

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag

Betreft Kabinetsreactie op het rapport 'De stikstofcrisis: van verwarring naar
verbinding'

Geachte voorzitter,

Met deze brief, die eveneens aan de Tweede Kamer is gezonden, geef ik een reactie op het rapport 'De stikstofcrisis: van verwarring naar verbinding' (hierna: het rapport). Met deze brief ga ik in op het verzoek van de Tweede Kamer commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur¹. Het rapport stuur ik als bijlage mee bij deze brief. Verder treft u bij deze brief het advies aan dat ik heb uitgevraagd bij de landsadvocaat over de juridische houdbaarheid van een aantal van de voorstellen uit het rapport. Daarmee geef ik ook invulling aan een verzoek van de Tweede Kamer commissie.²

Tegelijk met deze brief stuur ik de brief over het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof aan de Eerste en Tweede Kamer. Zoals uit die brief blijkt, komen veel elementen uit het rapport terug in de aanpak van het kabinet. Hieronder licht ik dat toe aan de hand van de verschillende onderdelen van het rapport.

Inhoud rapport

Probleemanalyse van de stikstofproblematiek

De onderzoekers stellen dat de stikstofproblematiek de afgelopen jaren is uitgegroeid tot één van de belangrijkste problemen in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Daarbij onderscheiden zij drie typen onderliggende oorzaken: milieukundige, ecologische en juridisch-beleidsmatige.

Allereerst is er volgens de auteurs sprake van een milieukundig probleem. Er zijn duidelijke doelen gesteld voor de bescherming en de verbetering van milieu, natuur, water en klimaat. Doelrealisatie vereist onvermijdelijk een structurele daling van de uitstoot van stikstof.

Daarnaast is er sprake van een ecologisch probleem. In veel natuurgebieden is sprake van natuurschade, veroorzaakt door decennialange stikstofdepositie, klimaatverandering, verdroging en achterstallig beheer. Dit probleem vraagt om

¹Verzoek om reactie op het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding' 26 maart 2026. Kenmerk: 2026Z05779/2026D14035

²Verzoek om het advies van de Landsadvocaat over de aanbevelingen in het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding' aan de Kamer te doen toekomen. Kenmerk: 2026Z10897/2026D27025

gerichte ecologische herstelmaatregelen: zowel maatregelen die op korte termijn de negatieve effecten van stikstof neutraliseren als maatregelen die op langere termijn werken aan systeemherstel.

Tot slot kent de problematiek een juridisch-beleidsmatig aspect. De onderzoekers stellen dat een gebrekkige aanpak van het milieukundige en het ecologische probleem ertoe leidt dat het voorzorgbeginsel een zware wissel trekt op de bewijslast van plannen en projecten om te beoordelen of het 'er wel bij past' gegeven de gevolgen van stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied. De onderzoekers stellen dat het additionaliteitsvereiste is verworpen tot een complexe en bijna onmogelijke bewijsopdracht, en halen aan dat zelfs projecten die stikstofemissies vergaand reduceren moeilijk kunnen worden vergund.

Oplossingsrichtingen

In het rapport doen de onderzoekers een aantal voorstellen om deze diverse aspecten van de problematiek te adresseren. Allereerst een inzet op stikstofemissiereductie door middel van doelsturing op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Daarnaast een inzet op natuurherstel in Natura 2000-gebieden door instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen tegen verslechtering vast te leggen in nieuwe beheerplannen voor elk Natura 2000-gebied. Vergunningverlening kan volgens de onderzoekers weer mogelijk worden door op een andere wijze te voldoen aan het additionaliteitsvereiste, de invoering van een rekenkundige ondergrens en het verlenen van een generaal pardon aan alle PAS-melders, interimmers en andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledig passende vergunning hebben buiten de bufferzones van 500 meter.

Appreciatie

Het stikstofdossier is één van de opgaven waar het kabinet een doorbraak wil realiseren. Dat vraagt om heldere keuzes en het opbouwen van vertrouwen. In de afgelopen maanden is met die uitgangspunten gewerkt aan een aanpak. Daarbij is dankbaar voortgebouwd op onder meer dit rapport. In de brief over het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof, die tegelijk met deze brief aan beide Kamers wordt gezonden, staat deze aanpak toegelicht.

Stikstofemissiereductie

De contouren van de aanpak uit het rapport voor emissiereductie komen op hoofdlijnen overeen met de inzet van het kabinet. Een robuust en deels gebiedsgericht emissiereductiebeleid is ook onderdeel van de aanpak van het kabinet. Net zoals in het rapport wordt voorgesteld, zet het kabinet in op een aanpak gericht op zones rondom Natura 2000-gebieden.

Daarnaast zet het kabinet ook in op doelsturing. Het kabinet zet op dat vlak nu een belangrijke stap naar een stelsel van afrekenbare emissienormen voor 2035 op bedrijfsniveau. Dat biedt duidelijkheid en richting. Met verschillende instrumenten krijgen boeren ondersteuning om op bedrijfsniveau te sturen op geborgde emissiereductie of vrijwillig te beëindigen. Het maatregelenpakket van het kabinet is erop gericht om de emissiedoelen voor 2035 te halen, maar voorziet ook in het treffen van aanvullende maatregelen voor als tóch blijkt dat de sectorale emissiedoelen niet worden gehaald. Voor de landbouw wordt, zoals aangekondigd in het coalitieakkoord,

wettelijk vastgelegd dat, als het emissiedoel voor 2035 niet wordt gehaald, als ultieme remedie kan worden gestuurd op het aantal dieren dat gehouden kan worden.

Overeenkomsten zie ik ook waar het gaat om de rollen van Rijk en provincies. In het rapport wordt de nadruk gelegd op het provinciale beheerplan en het bevoegd gezag van de provincies. Ik pak de uitwerking van de stikstofaanpak ook samen met provincies op en voorzie in een gedeelde verantwoordelijkheid te komen tot de zonering en de bijbehorende doelen en maatregelen van de meest kwetsbare gebieden.

De in het rapport voorgestelde aanpak leunt sterk op emissiereductie in bufferzones en op doelsturing op emissies. Hierbij wordt 'op maat' een geborgde daling in stikstofemissie gerealiseerd via landelijk geldende normen, dan wel specifiekere regels voor hotspots en bufferzones. De auteurs maken niet inzichtelijk of dit bij elkaar voldoende optelt om aan de natuuropgave (artikel 6, lid 1 en 2, Habitatrichtlijn) te voldoen en of een dergelijke aanpak voldoende uitvoerbaar is. Het rapport biedt vooral een denkwijze voor een aanpak, maar nog geen uitwerking met betrekking tot de reductie die op gebiedsniveau nodig is, de maatregelen die daarvoor nodig zijn en de resterende opgave die via emissieplafonds per landbouwbedrijf op gebiedsniveau moet worden gerealiseerd. Het vormgeven van een gebiedsplafond moet worden afgeleid van wat nodig is voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Om die instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, zijn hoe dan ook ingrijpende maatregelen nodig. Het WUR-rapport doet daar niet aan af.

Natuurbehoud en -herstel

Het kabinet zet net als de auteurs van dit rapport behoud en herstel van de kwaliteit van de natuur in Natura 2000-gebieden centraal. Beheerplannen voor betrokken Natura 2000-gebieden kunnen hierbij in de aanpak op gebiedsniveau het een en ander bij elkaar brengen en sturen. In het rapport wordt gesteld dat natuurherstel proactief moet plaatsvinden door middel van gericht beheer. Om een achterstand in natuurherstel ongedaan te maken is het daarbij volgens de opstellers van het rapport van belang dat de grote terreinbeherende organisaties een duidelijke, meerjarige opdracht krijgen met concrete doelstellingen, stabiele financiering, en heldere prioriteiten in de maatregelen. In de *position papers*^{3,4} en de technische briefing voor de Tweede Kamercommissie Landbouw naar aanleiding van dit onderzoeksrapport werd de verbinding met de kwaliteit van de natuur nog nadrukkelijker gelegd.

Het kabinet zal extra inzetten op effectief natuurbeheer, als belangrijke bijdrage aan de natuurdoelen. Het beheer is mede door de hoge stikstofdepositie intensief en duur. Zoals opgenomen in het coalitieakkoord stelt het kabinet hiervoor daarom structureel middelen beschikbaar. Over de wijze waarop deze investering vorm krijgt, ben ik in gesprek met de provincies en natuurbeheerders. Naast natuurbeheer investeert het kabinet ook structureel in agrarisch natuurbeheer, natuurherstel (onder meer ter uitvoering van de Natuurherstelverordening) en areaaluitbreiding (het zo snel mogelijk afmaken van het Natuurnetwerk Nederland).

³Position paper J. Erisman t.b.v. technische briefing over het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding' d.d. 13 mei 2026

⁴Position paper G. Ros t.b.v. technische briefing over het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding' d.d. 13 mei 2026

Het verbeteren van verslechterde natuurgebieden vereist een brede aanpak, met een aanzienlijke beperking van diverse drukfactoren. Naast de voorgestelde beheersmaatregelen binnen Natura 2000-gebieden zullen er ook maatregelen nodig zijn om andere drukfactoren in de omgeving van natuurgebieden te beperken, en daarmee (dreigende) verslechtering van de natuur te voorkomen en instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Zo zijn herstel van watersystemen, het tegengaan van versnippering en het meenemen van natuuropgaven in de ruimtelijke puzzel belangrijke onderdelen van de aanpak van het kabinet om onze natuur duurzaam te herstellen en om invulling te geven aan de Vogel- en Habitatrichtlijn en aan de Natuurherstelverordening.

Vergunningverlening en aanpassen wettelijke doelen

Ook in de aanpak van het kabinet zijn vergunningverleningsinstrumenten een integraal onderdeel. Belangrijk is om deze instrumenten juridisch houdbaar in te richten op basis van een gebleken en geborgd reductiepakket. Het kabinet zet daarbij in op verduurzaming ten gunste van stikstofreductie, een concreet maatwerkprogramma om PAS-melders aan een oplossing te helpen en, na vaststelling van een voldoende en geborgd pakket met aanvullende specifieke beheersmaatregelen, de invoering van een rekenkundige ondergrens en het vervangen van de op de kritische depositiewaarde (KDW) gebaseerde stikstofdoelen door sectorale emissiereductiedoelen.

Ik heb de landsadvocaat gevraagd in te gaan op de juridische houdbaarheid van de in het rapport voorgestelde aanpak en de verdere duiding die daarop door de auteurs middels hun *position paper* is gegeven. Hierbij heb ik de landsadvocaat gevraagd specifieke aandacht te besteden aan de voorgestelde wijze van voldoen aan het additionaliteitsvereiste, een generaal pardon voor PAS-melders, en het invoeren van een rekenkundige ondergrens van minimaal 1 mol. Tenslotte heb ik ook gevraagd in te gaan op de *position paper* die professor Erisman, als niet bij het rapport betrokken deskundige, daartoe uitgenodigd voor de technische briefing heeft ingediend.

Uit de beantwoording van de landsadvocaat blijkt dat de aanpak uit het rapport tegemoetkomt aan de kern van de rechtspraak van de bestuursrechter. Daarbij is volgens de landsadvocaat wel elementair dat per Natura 2000-gebied inzichtelijk wordt gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke emissiedaling binnen afzienbare termijn, om (dreigende) verslechtering van beschermde habitats te voorkomen. Deze uitwerking moet nog plaatsvinden in de Natura 2000-beheerplannen. Ik concludeer zodoende dat het rapport belangrijke richting geeft maar ook dat er nog nadere concretisering van invulling en maatvoering nodig is. In de voorstellen van het kabinet hebben we hier een stap in gezet.

De landsadvocaat kan de benadering van het additionaliteitsvereiste in het rapport in grote lijnen volgen, hoewel er nog het nodige moet worden uitgewerkt voordat deze benadering daadwerkelijk de vergunningverlening weer op gang kan brengen. Zo moet (i) de koppeling tussen de emissieruimtes en de effecten op de Natura 2000-gebieden nog in de beheerplannen worden uitgewerkt; (ii) per Natura 2000-gebied inzichtelijk worden gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke emissiedaling binnen afzienbare termijn; en (iii) per gebied nog tot een verdeling van de totale emissieruimte worden gekomen, wat volgens de landsadvocaat een complexe exercitie zal zijn.

De landsadvocaat merkt op dat het nog ontbreekt aan een inhoudelijke wetenschappelijke onderbouwing voor een rekenkundige ondergrens van minimaal 1 mol. De landsadvocaat geeft in het advies ook aan dat in de praktijk nog niet aan de eisen uit de rechtspraak voor een generaal pardon voor PAS-melders kan worden voldaan, en dat de auteurs van het rapport hier geen oplossing voor geven. In het bijbehorende addendum heeft de landsadvocaat toegelicht wat ervoor nodig is om binnen de aanpak van de WUR perspectief te bieden aan PAS-melders. Een goede uitwerking en uitvoering van de aanpak in de praktijk is daarbij van belang. In de periode tot eind dit jaar zullen we samen met de provincies, enkele auteurs van het WUR-rapport en de agrarische partijen (o.a. LTO en NAJK) verkennen voor welke gebieden de aanpak vanuit het WUR-rapport praktisch uitvoerbaar zou kunnen zijn (inclusief het idee van een nieuwe referentiesituatie). Onderzocht wordt of, en zo ja hoe, door aanpassing van beleidsregels voor vergunningverlening een permanente vergunningsoplossing voor PAS-melders en interimers zou kunnen worden geboden. Uiterlijk eind dit jaar zal het kabinet de resultaten van deze verkenning aan de Kamer presenteren.

De analyse van prof. Erisman geeft volgens de landsadvocaat geen aanleiding om de bovenstaande conclusies aan te vullen. Wel steunt het pleidooi van prof. Erisman voor substantiële aanpassingen op het huidige landbouwsysteem mij om een samenhangende aanpak verder in te zetten en uit te werken, met daarbij aandacht voor alle belangrijke landbouwthema's.

De uitwerking om Nederland van het slot te krijgen

Het is zeer waardevol dat onderzoekers met diverse achtergronden en visies betrokken zijn bij de stikstofproblematiek en dat zij voorstellen doen die kunnen bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke opgaven. Bij de uitwerking van het beleid hebben we de voorgestelde oplossingsrichtingen dankbaar benut, evenals voorstellen die door andere maatschappelijke partijen zijn gedaan^{5,6,7}. Ook heb ik de presentaties in de technische briefing betrokken en zijn er verschillende gesprekken met de auteurs geweest. Ik verken ook de mogelijkheden om een aantal wetenschappers, zoals bijvoorbeeld betrokkenen bij het WUR-rapport, via een expertpool actief te blijven betrekken bij de vervolgitwerking, om reflecties op te halen, de aanpak te toetsen en waar mogelijk aan te scherpen met goede ideeën. Vanuit diezelfde optiek zal het kabinet ook de landsadvocaat betrekken bij de verdere uitwerking.

Hoogachtend,

Jaimi van Essen
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur

⁵ IPO, LTO, UVW, NAJK, VNG. 2025. Bouwstenendocument emissiereductie landbouw Vergunningverlening in Nederland weer in beweging

⁶ Natuur & Milieu, VNO-NCW, Natuurmonumenten, Bouwend Nederland. 2026. Een stabiele route uit de stikstofcrisis.

⁷ LandschappenNL, Natuurmonumenten, UvB, FPG, IPO, VNG, UvW. 2025. Bouwsteendocument Natuur: Met geborgd natuurherstel, vergunningverlening Nederland weer in beweging.