**



1. Narratief

Voor Nederland...

...én ons systeem aanpassen op lange en korte termijn...

...én met meteen ook voldoende & serieuze emissiereductie, zowel landelijk als in specifieke gebieden met resultaten op korte en lange termijn...

...én uitvoerbaar, geborgd en met een heldere structuur.



2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassen van Wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel**

- A. Actie: NDA-systematiek aanvullen en verbeteren: op lange termijn (systeem en alle drukfactoren) en korte termijn (handreiking);
- B. Actie: Nieuw vergunningstelsel: met varianten
- C. Actie: ondergrens/ drempel
- D. Actie: op weg naar schrappen van de KDW en Aeries; met trefzekere alternatieven
- E. Actie: ook andere oplossingen zoals, invulling projectbegrip, intern en extern salderen, klein en tijdelijk, et cetera



3. Generieke aanpak druk-/ emissie **maatregelen via natuur voor heel Nederland**

- A. Natuuraanpak:
natuurherstel/natuurbeheer, brede
aanpak drukfactoren (bijv.
Hydrologie), TBO's;
- B. Álle sectoren: sturen op geborgde
emissie;
- C. Normerende en beprijzende
maatregelen: in aansluiting op
bestaande systemen en keuzes
terzake.



4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor specifieke sectoren**

- A. Natuur;** inzet op het verminderen van (brede) drukfactoren en inzet ten behoeve van natuur (gebiedsspecifiek en generiek voor heel Nederland): een sleutel, ook per gebied.
- B. Defensie;** Inzet van eigen gronden; verduurzaming; als opdrachtgever bijdragen aan impuls schoon en emissieloos bouwen; aankoop gronden inclusief versterking natuur.
- C. Gebouwde omgeving;** intensivering/normering van schoon- en emissieloos bouwen (SEB).
- D. Industrie;** Intensivering piekbelasting, gebiedsgericht maatwerk, afvalstoffen geborgde reductie.
- E. Landbouw;** geborgde doelsturing met inzet van stal- en managementmaatregelen en innovatie, het borgen van natuurlijk verloop met inzet van vrijwillige (partiële) beëindigingsregelingen. In combinatie met robuust flankerend beleid en gebiedsgerichte aanpak.
- F. Mobiliteit;** Wegverkeer, versnelde uitfasering oude dieselauto's, gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden, gedragsmaatregelen. Scheepvaart, intensiveren schone binnenvaart.



5. Generieke **maatregelen om te ondersteunen/ flankeren**

Innovatie en investeringspakket (sectoraal uitwerken).

Een rol voor ketens/markten/financiers met oog voor concurrentiepositie.

Ruimtelijk en ander instrumentarium (instrumenten omgevingswet, grondbank, productierechtensystematiek, herinrichting, et cetera).

Verbeterde natuurmonitoring op brede staat van de natuur (combinatie met lange & korte termijn aanpak NDA)

Uitvoering, ondersteuning via zaakbegeleiders, ondersteuning in gebieden, maatwerk, werkbare financiële arrangementen (SPUK-vraagstuk).



6. Gebiedsgerichte druk-/ emissiereducerende **maatregelen per regio**



PLANNEN PROVINCIES



ZONERING RONDOM DRUKGEVOELIGE
NATURA 2000-GEBIEDEN, MET GERICHTE
AANPAK (VOOR ALLE BETROKKEN
SECTOREN)



SPECIFIEKE AANPAK VAN GEBIEDEN (BIJ
VOORBEELD VELUWE)



7. Maatregelen in **Europa** **en het buitenland**

- A. Inzet op Europese wetgeving: VHR, Nitratrichtlijn, administratieve druk.
- B. Inzet op resultaten met buurlanden over buitenlandse emissies.
- C. Inzet op wegnemen knellende (Europese) regelgeving en aanpak nationale koppen.



8. Overige **stappen**

Andere samenwerkings-en organisatorische afspraken die ook betrekking hebben op executiekracht & implementatie (waaronder medeoverheden en sectoren).



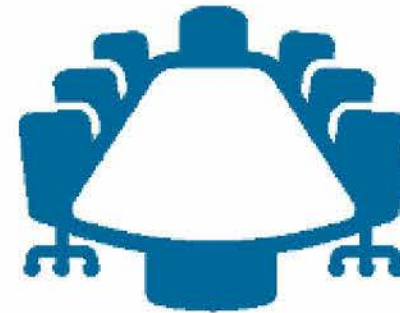
Bijvoorbeeld zaken als bijdragen maatschappelijke partijen, productschappen, grondbank, productierechtenstelsels, 'dienst landelijk gebied'.



9. Mechanisme voor **impact, bijsturing en monitoring**



Monitoring, impact en
evaluatie



Bijsturingsmechanisme.

Bijdragen genodigden

“Als je een schip wilt bouwen,
Moet je werklui niet opdragen hout te verzamelen,
je moet niet het werk verdelen en orders geven.
Leer in plaats daarvan mensen eerst te verlangen naar de eindeloze zee.”

Antoine de Saint-Exupery

Persoonsgegevens



Persoonsgegevens

I – Wetenschap

Dit is wat AERIUS en KDW ons aan natuur laten zien – niets dus



Met **1 parameter** – stikstof – kunnen ecosystemen **niet** geanalyseerd en beheerd worden (dat kan voor geen enkel complex systeem!)

Onzekerheden in AERIUS en KDW zijn én groot én onderbelicht (genegeerd)¹ én **‘misplaatst’**

Het huidige stikstofmodelbeleid veroorzaakt grote juridisch-maatschappelijke onzekerheden tegen hoge kosten zonder natuurbaten

Conclusie: KDW en stikstofdepositiemodellering zijn onbruikbare instrumenten voor de inschatting van de Staat van Instandhouding van Natura2000 terreinen én hun soorten

II – Beleid

1. Er zijn geen oplossingen, slechts afwegingen – *tradeoffs*
2. Wélke kosten (leveren wélke baten)?
3. Wat voor ‘hard (wetenschappelijk) bewijs’ hebben we? (zie I)

¹ Hanekamp et al. 2017. A volatile discourse – reviewing aspects of ammonia emissions, models and atmospheric concentrations in The Netherlands. *Soil Use and Management* 33: 276–287.

Briggs and Hanekamp 2022. Nitrogen Critical Loads: Critical Reflections on Past Experiments, Ecological Endpoints, and Uncertainties. *Dose-Response* DOI 10.1177/15593258221075513.

Hoogste tijd om definitief afscheid te nemen van
'model stikstof' en de *Staat van Instandhouding* van
de natuur *als geheel* serieus te nemen (kijken dus!)

III – Van modelleren naar kijken

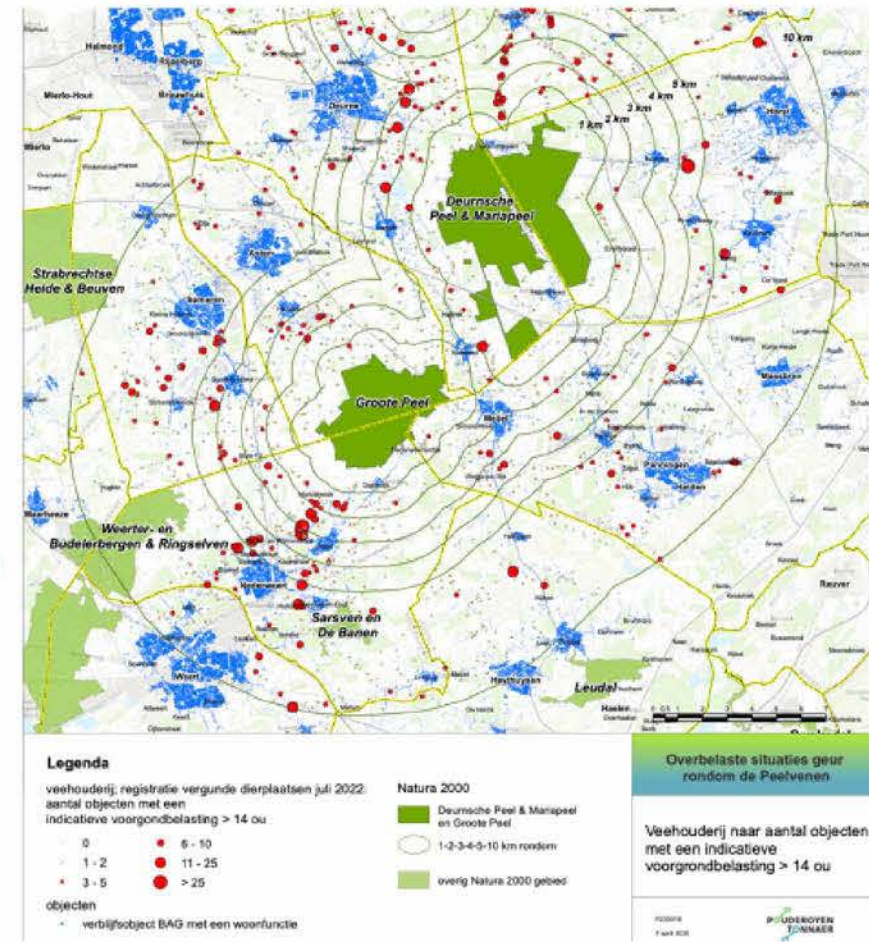


Brunssummerheide

1. Voor het op gang brengen van vergunningverlening (spoor 1) is natuurherstel (spoor 2) een harde randvoorwaarde. Dat wil niet zeggen dat de natuur hersteld moet zijn voordat vergunningverlening weer op gang komt, wel dat de benodigde maatregelen geborgd zijn en de opbrengst daarvan voldoende zeker is.
2. Werk concrete en realistische (aanvullende) doelen (emissiewaarden, doelvoorschriften) uit per sector en houd daarbij voor ogen dat stikstof niet het enige knelpunt is, maar ook verdroging en kwaliteit van grond- en oppervlaktewater voor veel gebieden een knelpunt vormen. Leg de nodige maatregelen in de wet vast. Deze borging is ook nodig om vergunningverlening mogelijk te maken.
3. Doel spoor 2 is behoud en herstel van natuur (halen instandhoudingsdoelen Natura 2000), om dit in beeld te brengen is monitoring noodzakelijk. Niet alleen van de natuurwaarden, maar juist ook van de drukfactoren zoals stikstof

PRAKTIJKVOORBEELD

- Scope
 - Omgevingskwaliteit > stikstof
 - Combineer beleidsdoelen
 - Gebiedsgericht
 - Kosteneffectief
- Proces
 - Leer van de reconstructie zandgronden
 - Creëer planeigenaarschap
 - Faciliteer eigen initiatief/ondernemerschap
- Prioritering
 - Saneer juridische drempels reductie



Persoonsgegevens



Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Reflectie minister Wiersma

Verslag op hoofdlijnen Wetenschapssessie 26 maart 2025

Alleen voor intern (interdepartementaal) gebruik

Deelnemers:

MLVVN, MVRO, MSZW, Persoonsgegevens namens MEZ/MKGG

Persoonsgegevens (gespreksleider)

Aanwezige wetenschappers en experts: zie bijlage

Agendapunt 1 (opening) en 2 (toelichting MCEN proces)

- Opening van de sessie, kort welkomstwoord door MLVVN
- Chatham house rules gelden, maar eigen inbreng mag gedeeld worden.
- Persoonsgegevens geeft korte presentatie over de MCEN: de vier sporen, de planning.

Agendapunt 3 – ronde bijdragen van deelnemers

Persoonsgegevens – Louis Bolk Instituut

- Integrale vraag leidend: waar willen we zijn over 3 jaar met landbouw, natuur en landschap.
- Welke boeren horen daarbij?
- Knoppen om aan te draaien: grondregulatie; garanties bieden; stikstofreductie door omschakelen naar biologisch/natuurinclusief/extensief; land sharing.
- Belast invoer van krachtvoer en kunstmest, benut financiering voor grondregulatie en extensivering.

Persoonsgegevens – Universiteit Utrecht

- Oproep in de Volkskrant 25 februari medeondertekend door 40 wetenschappers
- Echte crisis is een natuurgrijs: naast stikstof andere drukfactoren
- Landbouw is belangrijke oorzaak van de crisis; niet alles kan overal
- Integrale en langetermijn oplossingen nodig: 1) Ontwikkel langetermijnperspectief landbouw; 2) Stap af van sterke functiescheiding; 3) Vertaal visie in vastgelegde ruimtelijke keuzes; 3) Ondersteun multifunctionele landbouw en beloon boeren voor natuurbeheer; 4) Gebiedsgerichte participatieve aanpak; 5) Bedrijfsspecifiek systeem voor doelbereik
- Herstel vertrouwen van boeren in overheid en maak boeren oplossing i.p.v. het probleem.

Persoonsgegevens – Stikstofinfo

- Nederland dreigt vast te lopen. Waar de stikstofdruk hoog is moeten we ingrijpen, maar overgrote deel natuur staat niet op instorten.
- Repareer de Nederlandse wet, ga terug naar de oorspronkelijke bedoeling van de VHR. Sociaal-economisch realisme nodig. Geef vrijstelling aan woningbouw.
- Emissies moeten omlaag, maar het hoe is bepalend. Drie pijlers: 1) Emissieloze bufferzones rondom N2000, 2) Stevig emissiebeleid in overbelaste regio's via gebiedsprocessen; 3) Solidariteit van alle boeren met vrijwillige stappen en beleid
- Kies voor gebiedsgerichte emissiereductie met structurele ondersteuning. Voorbeeld Gelderse Vallei: stimuleer zulke initiatieven.
- Kip en ei probleem: zolang vergunningverlening niet op gang komt, komt emissiereductie niet op gang
- Stel een team B samen: het roer moet om.

- WUR

- Weerbarstig probleem. Je kan versimpelen, ontkennen of lamslaan -> alle drie funest voor vertrouwen in de overheid. Meer van het hetzelfde helpt niet.
- Wat dan wel: neem de transformatie van het voedselsysteem serieus. We leren van Denemarken. Doorbreek alle taboes (krimp, kaartjes, etc), maak een start met kleine stappen en wacht niet op een masterplan.
- Werk langs drie samenhangende sporen: 1) Toekomstig handelingsperspectief van boeren via de zeven transitiepaden van de SER; 2) Begin! Er liggen zoveel initiatieven, ondersteun wat al gebeurt; 3) Omgang met maatschappelijke onrust – boeren voelen zich niet gehoord of erkend. Stel een boer-burgerberaad in.
- Doe het op een gezagwaardige manier: bekwaam, betrokken en betrouwbaar. En zorg dat je het serieus neemt, ook richting Brussel.

– Universiteit Utrecht

- Uit foodvalley proeftuin om te bezien welke interventies werken om emissiereductie te realiseren, blijkt dat met name combinaties van maatregelen effect hebben.
- Om dat te bereiken is er nodig: 1) een gebiedsaanpak; 2) helderheid van de overheid (duidelijke stip op de horizon); 3) appèl op ambachtelijke kennis; 4) monitoring en benchmarking zodat boeren hun input en uitstoot kunnen managen.
- Doelsturing met uitrusting van sensoren is voorlopig niet werkbaar en is mogelijk niet juridisch houdbaar.

WUR

- Het probleem gaat vele jaren terug, 1974 eerste mestrapport.
- Nodig om veel breder te kijken dan stikstof alleen
- Bio-ecosystemen hebben een belangrijke rol vervuld met vastleggen van CO₂, m.n. grasland.
- Vijftal aanbevelingen: 1) Activeren van ecosystemen voor vastleggen CO₂; 2) In hoogproductieve gronden hoog produceren; 3) Andere gronden bestemmen voor natuurontwikkeling, ook natte natuur; 4) Faciliterend, niet voorschrijvend, beleid nodig voor innovatie en ondernemerschap; 5) Stimuleer onderzoek naar robuuste en veerkrachtige agrarische productiesystemen.

– Tilburg University

- Vanuit stikstof verbreden, in strategische context plaatsen, waar perspectief te vinden is: wat is er nu nodig voor boeren om een toekomst te hebben.
- Twee inspiraties:
 - Ruimte voor de Rivier. Hier was een stevig doel gesteld, mooie gecombineerde aanpak, voor juridische toetsing zal dit beter werken
 - Neem Denemarken als voorbeeld. Economisch: is de instrumentering goed georganiseerd. Denk aan goede monitoring; grondpolitiek (grondprijzen zijn te hoog om te overleven); beprijzen aan input of outputzijde wat overmatig is; gerichte subsidies, in combinatie met klimaatoplossingen. Economische kansen voor boeren met vastleggen CO₂.

– Universiteit Utrecht

- Kijkt vanuit bestuurskunde, planologie, toekomststudies naar de niet-technische kant. De samenleving maakt zich zorgen. En zorgen om het democratisch effect

van het besluit dat onverwachts komt: hoe kun je landingsrechten organiseren voor wat we straks gaan doen?

- Wat willen wij met ons landelijk gebied? Waar zit de identiteit van de boer? Hoe kunnen we een andere toekomst organiseren voor boeren zonder veel emissie?
- We plannen vanuit het heden en niet vanuit een toekomstbeeld. Laat zien hoe het anders kan. Dan ontstaat de wens om te veranderen. Organiseer de toekomst door hem bezoekbaar te maken, bijvoorbeeld met een grote manifestatie waar het landelijk gebied zelf de toekomst kan laten zien aan burgers.

Persoonsgegevens – WUR

- Natuur, klimaat, water moeten integraal aangepakt worden. Hoe? Zorg voor een gegarandeerde afname van uitstoot van alles.
- Leid doelen af per bedrijf. Doe dat zo gelijk mogelijk, of kies er juist voor het strenger te maken in randgebieden. Zo voorkom je *tragedy of the commons*. In sommige gebieden zijn managementmaatregelen niet genoeg, zorg voor een eerlijk verhaal.
- Hoe borg je dat: nu nog erg technisch, en op basis van prestaties belonen, maar geleidelijk toe naar normeren en beprijzen.
- Overheid moet keuzes maken: pak je de ene sector bijvoorbeeld zwaarder aan dan de andere?
- Met doelsturing bevorder je beter management en innovaties. Je legt daarmee ook eigen verantwoordelijkheid bij bedrijf. Dat is het meest rechtvaardig en biedt duidelijkheid.

Persoonsgegevens – Stikstofclaim

- Met aanbevelingen en rapporten uit het verleden is niets gedaan (zoals Agenda Duurzame Veehouderij, Landbouwcollectief 2019)
- Oplossingen moeten gevonden worden in het huidige wettelijk kader.
- Adviezen: 1) Zorg voor een Team B; 2) Verplicht om de zoveel jaar bodemonderzoek te doen in de natuur; 3) Stel rekenkundige ondergrens in; 4) KDW uit de wet; 5) Draai aan de knop van Aerius; 6) Focus met ammoniakbeleid op ingestelde significantiestroken rondom natuurgebieden; 7) Bied door ruilverkaveling perspectief aan veehouderijen rondom N2000.

Persoonsgegevens – De Nieuwe Dentank

- Maakt een vergelijking met het Duitse Nordrhein Westfalen: lijkt in alle opzichten op Nederland, maar daar zijn ze er wel in geslaagd om goed met stikstof als drukfactor om te gaan en op efficiënte en eerlijke wijze onderscheid te maken tussen risicovolle projecten en projecten die verwaarloosbaar zijn. Daardoor niet op slot.
- Nederland kampt daarentegen met een onderontwikkelde risicostrategie. We bedenken redenen waarom wat er in Duitsland gebeurt, hier niet kan.
- Maar dat kan wel, met een nieuw stelsel, waarbij we niet alleen kijken naar geborgde daling of additionaliteit.

Persoonsgegevens – Universiteit Leiden en Wetenschappelijke Klimaatraad

- Aansluiten op Persoonsgegevens van depositie naar emissiebeleid. Splits de opgave naar sector, dat is rechtvaardiger.
- Voer een drempelwaarde in voor NOx in de landbouw, dit levert ruimte op voor vergunning.

- WKR-advies over boeren in een veranderend klimaat: Klimaat raakt boeren nu al. Bevindingen: 1) Het gaat boeren niet alleen om het verdienen, maar ook om consistentie en waardering; 2) Met doelsturing geef je ruimte voor ondernemerschap; 3) Betrek boeren bij besluitvoering. Maak hierbij de kaders duidelijk, ook voor 2040 en 2050, voor alle drukfactoren; 4) Afzetmarkt is essentieel; 5) Koop niet uit, is te duur, maar investeer in omschakelen en in samenwerking boeren en maatschappij.

Persoonsgegevens – Tilburg University

- Alles valt of staat met Spoor 2. Neem serieus maatregelen. Niet alleen generiek maar ook gebiedsspecifiek, en alle drukfactoren.
- Spoor 1 is nuttig, kijken of we dingen niet verkeerd doen, maar verwacht geen wonderen. Kijk naar mogelijkheden maar ook naar waar in het verleden al juridische duidelijkheid over is geboden.
- Haastige spoed is zelden goed. Zie Rendac uitspraak waarbij intern salderen toch weer vergunningsplichtig is geworden.
- Europese wetgeving: verwacht niet te veel. Kijk hoe andere landen het doen, zoals Duitsland. Maar hier zijn ook wel verschillen te zien.

Persoonsgegevens – PBL

- PBL krijgt een rol bij de appreciatie van de uitkomst, daarom een iets andere inbreng hier aan tafel.
- Spoor 1: van depositie naar emissiesturing is verstandig
- Spoor 2: inzetten gericht op alleen stikstof is een gevaarlijk spoor. Vanuit jurisprudentie is het begrijpelijk, maar het gaat uiteindelijk om natuurkwaliteit. Bezorgd dat als we het alleen houden bij stikstof, en de natuur verbetert niet voldoende, je dan weer nieuwe vraagstukken krijgt bijvoorbeeld rond waterkwaliteit.
- Uit alle studies van PBL blijkt: natuurkwaliteit is enorm gebaat bij uitbreiden van areaal. Dat hoeft niet hele donkergroene natuur te zijn.

Agendapunt 4: reacties en vragen van kabinetsleden

Vragen richtten zich o.a. op de volgende aspecten: juridische mogelijkheden om op korte termijn vergunningverlening mogelijk te maken, inzet van een gebiedsaanpak, hoe verdere emissiereductie organiseren, relatie emissiereductie en natuurherstel, risico's voor voedselproductie, mogelijkheden van CO2 vastlegging in landbouwgrond.

Agendapunt 5 – Antwoorden van genodigden en discussie

Genodigden gingen in op de vragen van de kabinetsleden. Er werd gesproken over o.a. de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het aanpassen van wetgeving, het belang van natuurherstelmaatregelen en emissiebeleid, vergelijking met stikstofbeleid en vergunningverlening in Duitsland, het creëren van een nieuwe markt voor biologische producten, het maken van ruimtelijke keuzes voor langetermijn perspectief, het belang van ondernemerschap en het stellen van enkele heldere kaders waarbinnen boeren kunnen ondernemen, de mogelijkheden van een programmatische aanpak, de zorgen in de samenleving over de natuur.

Agendapunt 5 Afronding en sluiting

- DG LG&S vat de rode draden van het gesprek samen: 1) Noodzaak voor een brede aanpak die verder gaat dan stikstof alleen; 2) Gebiedsgericht is belangrijk; 3) Perspectief voor ondernemers is cruciaal maar lastig te organiseren. Op termijn meer ruimte voor ondernemerschap via doelsturing. 4) Er is breed maatschappelijk draagvlak nodig. 5) Het vraagstuk is niet alleen technisch.
- MLVVN dankt de aanwezigen voor hun komst.

Bijlage

Overzicht genodigden, in volgorde van spreektijd

Naam	Instituut
Persoonsgegevens	Persoonsgegevens Louis Bolk Instituut
	Persoonsgegevens Universiteit Utrecht
	Scheikundig ingenieur, stikstofmodelleur, ondernemer
	Persoonsgegevens Tilburg University
	Persoonsgegevens WUR
	Persoonsgegevens
	Persoonsgegevens Utrecht University
	Persoonsgegevens WUR Persoonsgegevens
	Persoonsgegevens
	Persoonsgegevens Tilburg University
	Persoonsgegevens Universiteit Utrecht
	Persoonsgegevens WUR
	Persoonsgegevens Stichting Stikstofclaim
	Persoonsgegevens de Nieuwe Denktank
	Persoonsgegevens Universiteit Leiden,
	Persoonsgegevens Wetenschappelijke Klimaatraad.
	Persoonsgegevens
	(Universiteit Tilburg)
	Persoonsgegevens Planbureau voor de Leefomgeving

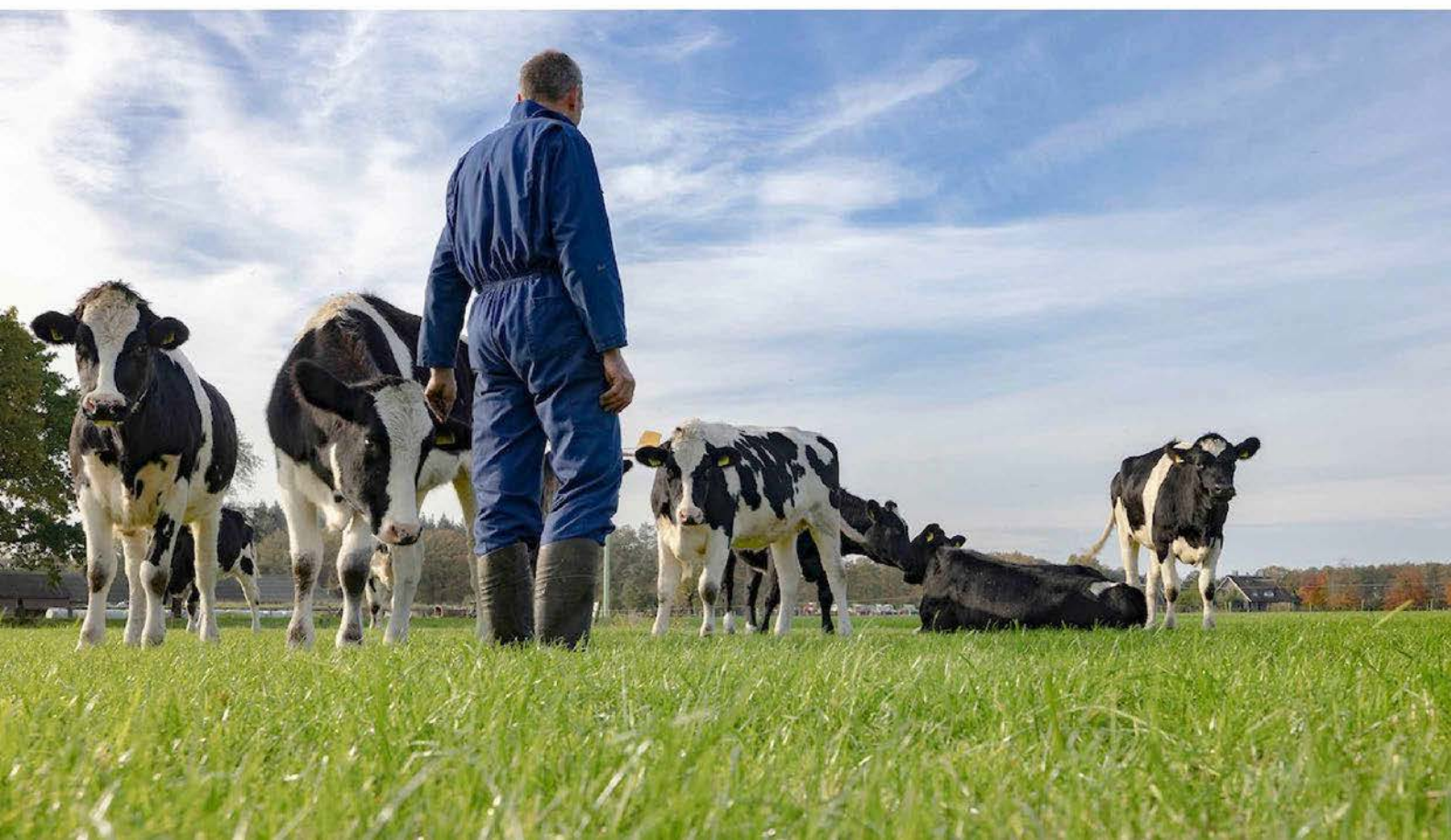


VAN HET STIKSTOFSLOT: DAT KAN!

OPLOSSINGEN UIT REGIO FOODVALLEY

Regio Foodvalley wil scherpe keuzes, duidelijke doelen en een stevig, samenhangend pakket aan betrouwbare maatregelen

5 maart 2025



Dagblad Trouw vat het probleem treffend samen: 'Als de stikstofcrisis ergens het allerhardst knelt, dan is het hier, aan de rand van de Veluwe'¹. Het is namelijk het gebied met de hoogste veedichtheid van Nederland, pal naast de Veluwe, het grootste Natura 2000-gebied van Nederland. Dat zet Regio Foodvalley volledig op slot. De oplossingen van de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel, die als doel heeft om Nederland zo snel mogelijk van het stikstofsloot af te krijgen², zijn dan ook cruciaal voor deze regio. Regio Foodvalley wil niet afwachten waar de ministeriële commissie onder leiding van premier Schoof mee komt, maar zelf bijdragen aan een doorbraak. In onderstaande notitie presenteren wij daarom ons pakket aan oplossingen uit de Gelderse Vallei.

Kort samengevat, moeten we concluderen dat het de landelijke politiek tot dusver niet is gelukt om het stikstofvraagstuk op te lossen. En als we nu niets doen, dan is het alternatief straks veel erger. De toekomst van ons food-agrocluster (economie) en onze natuur (natuurherstel) staan op het spel en de ontwikkeling van onze regio, bijvoorbeeld als het gaat om woningbouw, valt stil. Om uit de impasse te komen vragen wij het kabinet om in plaats van een zachte, een harde heelmeeester te worden, die scherpe keuzes maakt, duidelijke doelen stelt en een stevig, samenhangend pakket aan betrouwbare maatregelen neemt en stel daarvoor ook middelen beschikbaar.

Stikstofprobleem zet Regio Foodvalley op slot

Regio Foodvalley is trots op de prachtige natuur én de boeren: de Veluwe ligt voor een groot deel in onze regio en de Gelderse Vallei heeft een sterke en grote agrarische sector. Dat is bepalend voor de cultuur en sociale cohesie in dit gebied. Onze boeren zijn bovendien cruciaal voor onze voedselvoorziening en maken onderdeel uit van een internationaal toonaangevende (kennis)keten, met daarin onder andere Wageningen University & Research (WUR). We zien ook toenemende verstedelijking. Onze regio maakt onderdeel uit van het NOVEX-gebied Arnhem-Nijmegen-Foodvalley en staat voor de uitdaging om de komende jaren circa 40.000 woningen te bouwen. En bij woningen horen ook mobiliteit, bedrijventerreinen, voorzieningen en energie(projecten). Deze staan echter bijna allemaal op losse schroeven, omdat de vergunningverlening is vastgelopen door het enorme stikstofprobleem in onze regio. Ter illustratie: in de top-10 van gemeenten met de meeste aanvragen voor Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Lbv-plus, staan Regio Foodvalley-gemeenten Ede, Barneveld en Putten respectievelijk op plek 2, 3 en 8³. Vrijwel honderd procent van de Edese, Barneveldse en Puttense veehouders is door het Rijk aangewezen als piekbelaster. Circa een derde van alle piekbelasters in Nederland zit in onze regio.

Dat het stikstofprobleem al zo lang voortduurt, leidt bij boeren tot cynisme, boosheid en onbegrip, terwijl de stand van onze natuur, zoals de Veluwe, niet beter wordt of zelfs achteruitgaat. De agrarische sector in ons gebied heeft al jaren beperkte ontwikkelingsmogelijkheden, met beperkte stikstofreductie tot gevolg. Onze boeren hebben weer perspectief nodig met duidelijke kaders en onze natuur moet herstellen, in lijn met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Als dat lukt, kunnen onze boeren weer boeren, kan onze natuur weer ademen en trekken we ook de vergunningverlening rondom woningen, infrastructuur en energieprojecten weer vlot.

Van de rechter moet het kabinet prioriteit geven aan de kwetsbaarste Natura 2000-gebieden. Het grootste kwetsbare Natura 2000-gebied is de Veluwe. Wij willen graag samen met het Rijk en medeoverheden zorgen dat Nederland ook in de toekomst van dit prachtige gebied kan blijven genieten.

Sterk agrarische regio, focus op bronmaatregelen

Omdat wij een grote verantwoordelijkheid voelen voor ons landelijk gebied, waar zowel onze boeren als de natuur onderdeel van zijn, én omdat het stikstofprobleem de verstedelijking en

¹ <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/ede-zit-helemaal-op-slot-door-stikstof-maar-wil-niet-langer-wachten-en-zoekt-zelf-de-sleutel~b022cc30/>

² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/01/24/ministeriele-commissie-economie-en-natuurherstel-ingesteld>

³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/lbv-plus-actueel#aanvragen-lbv-en-lbv-plus%3A-de-cijfers>

ontwikkeling van onze regio op slot zet, heeft Regio Foodvalley op vrijdag 20 februari een oplosconferentie georganiseerd. Wij hebben wetenschappers, juristen, vertegenwoordigers van de agrarische sector én beleidsexperts uit eigen huis gevraagd wat nodig is om uit de stikstofimpasse te komen. De basis van deze impasse is de slechte staat van de natuur. Overheden en ondernemers werken via drie sporen aan natuurherstel: herstel van natuurgebieden, behoud en herstel van de basiskwaliteit natuur buiten de Natura 2000-gebieden en bronmaatregelen. Het is van essentieel belang dat we werken aan een continue daling van de stikstofemissie, zoals in wetgeving is vastgelegd en recent door de rechters nogmaals is benadrukt. Een evenwichtige bijdrage vanuit alle sectoren (industrie, mobiliteit en agrarisch) is noodzakelijk. In onze sterk agrarische regio, die bijvoorbeeld weinig (zware) industrie kent, heeft de landbouw een sleutelrol om onze regio van het stikstofslot te krijgen.

Oplossingen uit de Gelderse Vallei

De opbrengst van de conferentie bestaat uit oplossingen die in onderstaande notitie verder zijn uitgewerkt en die aansluiten bij de eerste twee doelstellingen van de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel: (1) te verkennen wat er mogelijk is of kan worden in de vergunningverlening en (2) een programma van maatregelen op te stellen gericht op een gegarandeerde vermindering van de stikstofuitstoot en natuurherstel.

In ons pakket aan oplossingen vragen wij het Rijk, maar ook de provincies om een stap naar voren te zetten. Om uit de stikstofimpasse te komen, spelen gemeenten eveneens een belangrijk rol. Wij hebben daarom ook opgeschreven wat wij zelf gaan doen.

Ons pakket aan oplossingen bestaat uit:

- Neem de Vogel- en Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 1,2 en 3 en de Omgevingswet) weer als basis
- Breng zo snel mogelijk goed in beeld wat er al gebeurt aan stikstofemissiereductie om de vergunningverlening vlot te trekken
- Begeleid de al ingezette daling van het aantal dieren in Nederland zorgvuldig
- Wie wat wil ontwikkelen moet bijdragen aan natuurherstel
- Werk aan een gebiedsgerichte aanpak: WAT willen we WAAR onder welke VOORWAARDEN?
- Breng de boer weer in positie om zijn werk te doen



Van het stikstofslot: oplossingen uit de Gelderse Vallei

De oplossingen hieronder sluiten aan bij de eerste twee doelstellingen van de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel: (1) te verkennen wat er mogelijk is of kan worden in de vergunningverlening en (2) een programma van maatregelen op te stellen gericht op een gegarandeerde vermindering van de stikstofuitstoot en natuurherstel.

Belangrijk is dat de Vogel en Habitatrichtlijn weer als basis genomen moet worden. Daarnaast maken we onderscheid in maatregelen met resultaten op de korte termijn om weer ruimte te krijgen in de vergunningverlening en maatregelen die meer tijd vragen. Samen vormen deze maatregelen dan het programma dat bijdraagt aan een blijvende daling van de stikstofemissie.

Neem de Vogel- en Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 1,2 en 3 en de Omgevingswet) weer als basis

De basis van alle problematiek is dat stikstof in plaats van de instandhouding van de natuur leidend is geworden in beleid. De provincies hebben de verantwoordelijkheid te werken aan de instandhoudingsverplichting en dat uit te werken in een actualisatie van N2000-beheerplannen en de passende beoordeling (lid 3 en artikel 5.1 en artikel 16.53c, eerste lid van de Omgevingswet) toe te passen. Naast de actualisatie van het N2000-beheerplan moeten de provincies ook maatregelen nemen gericht op de instandhouding en daarmee geen verslechtering van de N2000-gebieden (lid 1 en 2 en *artikel 3.8, derde lid van de Omgevingswet*).

De actualisatie van het N2000-beheerplan bestaat uit een integraal programma (arrangement) van maatregelen, waarmee een gegarandeerde vermindering van de stikstofuitstoot en natuurherstel wordt gerealiseerd en dat ruimte moet bieden aan de vergunningverlening. Daarbij kan gedacht worden aan intrekken van de latente ruimte uit de N2000-vergunningen (want latente ruimte bestaat niet meer na de laatste uitspraken van de Raad van State), zonering rond N2000-gebieden, hydrologische maatregelen en gebiedsdoelen (plafonds). Geborgde en met urgentie uit te voeren natuurherstelmaatregelen zijn hier een cruciaal onderdeel van (Artikel 6, lid 1 en 2 Habitatrichtlijn). Vertaal deze gebiedsdoelen naar de omgevingsverordening van de provincies. Zo wordt de dalende stikstofemissie voor een gebied juridisch geborgd, wat vergunningverlening weer mogelijk maakt. Werk daarbij ook buiten de N2000-gebieden aan een gebiedsgerichte aanpak voor instandhouding en herstel van de natuur in N2000-gebieden.

1.1. MAATREGELEN MET RESULTATEN OP DE KORTE TERMIJN

1. Breng zo snel mogelijk goed in beeld wat er al gebeurt aan stikstofemissiereductie om de vergunningverlening vlot te trekken

Hoever zijn we eigenlijk met de instandhouding van de N2000-gebieden (VHR) en het doel dat in de Omgevingswet is opgenomen (in 2030 50 procent van de oppervlakte aan stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden onder de KDW)? De deskundigen geven aan dat we al op de goede weg zijn. Maar we hebben geen actueel inzicht in wat we hebben bereikt. Rijk en provincies moeten aan de slag en om dat inzichtelijk te maken. Wat hebben we al gedaan sinds 2018 en tot welke daling van stikstofdepositie (per N2000-gebied) heeft dat geleid? Volgens de WUR⁴ heeft sinds 2018 al een daling van 15 procent ammoniakemissie plaatsgevonden en gaan we richting 30 procent in 2026 met het verdwijnen van de derogatie (minder mestaanwending). Gebruik dit cumulatieve overzicht als toetsingskader bij de vergunningverlening.

Hierbij moet in elk geval meegenomen worden:

- De boeren die een PAS-melding hebben gekregen
- Projecten die intern hebben gesaldeerd zonder natuurvergunning
- De emissiereductie die voortvloeit uit de Lbv en Lbv-plus moet gekwantificeerd worden
- Boeren die meedoen met de extensiveringsregeling
- Vergunningverlening voor technische innovaties (rekening houdend met de failliet verklaarde RAV-systematiek)
- De huidige veestapel t.o.v. 2018 (de reeds ingezette krimp van de veestapel kwantificeren door het beleid dat al is ingezet, zoals de beëindigingsregeling)

Daarbij moet duidelijk zijn hoe deze emissiereductie gaat bijdragen aan natuurherstel (artikel 6, lid 2 Habitatrichtlijn).

Conclusie van de deskundigen tijdens de conferentie was: wat we op dit moment doen is niet genoeg voor het bereiken van het doel zoals opgenomen in de Omgevingswet en voor de instandhouding van de natuur. Dus er moet meer gebeuren op de korte termijn.

2. Begeleid de al ingezette daling van het aantal dieren in Nederland zorgvuldig

De ontwikkelingen zoals genoemd onder punt 1 leiden al tot een afname van het aantal dieren landelijk. Daarnaast denken we dat een groot aantal boeren op korte termijn zal stoppen omdat zij boven de 55 zijn en geen opvolger hebben. Het is van belang dit zorgvuldig te begeleiden met structuurbeleid (conform motie Holman)⁵. Dit om een kritische massa van sectoren te behouden die kan werken aan een duurzame veehouderij. Daarmee wordt bijgedragen aan de vermindering van de stikstofemissie. Het structuurbeleid bestaat uit verbetering van de huidige landelijke beëindigingsregeling, een nieuwe gebiedsgerichte beëindigingsregeling en aandacht voor grond. De inschatting is dat het aantal dieren in Nederland met 20-30% afneemt en waardoor de landelijke deken aan stikstofemissie omlaag wordt gebracht.

3. Wie wat wil ontwikkelen moet bijdragen aan natuurherstel

Om dit te realiseren moet bij projecten gevraagd worden om met emissiereductie bij te dragen aan herstel van de natuur. Dit geldt zowel voor intern als extern salderen. Daarmee kunnen projecten zoals woningbouw, functieverandering en infrastructuur weer gerealiseerd worden.

Hoe groot dit percentage is, is afhankelijk van het nabijgelegen natuurgebied. Bijvoorbeeld voor het N2000-gebied Veluwe wordt nu gevraagd om 65 procent van de reductie van de stikstofemissie

⁴ https://www.ipo.nl/media/ft5dg2zg/wenr-rapport-3240_totaal_lr.pdf

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z03351&did=2025D07561>

voor de natuur te bestemmen bij extern salderen met veehouderij door de Provincie Gelderland. Aan de provincies wordt gevraagd om bij intern salderen de afoming alleen te hanteren voor de gebruiksfase, waarbij de emissie in de bouwphase uiteraard niet mag leiden tot een depositie die groter is dan de referentiesituatie. Hiermee wordt het behouden van ontwikkelruimte gecombineerd met het verzekeren van een permanente afname van depositie op lange(re) termijn.

We vragen aan Rijk en provincie om dit nader uit te werken en daarbij ook de grootschalige projecten (zoals in onze regio de ontwikkelingen van Defensie) die van groot maatschappelijk belang zijn mee te nemen.

1.2. MAATREGELEN MET RESULTATEN OP DE MIDDELLANGE TERMIJN

1. Werk aan een gebiedsgerichte aanpak: WAT willen we WAAR onder welke VOORWAARDEN?

Neem als gebied een praktische schaal waarop (sociale) samenhang bestaat om samen te werken (de Veluwe is een te groot gebied om effectief samen te werken). Het is noodzakelijk om te werken vanuit een integrale benadering (zoals aandacht voor voedselzekerheid, stikstof, KRW, CO2/methaan, biodiversiteit/basiskwaliteit natuur en dierwaardige veehouderij). Maak voor zo'n gebied een gezamenlijk plan met collectieven, boeren, grondeigenaren en de rest van de (kennis) keten. Daarbij kan een gebiedsgerichte organisatie (vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Dienst Landelijk Gebied vroeger) uitvoering aan geven.

Regio Foodvalley staat voor een gebiedsgerichte benadering waarbij het ons helpt als er een emissieplafond per gebied wordt vastgesteld (milieugebruiksruimte, omgevingswaarde). Dat helpt de natuur en het ontwikkelperspectief meer dan een nieuwe verhoogde ondergrens per project. Borg daarbij de emissieplafonds in de omgevingsverordening van de provincie. Een gebiedsgerichte aanpak betekent een uitwerking en vertaling van gebiedsdoelen en maatregelen (bijvoorbeeld zonering van 500 meter in relatie tot stikstofgevoelige N2000-gebieden) en een uitwerking (wat past waar onder welke voorwaarden?) in een lokaal gebiedsgericht programma, zoals bedoeld onder de Omgevingswet (uitwerking van de omgevingsvisie). De monitoring van de voortgang van het gebiedsplan staat dan centraal. Met Aeries kunnen we op gebiedsniveau bepalen wat de effecten zijn van de plannen op de natuur. Dit betekent dat Aeries niet meer nodig is voor individuele vergunningverlening. Vervolgens heeft dit zijn doorwerking in de gemeentelijke omgevingsplannen. Dit vergt ook experimenteerterruimte om op regionaal en lokaal niveau samen te werken met agrariërs aan hun toekomstperspectief.

2. Breng de boer weer in positie om zijn werk te doen

Regio Foodvalley ziet mogelijkheden om samen met de boeren te werken aan doelen uit het gebiedsplan, de stip op de horizon waar we naartoe werken. Deze doelen werkt de boer uit in ondernemingsplannen (zoals de pilot ondernemingsplannen). De boer voelt daarmee verantwoordelijkheid om rekening te houden met onder andere de stikstofemissie. Dit moet niet in wetten worden vastgelegd. De sector moet daar zelf aan werken en controleren (bijvoorbeeld zoals bij de antibiotica en in de voedseltechnologie). Met het verminderen van de regeldruk kan de boer weer ambachtsman zijn. Om dit goed te kunnen doen heeft hij een managementinstrument nodig, waarbij:

- Doelsturing niet gebruikt wordt als toetsingskader voor vergunningverlening, maar als hulpmiddel bij management en vakmanschap;
- Kringloopwijzer (melkveehouderij), de stoffenbalans voor intensieve sectoren en eenvoudige mineralenboekhouding onderdeel zijn van het management instrumentarium voor boeren;
- Jaarlijks de vormen van doelsturing en effecten worden gerapporteerd. Ook in relatie tot de gebiedsgerichte doelstellingen. De boer toont via een soort jaarverslag aan wat hij doet.

- Controle geschiedt door een autoriteit die beoordeelt of de boer werkt aan de doelen die we gezamenlijk willen bereiken. Dit is een onafhankelijke organisatie met kennis en kunde van de sector, bijvoorbeeld in de vorm van een *notified body*.
- Het halen van het gebiedsdoel is geen vrijblijvende zaak. De verantwoordelijkheid voor het behalen ervan ligt bij de overheid op regionaal of lokaal niveau en deze ziet hierop toe.

Om dit te realiseren: stimuleer innovatie en bied experimenteerruimte om te werken aan de stip op de horizon. Wijs met prioriteit de Regio Foodvalley aan als experimenteergebied. Het verdient daarom ook de aanbeveling dat NH3 en NOx worden gescheiden in de benadering van het stikstofvraagstuk en de industrie via deze weg ook meer verantwoordelijkheid krijgt voor het vraagstuk.

De sector kan de kosten voor verduurzaming maar beperkt dragen. Zorg daarom voor goede regelingen die kosten voor emissie-verlagende maatregelen of voor extensiveren langdurig dekken. Maak ook ruimhartige opkoopregelingen waarmee juist ook oude- en niet-duurzame stallen worden gesloopt.

Deze aanpak vraagt een andere manier van denken bij vergunningverlening: denk vanuit het gebied en niet vanuit het individu en vanuit wat emissie betekent voor de effecten op de natuur. Het gebiedsplan staat in het vervolg centraal. Dat betekent dat Aeries niet meer nodig is voor de individuele vergunningverlening, want daar is het te onzorgvuldig voor.

Wat gaan de gemeenten in Regio Foodvalley zelf doen?

Om uit de stikstofimpasse te komen hebben alle overheden een rol. Dus ook gemeenten. Dit gaan wij doen:

1. Uitvoering geven aan ons Regionaal Perspectief Landelijk Gebied:
2. Vertaling van gebiedsdoelen en maatregelen naar de gemeentelijke omgevingsplannen.
3. Uitwerking geven aan wat en waar past onder welke voorwaarden in het gebiedsprogramma's voor (deel)gebieden (uitwerking omgevingsvisies).
4. Wij geven de boer integraal randvoorwaarden mee, waaronder indicatief 40% stikstofreductie in de intensieve veehouderij en 30% in de melkveehouderij, waaraan gewerkt kan worden (pilot ondernemingsplannen, interimbeleid veehouderij). Dit kunnen we aanpassen op basis van uitkomsten uit de gebiedsgerichte aanpak. Wij vragen aan de boeren in een ondernemingsplan hoe zij aan integrale randvoorwaarden gaan werken en wat zij daarvoor nodig hebben.
5. Samen met de andere overheden werken aan de uitwerking in gebiedsplannen (Binnenveld, GEUS, Groene Valleilint en Ede-Barneveld).
6. Stoppende ondernemers goed faciliteren via het bestaande en effectieve regionale functieveranderingsbeleid.
7. Werken aan natuurherstel in onze eigen stikstofgevoelige natuurgebieden (bijvoorbeeld bekalking Edese bos door gemeente Ede).
8. Werken aan basiskwaliteit natuur (BKN), conform het RPLG, in het landelijk gebied en stedelijk gebied (Pilot LVVN). Dit ondersteunt de natuurdoelen van de Veluwe. Waaronder het stimuleren van boeren, burgers en bedrijven om te werken aan versterking van het natuurlijk systeem via bijvoorbeeld subsidies en pachtvoorwaarden.