

Inventarislijst - Verzoek documenten MCEN

Nr.	Onderwerp	Eenheid kabinetsbeleid	Procespositie
1	28 januari MCE&N LVVN Politieke opdracht ministeriële commissie Economie Natuurherstel en planning.pdf		
2	28 januari Presentatie voor ministeriële commissie PBL (1).pdf		
3	11 februari MCEenN LVVN 96535513 Contourenbrief bedrijfsspecifieke emissienormen stikstof en broeikasgassen.pdf	Integraal	
4	11 februari MCEenN LVVN 92859 aanpak Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel.pdf	Integraal	
5	18 februari MCEenN LVVN 97133537 Notitie Betrokkenheid externe partijen in MC-proces (inclusief Catshuissessies).pdf		
6	18 februari MCEenN LVVN 97144021 Achtergrondnotitie bevindingen Remkes 'Wat wel kan' (2022).pdf		
7	18 februari MCEenN LVVN 97130253 Factsheet sectorale bijdragen aan stikstofdepositie en -emissie.pdf		
8	18 februari Ambtelijke stand van zaken aanpak MCEN sporen - informatief (final).pdf		
9	18 februari MCEenN LVVN 97133537 Notitie impact uitspraken intern salderen 2020-2025.pdf		
10	4 maart MCEenN LVVN 94917 - Agendapunt Voorbereiding Catshuissessies 5 en 12 maart (1).pdf		
11	4 maart 040325_Presentatie Ministeriele cie Economie en Natuurherstel_finaal.pdf		
12	4 maart MCEenN LVVN 97367609 presentatie tbvhet inzichtelijk maken van de aard en omvang van de opgave voor economie en natuurherstel.pdf		
13	4 maart MCEN LVVN 97015348 Tussentijds advies hoger beroep Greenpeace.pdf		Integraal
14	4 maart MCEN 4 maart 2025 viersporenaanpak stand van zaken (final).pdf		
15	11 maart MCEN LVVN 97509531 Rekenkundige ondergrens - voorlichting Raad van State.pdf		Gedeeltelijk
16	11 maart MCEN LVVN 97523055 Bijeenkomst 'inzichten van de wetenschap'.pdf		
17	11 maart MCEN LVVN ambtelijke stand van zaken - 11 maart.pdf		
18	11 maart Resultaten inventarisatiefase sporen.pdf		
19	25 maart MCEN LVVN 97829557 HERZIENE VERSIE Notitie Clustering 'vier sporen'.pdf		
20	25 maart MCEN 25 maart stand van zaken (final).pdf		
21	1 april LVVN_MCEenN LVVN 97830050 Advies hoger beroep Greenpeace.pdf		Integraal
22	1 april LVVN_MCEenN LVVN 97972568 Notitie invulling bouwstenen spoor 1.pdf		
23	1 april LVVN_MCEenN LVVN 97726719 Contouren programma van maatregelen spoor 2.pdf		
24	8 april LVVN_DEP-V_Notitie invulling bouwstenen spoor 1 MCEN.pdf		
25	8 april LVVN_DEP-V_Notitie invulling bouwstenen spoor 2 MCEN_GEWIJZIGD.pdf		Gedeeltelijk
26	8 april LVVN_MCEenN LVVN 97830050 Advies hoger beroep Greenpeace.pdf		Integraal
27	8 april DEP-V_MCEN 8 april Stand van zaken (ambtelijk).pdf		

28	14 april PBL voor MCEN 14 april 2025.pdf		
29	14 april Handout MCEN 14 april 2025 (minister).pdf		
30	14 april LVVN_DEP-V_MCEenN LVVN 98244011 Maatregelen spoor 2 MCEN.pdf		Gedeeltelijk
31	14 april DEP-V MCEN Stand van zaken (ambtelijk) 14 april.pdf		
32	24 april LVVN_DEP-V_MCEenN LVVN 98438424 Kamerbrief Startpakket Nederland van het slot.pdf	Integraal	
33	24 april DEP-V MCEN Stand van zaken (ambtelijk) 24 april.pdf		
34	24 april LVVN_DEP-V_MCEenN LVVN 98435034 startpakket financiën.pdf		

Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (MCE&N)

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**Auteur**

Persoonsgegevens

T Persoonsgegevens

Persoonsgegevens @minInv.nl

Datum

24 januari 2025

Kenmerk

DGLGS / 96767426

nota

Instelling ministeriële commissie 'Economie &
Natuurherstel'**Kopie aan****Bijlage(n)**

1

Aanleiding

Op 18 december 2024 heeft de Raad van State twee uitspraken gedaan¹ in de zaken Amercentrale en Rendac over natuurvergunningen en intern salderen. Daarnaast heeft op 22 januari de rechtbank in Den Haag een uitspraak gedaan in de bodemprocedure van Greenpeace Nederland over de maatregelen die de Staat treft om de stikstofbelasting op de meest kwetsbare natuur te verminderen.²

Deze uitspraken zijn ingrijpend en hebben aanzienlijke gevolgen voor de verlening van natuurvergunningen en de (rechts)zekerheid voor verschillende (eerder uitgevoerde) projecten binnen de industrie, defensie, landbouw, woningbouw, luchthavens en andere sectoren, en voor onderwerpen als verduurzaming, innovatie, aanleg van energie-infrastructuur, en de legalisatie van PAS-melders. Het is noodzakelijk om tot oplossingen en maatregelen te komen. Om de besluitvorming over de oplossingen en benodigde maatregelen te versnellen wordt een Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (MCE&N) ingericht.

Beslispunten

- U kunt instemmen met de politieke opdracht.
- U kunt kennisnemen van de planning (bijlage) van de Ministeriële Commissie.

Doelstelling

De doelstelling van de commissie is om voorstellen te doen over hoe de problematiek naar aanleiding van de genoemde uitspraken opgelost kan worden, teneinde Nederland van het slot te halen, de vergunningverlening natuur te faciliteren en blijvend perspectief te bieden aan de sectoren en partijen die zijn geraakt door de diverse uitspraken en de staat van de natuur te verbeteren. Deze zijn nader uitgewerkt in vier sporen (hieronder). Inzet is dat dit begin april, vóór de Voorjaarsnota, leidt tot besluitvorming over een (eerste) plan van aanpak om NL van het slot te halen. Aanvullend is de inzet erop gericht om vóór het zomerreces 2025 te komen met een (middel)lange termijn aanpak, waarmee stappen worden gezet om aan de 2030-doelstelling te voldoen (in lijn met de Greenpeace-uitspraak).

¹ [Uitspraak 202201311/1/R2 - Raad van State](#) (Rendac) en [Uitspraak 202200383/1/R2 - Raad van State](#).

² www.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2025:578

Zodra deze sporen zijn afgerond, kan de ministeriële commissie besluiten of, en op welke wijze de verdere implementatie wordt vormgegeven.

Kenmerk
DGLGS / 96767426

Opdrachtbeschrijving

- Het uitwerken van en besluiten over een programma met als doel om Nederland van het slot te halen. Hiervoor is het ook van belang dat – waar nodig – de impact van beide uitspraken verder in beeld wordt gebracht. Dit programma wordt zowel nationaal als internationaal (EU) worden opgepakt. Hieronder wordt deze aanpak in vier sporen uiteengelegd.
- De besluitvorming gaat onder andere over een pakket aan maatregelen gericht op een geborgde daling van de uitstoot van stikstof en een geborgd herstel van de natuur in samenhang met besluitvorming omtrent vergunningverlening. Op basis van een dergelijk pakket van geborgde maatregelen kunnen bevoegde gezagen additionaliteit aantonen zodat de vergunningverlening doorgang kan vinden.
- In de eerste fase worden hiertoe ambtelijk álle mogelijke opties verkend, ook out-of-the-box. Vervolgens worden alle opties ter politieke weging en besluitvorming voorgelegd.
- Deze maatregelen zullen worden uitgewerkt via een aantal samenhangende werksporen, te weten:
 - Spoor 1: verkennen wat de juridische mogelijkheden zijn en wat er mogelijk is (te maken) in de vergunningverlening
Toelichting: onderdeel van dit spoor is onder andere het (opnieuw) bekijken van de juridische mogelijkheden voor een uitzondering voor sectoren/activiteiten middels een Spoedwet binnen de huidige Europese regelgeving; uitwerken van juridische begrippen zoals het projectbegrip en beleidsregels; de mogelijkheden voor invulling van de additionaliteitsvereiste als het gaat om vergunningverlening en verduurzaming en bijhorende voorwaarden beleidsregels voor intern salderen.
Onderdeel hiervan is ook het kijken naar aanpassing van wet- en regelgeving in de brede zin, en bezien of het mogelijk en juridisch houdbaar is om bijvoorbeeld een noodwet te maken om buiten de bestaande kaders te treden, die andere eisen stelt of die override mogelijk maakt.
 - Spoor 2: een programma van maatregelen gericht op geborgde daling van stikstofemissie en natuurherstel, ten behoeve van additionaliteit en het voldoen aan de uitspraken, en gericht op alle sectoren.
Toelichting: dit betreft het overzien van de maatregeloptyes om te zorgen dat vergunningverlening voor landbouw, PAS-melders, woningbouw, aanleg van (energie)infrastructuur, defensie en luchthavens mogelijk blijft door aan de uitspraken te voldoen en additionaliteit te onderbouwen; dit moet leiden tot een voorstel voor een maatregelpakket voor stikstofemissiereductie, natuurherstel en ruimte voor economische activiteiten. In de uitwerking van het maatregelenpakket worden de aanbevelingen van dhr. Remkes³ en in

³ Kamerstuk 30252, nr. 34; Kamerbrief Rapport Remkes 'Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief'

het bijzonder het 'trappetje van Remkes' gebruikt. Hierbij wordt ook realistisch gekeken naar de toenmalige onderbouwing van de aanwijzing van soorten en habitats in Natura 2000-gebieden en hoe dit zich verhoudt tot de huidige staat van instandhouding van soorten en habitats; waar noodzakelijk en/of mogelijk worden deze herzien. Er wordt ook in beeld gebracht welke maatschappelijke consequenties het behalen van de KDW heeft.

- Spoor 3: Acties richting en ten behoeve van partijen die in problemen komen doordat de Raad van State-uitspraak met terugwerkende kracht geldt.
Toelichting: Op basis van een scherper beeld omtrent welke partijen geraakt zijn door de uitspraak, en om hoeveel partijen dit gaat, zullen voorstellen worden gedaan voor een hierbij passende aanpak (zowel inhoudelijk als qua ondersteuning). Doel hiervan is zorgdragen dat er geen aanpassingen hoeven plaats te vinden, van datgene wat al is gerealiseerd.
- Spoor 4: actie richting Brussel en EU-wetgeving, waarbij in kaart wordt gebracht welke stappen er mogelijk zijn in Brussel, zowel op korte als op lange termijn.
Toelichting: we zullen samen met de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in de EU in Brussel de juridische consequenties van de uitspraak/uitspraken aan de orde stellen en verkennen of inzet op EU-regelgeving noodzakelijk is, als onderdeel van de aanpak. Op de korte termijn wordt dan bijvoorbeeld gekeken naar nationale koppen en op de lange termijn zet het kabinet in op onder andere aanpassing van EU-richtlijnen, waaronder de Nitratrichtlijn, het herijken van Natura 2000-gebieden (inclusief de onder spoor 2 genoemde inzet op aangewezen soorten en habitats) en de Vogel- en Habitatrichtlijn.
- Aanvullend wordt ingezet op een overkoepelend spoor om de samenhang tussen de voorstellen per spoor te borgen, dit zal worden gericht op het betrekken van maatschappelijke partijen, en het vormgeven van de interbestuurlijke samenwerking. Voor de maatregelen uit alle sporen wordt ook in kaart gebracht welke maatschappelijke impact zij (kunnen) hebben.
- Deze sporen zullen in constructieve interdepartementale samenwerking worden opgepakt, waarbij ook afstemming plaatsvindt met koepelpartijen en andere overheden. De sporen verhouden zich tot relevante, reeds lopende trajecten.

Planning op hoofdlijnen - stikstof n.a.v. uitspraak RvS (18.12.24) en Greenpeace (22.01.25)

Belangrijkste ijkmomenten: (i) instellen Ministeriële Cie, (ii) vaststellen politieke opdracht om ambtelijk voorstellen uit te werken (eventueel door MC, met mandaat MR), (iii) begin april, in samenhang met Voorjaarsnotabesluitvorming, (eerste) plan van aanpak/maatregelenpakket, (iv) richting zomerreces – aanpak (middel)lange termijn, m.h.o.o. 2030 (Greenpeace-uitspraak).

Planning op hoofdlijnen:

Datum	Wat	Bijzonderheden
Vr 24.01	Instellen MC + Kamerbrief na akkoord	In de MR wordt mandaat gevraagd om de MC de politieke opdracht te laten vaststellen.
Di 28.01	MC, met o.a. politieke opdracht	
Di 28.01 t/m wo 05.02	• Verder uitwerken en invullen van de 4 sporen: eerste voorstellen voor oplossingen en maatregelen, inzet en strategie richting Brussel, etc. • Voorbereiden concept Kamerbrief	
Di 04.02	<i>Optioneel – MC:</i> • <i>Verder uitwerken en invullen van de 4 sporen: eerste voorstellen voor oplossingen en maatregelen, inzet en strategie richting Brussel, etc.</i> • <i>Voorbereiden concept Kamerbrief</i>	
Di 11.02	MC met o.a. concept Kamerbrief	Brief met duiding GP, aanpak van kabinet (conform taak MC), benoemen (invulling) 4 sporen.
Vr 14.02	MR – bespreken Kamerbrief en verzenden na MR	
Di 18.02	<i>Optioneel – MC:</i> • <i>Voorbereiding debat</i> • <i>Vervolg uitwerking 4 sporen</i>	
Week 17.02 t/m 21.02	Hier wordt naar verwachting een Kamerdebat gepland.	
Vr 21.02- ma 03.03	Voorjaarsreces / geen onderraden, MC's en MR	
Di 04.03	MC ter voorbereiding op Catshuissessie + stand van zaken en – indien mogelijk – besluitvorming nadere invulling 4 sporen, waaronder mogelijke maatregelen.	Mogelijk zicht op financiële consequenties

Vr 07.03	MR – Conclusies MC en mogelijk ook bespreking stand van zaken stikstof.	
Woe 12.03, 14.00 – 16.30 uur	Catshuissessie ‘Economie en Stikstof’	Met externe stakeholders.
Vr. 14.03	MR terugkoppeling Catshuissessie (mondeling)	
Di 11.03	<i>Optioneel – MC:</i> • Verder uitgewerkte 4 sporen, • Mogelijk contouren Plan van Aanpak	
Di 18.03	MC met 1 ^e concept Plan van Aanpak stikstof, aan de hand van de 4 sporen	Met financiële consequenties en - indien mogelijk - met globale doorrekening en.
Ma. 24.03	MR – Conclusies MC en mogelijk ook bespreking 1e concept Plan van Aanpak	MR verschoven naar maandag 24 maart (i.v.m. ER op 20/21 maart 2025)
Di 25.03	<i>Optioneel – MC:</i> • Volgend concept PvA	
Di 01.04	MC, met o.a. Kamerbrief met Plan van Aanpak Stikstof	
Vr. 04.04	MR – Bespreken Plan van Aanpak en verzenden naar de TK	NB. Aandachtspunt – indien er financiële consequenties zijn die samenhangen met de VJN besluitvorming moet goed naar timing verzenden Plan van Aanpak gekeken worden (evt. verschuiven naar 11.04).
Di 08.04	<i>Optioneel – MC</i>	
Di 15.04	MC – o.a vervolgaanpak in aanloop naar zomerreces	
Do 17.04	MR - conclusies MC	MR eerder in verband met Goede Vrijdag op vrijdag 18 april
Di 06.05	MC	
Vr 09.05	MR – conclusies MC	
Di 20.05	MC	

Vr 23.05	MR – conclusies MC	
Di 03.06	MC	
Vr 06.06	MR – conclusies MC	
Di 17.06	MC	
Vr 20.06	MR – conclusies MC	
Di 01.07	MC – Kamerbrief / Plan van Aanpak (middel)lange termijn richting 2030	
Vr 04.07	MR – conclusies MC en Kamerbrief / Plan van Aanpak (middel)lange termijn richting 2030	



Natuur, stikstof en economie

Analyse van het probleem

Prof. dr. Marko Hekkert, directeur PBL



Natuurkwaliteit is EU-doelstelling

- Fundament “stikstofcrisis” is te vinden in kwaliteit van natuur in NL.
- Natuurkwaliteitsdoelen vastgelegd in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen:
 1. Gunstige staat van instandhouding (staat geen termijn voor)
 2. Verbod op verslechtering
 3. Wetenschappelijke onderbouwing maatregelen
- Alles vastgelegd in omgevingswet
- NL heeft in 2008 zelf Natura2000 aangewezen
- Recente EU natuurherstelverordening vereist concrete inspanning

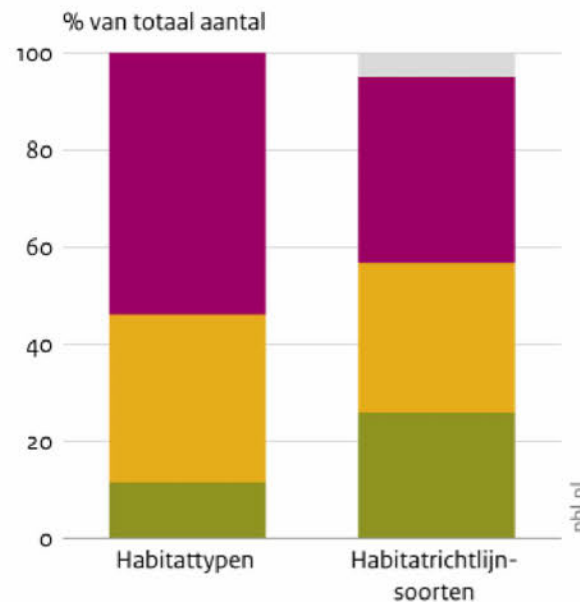
Natuurkwaliteit is zorgelijk

Maar 10% van de habitattypen gunstige staat van instandhouding

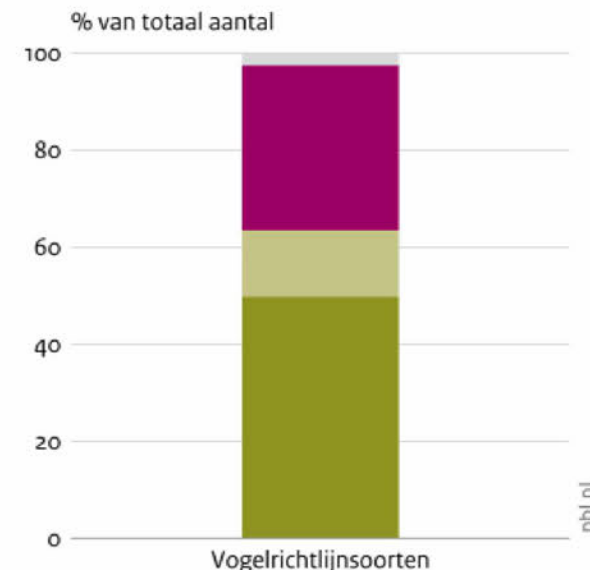
Ongeveer een kwart van de habitatrictlijnsoorten verkeert in een gunstige staat van instandhouding.

Staat van instandhouding van Habitatrictlijn en trend van Vogelrichtlijn, 2013 – 2018

Staat van instandhouding Habitatrictlijn



Trend van populatieomvang Vogelrichtlijn



Bron: Ministerie van LNV; bewerking PBL

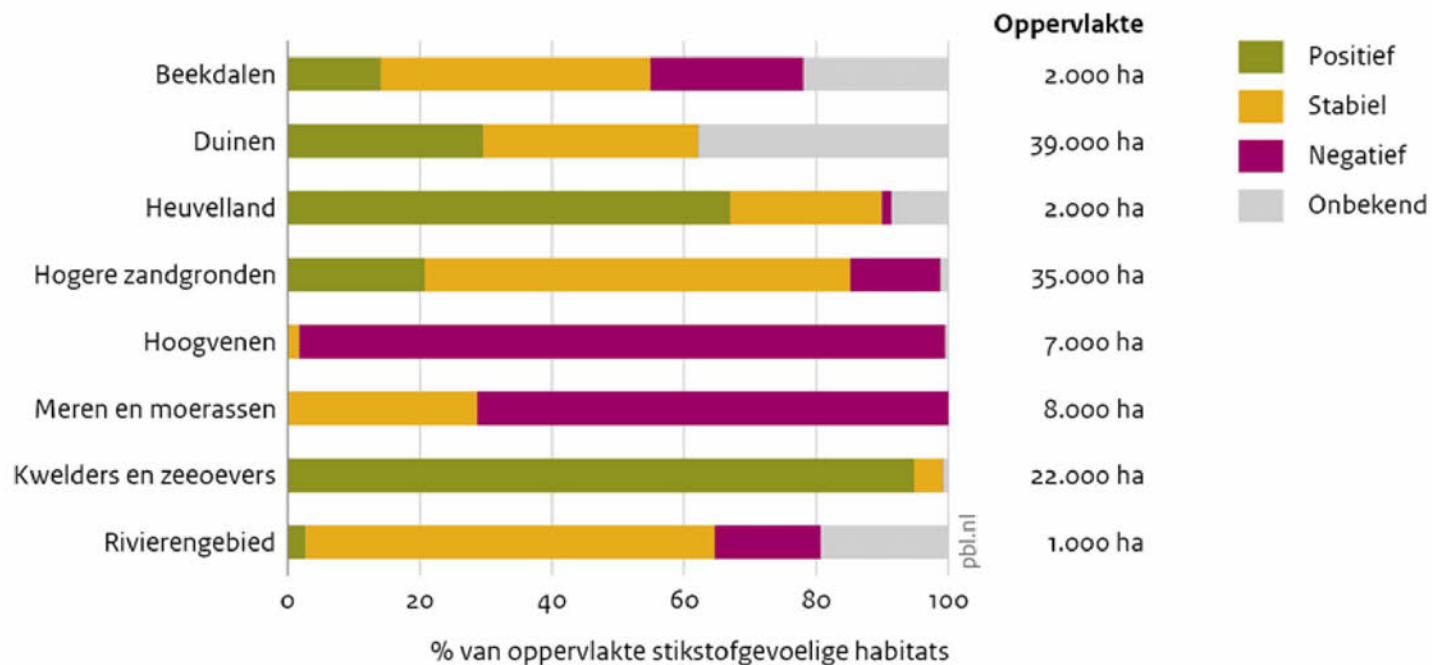
Trends in natuurkwaliteit

Er zijn zowel positieve als negatieve ontwikkelingen

Nemen van herstel maatregelen hebben positieve effecten

Maar druk op natuur blijft hoog

Trend van landelijke staat van instandhouding, 2013 – 2018



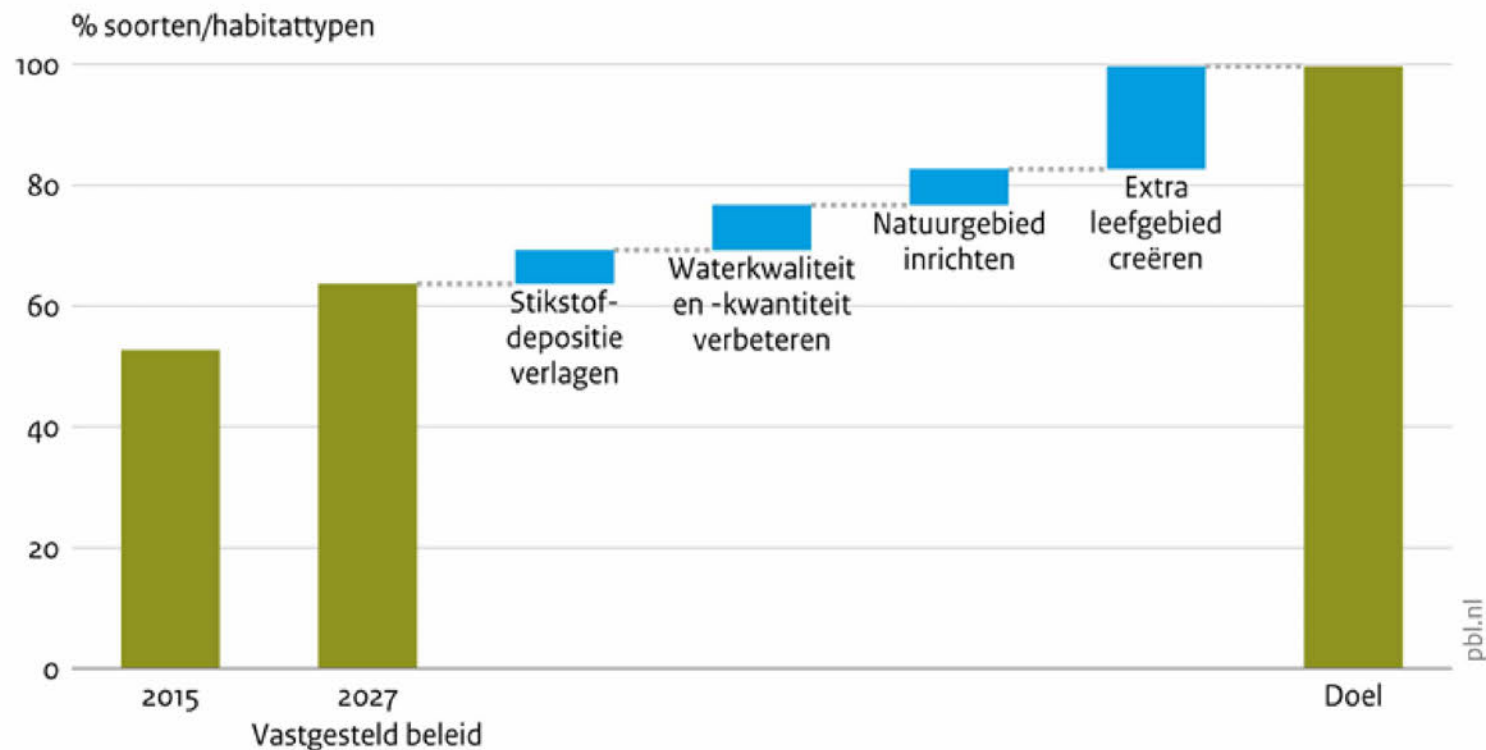
Bron: Ministerie van LNV; bewerking PBL

Maatregelen om natuurkwaliteit te verbeteren

- Stikstofdepositie is onderdeel van dit natuurprobleem
- Grote wetenschappelijke consensus over effect stikstof op natuurkwaliteit
- Stikstofdepositie is ééndimensionele maat, terwijl natuurkwaliteit lastiger te meten is
- Daardoor gaan rechtszaken vooral over stikstof

Figuur 4.3

Gemodelleerde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding

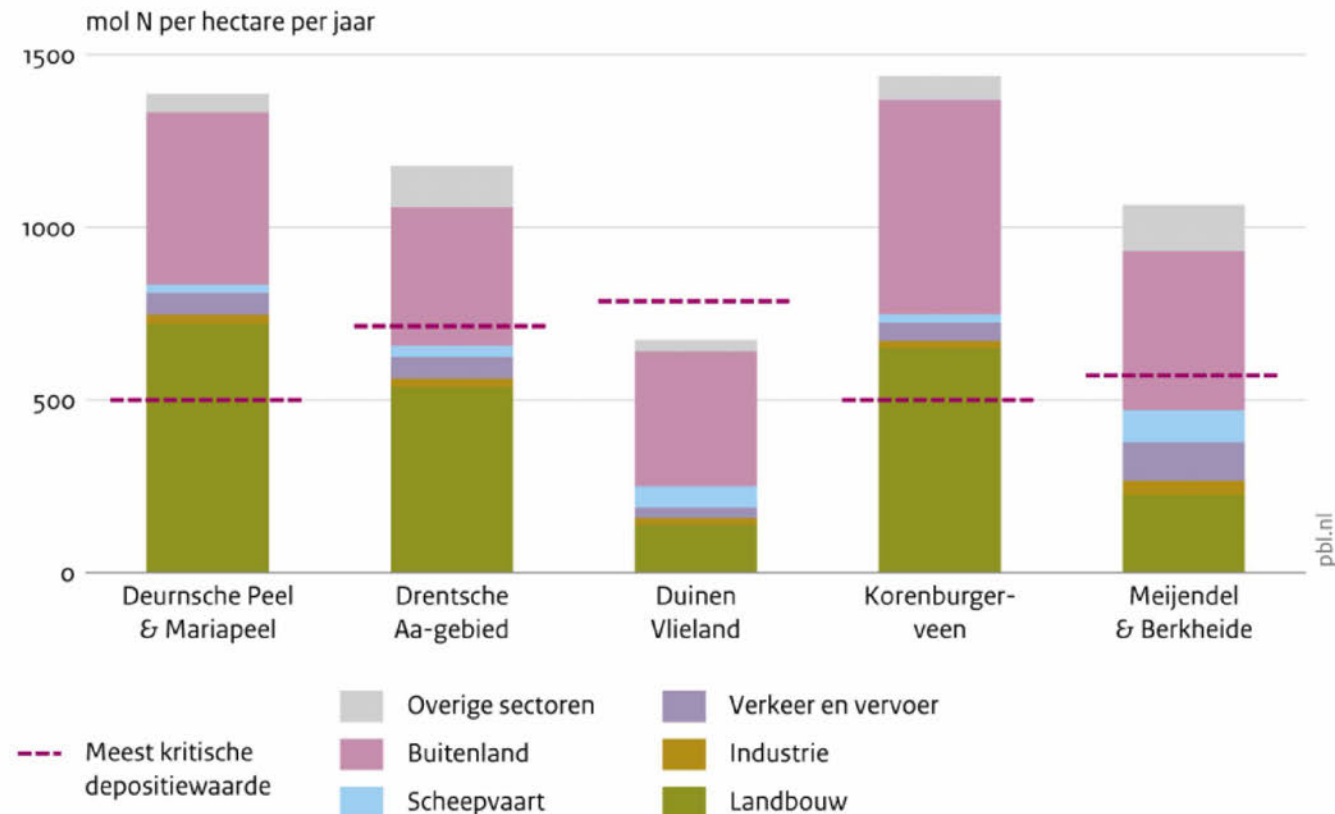


Bron: PBL

Natuurkwaliteit en de KDW

- > KDW (kritische depositiewaarde) veelgebruikte maat voor stikstofgevoeligheid natuur: verschilt per type natuur. Heide is erg gevoelig, moeras niet
- > Overschrijding KDW is **risico** op verslechtering: groot risico als depositie langdurig en ver boven KDW zit
- > Overschrijding KDW geen maat voor staat natuur
- > NL: 75% overschreden vergelijkbaar met rest EU
- > Ondanks overschrijdingen wel lokale verbetering door natuurmaatregelen

Stikstofdepositie per Natura 2000-gebied, 2021



Economie en stikstof

- Milieubeweging gebruikt in rechtszaken “emmer loopt over” metafoor
 - 75% van de stikstofgevoelige natuur is overschreden, soms zeer zwaar (2 - 4x de KDW)
 - Bij het toestaan van economische activiteiten hanteert de Habitatrictlijn een strikt voorzorgsprincipe. Elke minimale hoeveelheid extra stikstof kan een verslechtering veroorzaken...

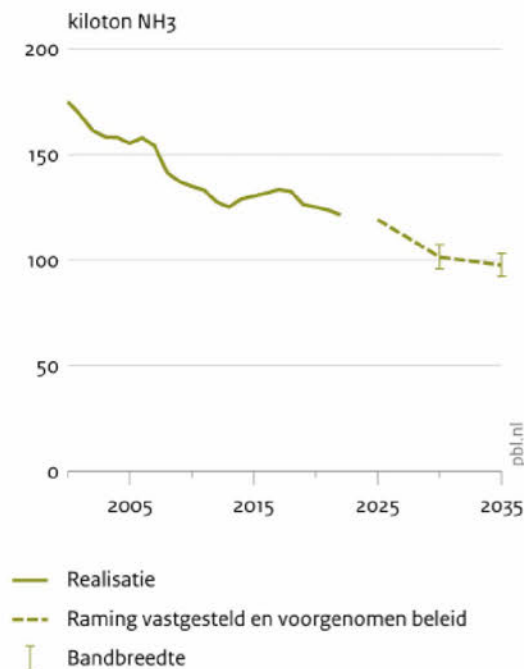
- Hierdoor liggen veel economische activiteiten met zelfs zeer bescheiden emissies onder vuur

Ingrediënten voor samengaan natuur en economie

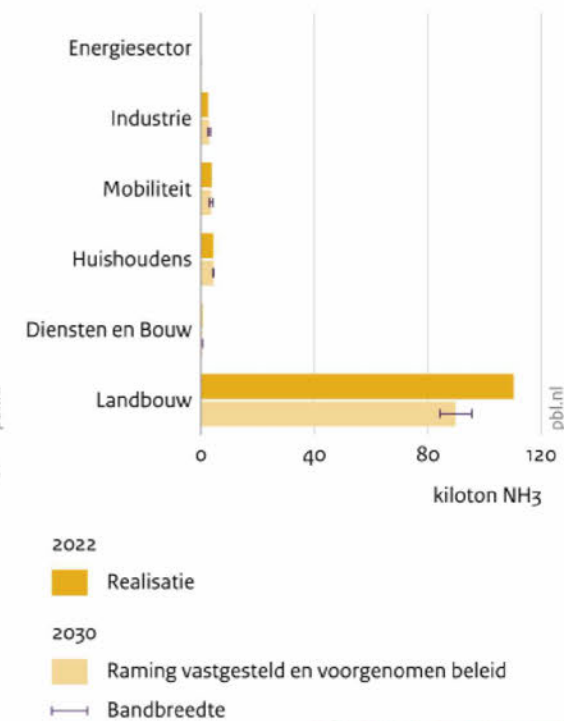
- › Verbeter staat natuur en monitor dit goed
 - Gebiedsgericht kunnen doelmatige natuurmaatregelen getroffen worden door drukfactoren in samenhang aan te pakken
- › Zorg voor een dalende trend stikstof emissies
- › Creëer werkbare oplossing voor vergunnen klein stikstof depositie zoals bij woningbouw (bijv. m.b.v. rekenkundige ondergrens)

Emissie ammoniak op Nederlands grondgebied

Trend



Per sector, 2022 en 2030



Handtekening bewindspersoon



Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier
voor MCEenN

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Notitie Betrokkenheid externe partijen in MC-proces (inclusief Catshuissessies)

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Deze notitie doet een voorstel voor de betrokkenheid van externe partijen in het MC-proces. Een belangrijk moment in dit proces is het voorstel om toe te werken naar twee Catshuissessies:
1) 5 maart voor de interbestuurlijke partners;
2) 12 maart met maatschappelijke partijen.
In deze notitie wordt een overzicht gegeven van de overlegstructuren richting besluitvorming. Daarnaast wordt een voorstel gedaan voor de opzet van de Catshuissessies, waarbij ingegaan wordt op de doelstelling, de genodigden en de organisatie van de overleggen naar deze twee Catshuissessies toe.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Instemmen met het voorstel.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

14 februari 2025

Kenmerk *

DGLGS / 97133537

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO E&N (13-02-2025)
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☒ BZK ☒ EZK ☒ I&W ☒ SZW ☐ VWS ☒ LNV
☐ BZ ☒ Def ☒ Fin ☒ OCW ☐ JenV ☐ BH&OS
- Omschrijving geschilpunten

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|--|--|
| Naam * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| Afdeling * | <input type="text" value="LVVN/LG&S/TLG"/> | <input type="text" value="LVVN/LG&S/TLG"/> |
| Telefoonnummer * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| E-mailadres * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> @minInv.nl | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> @minInv.nl |

Notitie Betrokkenheid externe partijen in MC-proces (inclusief Catshuissessies)

Inleiding

Deze notitie geeft een overzicht van de externe partijen die worden betrokken in het MC-proces. Een belangrijk moment in dit proces is het voorstel, vanuit de verschillende betrokken departementen, om toe te werken naar twee Catshuissessies:

- 1) 5 maart voor de interbestuurlijke partners;
 - 2) 12 maart met externe (maatschappelijke) partijen in een evenwichtige samenstelling.
- In deze notitie wordt een voorstel gedaan voor de opzet van de Catshuissessies, waarbij ingegaan wordt op de doelstelling, de genodigden en de organisatie van de overleggen naar deze twee Catshuissessies toe. De verdere opzet van de Catshuissessies wordt verder uitgewerkt. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de overlegstructuren richting besluitvorming.

Doel externe betrokkenheid

Met het oog op de uitkomsten van de Ministeriële Commissie is het belangrijk dat externe partijen goed betrokken worden, zodat zij tijdig kunnen meedenken over mogelijke oplossingsrichtingen en ideeën/voorstellen kunnen inbrengen. Dit kan bijdragen aan een goede landing van de MC-besluiten.

Wie wordt er betrokken?

Om helder in kaart te hebben wie er betrokken worden, wordt er onderscheid gemaakt in drie groepen van partijen. In het proces naar besluitvorming wordt de evenwichtige betrokkenheid in deze onderverdeling georganiseerd en ook voorbereid door de betrokken departementen. De onderstaande partijen worden overwogen.

1. Interbestuurlijk

Onder deze groep vallen het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

2. Maatschappelijke partijen: Agrarische partijen, overig bedrijfsleven en natuurlpartijen

LTO, NAJK¹, Agractie en Biohuis zullen intensief betrokken worden bij het MC-traject en sluiten aan bij de Catshuissessie op 12 maart (zie verder onder toelichting hoe een bredere groep wordt betrokken). De groep overig bedrijfsleven bestaat uit de volgende partijen, namelijk: VNO-NCW, Bouwend Nederland, NVDE en VEWIN². De groep natuurlpartijen bestaat uit: Natuurmonumenten en Natuur & Milieu.

De uiteindelijke samenstelling zal evenwichtig moeten zijn.

Toelichting betrokkenheid externe partijen

Hieronder wordt per groep nader toegelicht hoe zij betrokken worden in het MC-proces en specifiek in aanloop naar de Catshuissessies. Voor elke groep partijen worden ambtelijke en bestuurlijke overleggen georganiseerd en, waar nodig, in samenwerking met de betrokken ministeries. De focus ligt in deze voorbereidende gesprekken op de voorstellen die de desbetreffende partij heeft ingediend. Ten behoeve van die overleggen zal een gespreksnotitie worden gemaakt, waarin een spreeklijn is opgenomen, zodat alle partijen eenduidig worden geïnformeerd.

1. Interbestuurlijk (IPO, UvW en VNG)

Het IPO-bestuur stelt naar verwachting op 13 februari 2025 een kopgroep in die het mandaat heeft om namens het IPO het gesprek te voeren met de MC. Deze kopgroep bestaat uit een evenwichtige samenstelling van verschillende portefeuilles en politieke partij. De signalen die er binnen de 12 provincies leven, zullen hierin opgehaald worden. Vanuit deze kopgroep wordt naar verwachting een afvaardiging gekozen die snel zal kunnen schakelen met de MC. Er wordt door IPO gewerkt aan een voorstel voor de MC.

IPO organiseert een wekelijkse call met alle gedeputeerden die deelnemen aan een van de betrokken BAC's (zo'n 60 bestuurders in totaal) met als doel de bestuurders te informeren.

¹ LTO: Land- en Tuinbouworganisatie; NAJK: Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt

² NVDE: Nederlandse Vereniging Duurzame Energie; VEWIN: Vereniging van Waterbedrijven in Nederland

UvW heeft in een brief aan de MC (11 februari) aangegeven dat de waterschappen, vanuit hun taken en verantwoordelijkheden voor schoon en voldoende water, bij willen dragen aan de oplossing.

Betrokken bewindspersonen:

2. Maatschappelijke partijen

Agrarische partijen

In aanloop naar de Catshuissessie op 12 maart zullen er ambtelijke en politiek-bestuurlijke gesprekken plaatsvinden met LTO, NAJK, Agractie en Biohuis. Tijdens deze gesprekken worden beleidsvoornemens getoetst en worden inzichten gedeeld, mede ten behoeve van de Catshuissessie van 12 maart.

Het Strategisch bestuurlijk overleg landbouw en voedsel is een nieuw bestuurlijk overleg waar, onder leiding van Persoonsgegevens brede, maatschappelijk relevante onderwerpen over de landbouw en het voedselsysteem besproken kunnen worden. Het is in de eerste plaats een gedachtevormend gremium. Deze groep bestaat uit: LTO, NAJK, Agractie, Biohuis, Boerennatuur, Groene11, VNO-NCW, Glastuinbouw Nederland, CoViVa, POV, BOakkerbouw, NAV, ZuivelNL, NMV, Avined, NVP. Deze groep zal vóór de Catshuissessie bij elkaar komen. De aangesloten partijen kunnen daar inzichten of signalen delen. Dit overleg komt voort uit een afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord en zal structureel plaatsvinden; het overleg is dus niet specifiek ingericht voor het MC-proces.

Er zal geen gezamenlijk plan aangereikt worden door deze partijen, maar dat sluit niet uit dat individuele partijen met voorstellen zullen komen. Ook al eerder gemaakte plannen over de toekomst van de landbouw kunnen meegenomen worden in het MC-traject.

Overig bedrijfsleven en natuurpartijen

In het MC-proces wordt er zorg voor gedragen dat belanghebbende partijen vanuit het bedrijfsleven (naast de agrarische sectorpartijen) en natuurpartijen worden betrokken. Er is gekeken naar een goede vertegenwoordiging van belangen uit een diversiteit van sectoren: energie, bouw, industrie, mobiliteit en water. Het gaat om de volgende partijen: Bouwend Nederland, VNO-NCW, NVDE, VEWIN, Natuurmonumenten en Natuur & Milieu. Een deel van deze groep heeft voorheen onder de vlag van het Versnellingsakkoord (2021) en het Versnellingsplan (2024) voorstellen gemaakt en aangeboden. De Tweede Kamer is toegezegd dat het kabinet in overleg zal gaan met de ondertekenaars van het Versnellingsplan en dat er een appreciatie van het voorstel gemaakt zal worden en naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

De betrokken bewindspersonen (LVVN met in ieder geval EZ, VRO en IenW) zullen deze partijen voorafgaand aan de Catshuissessie uitnodigen voor een Bestuurlijk Overleg. Dit Bestuurlijk Overleg en/of Catshuissessie zal met deze partijen vooraf ambtelijk worden voorbereid, waarin hun voorstellen besproken zullen worden.

Keuze externe partijen toegelicht

Er is, ook vanuit zuiverheid, voor gekozen om geen partijen deel te laten nemen die gerechtelijke procedures tegen de staat voeren. Er zal uiteraard wel oog zijn voor de belangen van deze partijen. Mogelijk zal er op ambtelijk niveau contact zijn met deze partijen; hun eventuele voorstellen zullen in deze overleggen meegenomen worden. Het gaat om partijen als Mobilisation for the environment, Stichting Stikstofclaim en Greenpeace.

Uitwerking Catshuissessies

Op 5 en 12 maart staan de Catshuissessies gepland. Het **doel** van deze beide sessie is om ideeën op te halen en een opening tot een nieuw gesprek te creëren. Tijdens de sessies wordt een nadere toelichting gegeven op de vier sporen. Waar van toepassing kunnen partijen hun (gezamenlijke) voorstellen toelichten. In de sessie met de interbestuurlijke partijen kan worden doorgesproken over de rollen en (gedeelde) verantwoordelijkheid in de verdere uitwerking. Deze gesprekken, met een evenwichtige vertegenwoordiging vanuit een diversiteit aan belangen, kunnen uiteindelijk leiden tot een goede landing van de MC-besluiten. Er zullen geen onderhandelingen plaatsvinden met deze partijen (er wordt niet gevraagd om tot een gezamenlijk akkoord te komen).

Wat is het resultaat van de Catshuissessies:

- De sessie moet een opening creëren voor een gesprek tussen partijen met verschillende belangen;
- De sessie moet bijdragen aan zachte landing voor de eerste MC-besluiten;

- De sessie zal meer zijn dan alleen maar informeren, maar ook de verdere samenwerking stimuleren.

5 maart interbestuurlijke partijen

De Catshuissessie van 5 maart zal met IPO, VNG en UvW ambtelijk worden voorbereid door de ministeries van AZ en LNV. Bestuurlijk zal voorafgaand aan de Catshuissessie een overleg worden ingepland. Ook wordt voorgesteld om, indien gewenst, een bestuurlijk overleg te organiseren met Ina Adema (voorzitter bestuurlijke kopgroep Economie en Natuur, IPO).

12 maart maatschappelijke partijen

Op woensdag 12 maart staat een Catshuissessie gepland met maatschappelijke partijen en betrokken bewindspersonen. De volgende maatschappelijke partijen worden overwogen voor uitnodiging:

- Agrarische partijen - LTO, Agractie, Biohuis, NAJK en Persoonsgegevens van de strategische tafel landbouw en voedsel en om het geluid van deze tafel naar voren te brengen); en
- Overig bedrijfsleven en natuurpartijen - VNO-NCW, Bouwend Nederland, NVDE, VEWIN, Natuurmonumenten en Natuur & Milieu.

In voorbereiding op de Catshuissessie van 12 maart zal de externe betrokkenheid ook verder uitgewerkt worden door stakeholdermapping. Om zo een duidelijk beeld te schetsen van de standpunten en belangen van alle aanwezige externe partijen, o.a. ook op basis van de appreciatie van eventuele voorstellen.

Planning externe partijen

Deze planning geeft een eerste overzicht van de overleggen met externe partijen (mogelijk volgen nog aanvullingen vanuit de andere departementen). Deze wordt spoedig opgenomen in de detailplanning van de MC.

Week 10-14 februari

- Ambtelijk overleg met LTO, NAJK, Agractie en Biohuis (Open gesprek over MC traject, de inhoud van de brief op hoofdlijnen, betrekken Strategisch overleg landbouw en voedsel en Catshuisoverleg)

Weken 17-28 februari (inclusief voorjaarsreces)

- Ambtelijk overleg met ondertekenaars Versnellingsplan
- Ambtelijk overleg met Vewin
- Ambtelijk overleg met NVDE
- Ambtelijk overleg met LTO, NAJK, Agractie en Biohuis (Open gesprek over de inhoud van de brief en voorbereiding MC 4 maart en Catshuissessie 12 maart)
- 19/2 ambtelijk koepeloverleg IPO, UvW en VNG (voorstellen bijeenbrengen; evt. apart voorbespreken met UvW en VNG)
- Week 24/2 IPO (ambtelijke voorbespreking IPO-voorstel en voorbereiding Catshuissessie 5 maart)

Week 3-7 maart

- 4 maart MC
- Desgewenst nodig Bestuurlijk overleg IPO- in ieder geval voor 5 maart
- Strategisch overleg landbouw en voedsel (Informeren over MC-traject, uitkomsten MC 4 maart en vertegenwoordiging Catshuissessie. Ophalen wat er leeft zodat Persoonsgegevens dit mee kan nemen richting de Catshuissessie).
- Politiek bestuurlijk vooroverleg minister groep agrarische partijen (met LTO, NAJK, Agractie en Biohuis) over Catshuissessie.
- Politiek bestuurlijk vooroverleg met minister, staatssecretaris en evt. andere bewindspersonen met groep overig bedrijfsleven en natuurpartijen over Catshuissessie (Bouwend Nederland, VNO-NCW, NVDE, Vewin, Natuurmonumenten en Natuur & Milieu).

Week 10-14 maart

- 10 maart kennismaking Persoonsgegevens VNO-NCW (Kennismaking, MC en Versnellingsplan); afspraak stond oorspronkelijk gepland op 13 februari
- 12 maart Catshuissessie

Handtekening bewindspersoon



Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid
Aanbiedingsformulier
voor MCEenN

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Achtergrondnotitie bevindingen Remkes 'Wat wel kan' (2022)

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Deze achtergrondnotitie bevat een samenvatting van de aanbevelingen van Dhr. Remkes uit zijn rapport 'Wat wel kan: uit de impasse en een aanzet voor perspectief' uit 2022.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Anders nl.

Eigen formulering

informerend

Behandeltraject

Datum aanbieding *

14-feb-2025

Kenmerk *

DGLGS / 97144021

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO E&N
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☒ BZK ☒ EZK ☒ I&W ☒ SZW ☐ VWS ☒ LNV
☐ BZ ☒ Def ☐ Fin ☒ OCW ☐ JenV ☐ BH&OS
- Omschrijving geschilpunten

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|--|---|
| Naam * | Persoonsgegevens | Persoonsgegevens |
| Afdeling * | Directie Strategie, Kennis, Innovatie LVVN | Directie Landelijk gebied en stikstof, LVVN |
| Telefoonnummer * | Persoonsgegevens | Persoonsgegevens |
| E-mailadres * | Persoonsgegevens@minInv.nl | Persoonsgegevens@minInv.nl |

Achtergrondnotitie bevindingen Remkes' 'Wat wel kan' (2022).

Aanleiding

Op verzoek van de MC bevat deze notitie een samenvatting van de aanbevelingen van Dhr. Remkes uit zijn rapport 'Wat wel kan: uit de impasse en een aanzet voor perspectief' uit 2022. Dit rapport was het eindproduct van een reeks bijeenkomsten die Dhr. Remkes als onafhankelijk gespreksleider op verzoek van het kabinet begeleidde tussen het toenmalig Kabinet en de agrarische sector, medeoverheden en andere belanghebbende organisaties. Een belangrijk doel hiervan was om de dialoog weer op gang te brengen zodat een verstandhouding kan ontstaan die de inhoud en het gesprek over een duurzame toekomst voor agrarische ondernemers centraal stelt. Hoewel Remkes ook de verantwoordelijkheid van andere sectoren benoemt, lag de focus tijdens deze gesprekkenreeks op de landbouw. De adviezen werden destijds door een groot deel van de betrokkenen op hoofdlijnen onderschreven, door het Kabinet integraal omarmd, en bevatten zodoende mogelijk bruikbare elementen.

Na het verschijnen van dit rapport, in 2023, is op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten de Kritische Depositiewaarde (KDW) bijgesteld. Dit heeft invloed gehad op de omvang van de natuurherstelopgave. Sommige aanbevelingen uit het rapport van dhr. Remkes zijn daardoor niet meer toereikend.

Advies

U kunt kennis nemen van de notitie.

Toelichting

Vertrouwenscrisis

Dhr. Remkes constateerde een stevige vertrouwenscrisis tussen het kabinet, de agrarische sector en de maatschappij. De kern, zoals Remkes het benoemt, is dat een groot deel van de boeren én inwoners van het landelijk gebied zich tekort gedaan voelt. Wat volgt na deze kernboodschap is een samenvatting van het stikstofvraagstuk waarbij wordt stilgestaan bij de in 1994 geïntroduceerde Europese Habitatrichtlijn, de analyse dat een hyperfocus op stikstof het natuurvraagstuk tekort doet; en de constatering dat de Nederlandse aanpak de afgelopen jaren niet heeft gewerkt. Hierdoor is vergunningverlening beperkt en pas weer mogelijk nadat een fors dalende lijn in de neerslag van stikstof is ingezet. Tot slot benoemt Remkes: gebrek aan draagvlak voor de voorgestelde aanpak uit 2022 heeft bij veel boeren voor onzekerheid en emotionele schade gezorgd en werkt verlamdend in het verkrijgen van financiering.

Aanbevelingen

Vervolgens doet Remkes ook een aantal aanbevelingen in het rapport juist gericht op het herstel van vertrouwen, een betere stikstofaanpak, het realiseren van perspectief, en voor het doen laten slagen van gebiedsprocessen. Remkes concludeert dat het noodzakelijk is om op zeer korte termijn veel minder stikstof te gaan uitstoten, om natuurherstel mogelijk te maken. Dit vraagt maatregelen voor de agrarische sector, maar evenzogoed van de industrie, mobiliteit en bouw. Als dat niet gebeurt, zullen de consequenties ook voor andere aspecten van het leven groot zijn. Remkes adviseerde daartoe op de zeer korte termijn (binnen een jaar) 500 tot 600 (agrarische en niet-agrarische) piekbelasters gericht uit te kopen. Structureel beval hij aan de staat van de natuur centraal te stellen, waarbij de KDW op termijn uit de wet kan, "het stikstofkaartje" van tafel moest en de agrarische ondernemer moet gaan sturen op emissies in plaats van op deposities. Daarnaast moet meer aandacht komen voor natuurbeheer, inclusief ecosysteemvergoedingen, en er moet een nationaal innovatieprogramma komen.

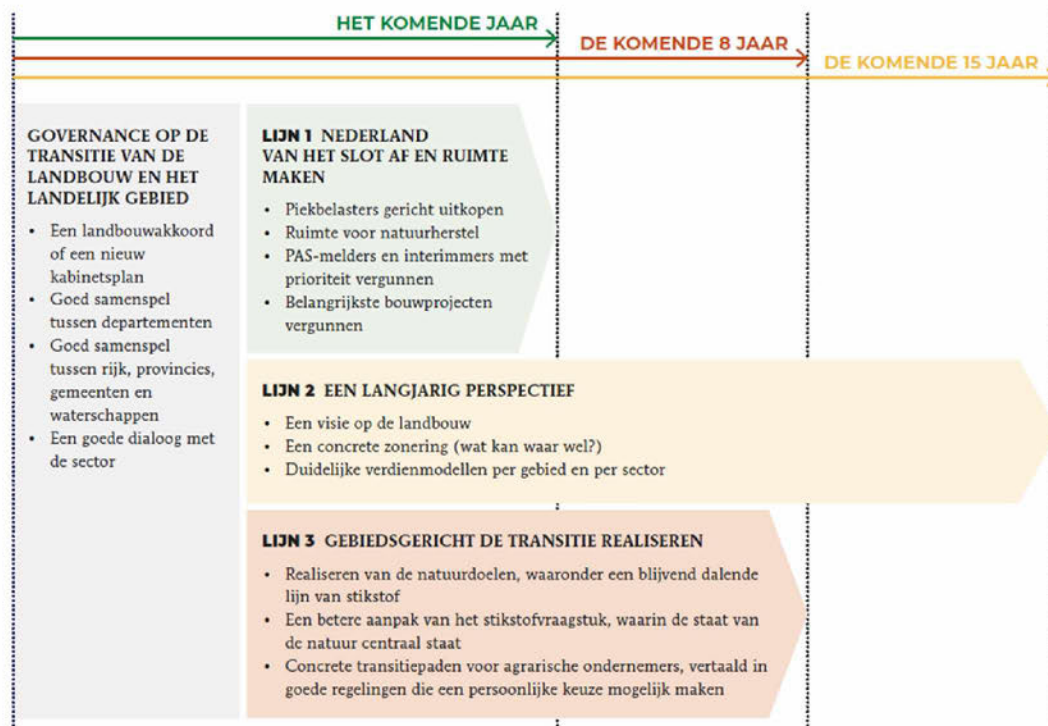
De aanbevelingen

Volgend uit de 25 aanbevelingen komt Remkes samengevat tot een aanpak in drie lijnen die elk op een ander moment tot resultaat leiden:

Lijn één: Nederland van het slot af en ruimte maken.

Lijn twee: een langjarig perspectief voor de agrarische sector en het landelijk gebied.

Lijn drie: de gebiedsgerichte transitie realiseren.



Een visualisatie van de oplossingslijnen uit het rapport van Remkes.

Perspectief voor de agrarische sector

Remkes besteedt in zijn rapport veel aandacht aan de positie en het perspectief van de agrarische sector.

"Ik constateer dat er in Nederland ruimte is voor een sterke en bloeiende agrarische sector. Ook voor hoogproductieve landbouw, gericht op de export." Maar hij stelt ook dat er veranderingen in de agrarische sector nodig zijn. Boerenbedrijfsvoering moet in lijn gebracht worden met de eisen die klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur stellen. Ook zullen er in de toekomst, grotendeels door natuurlijk verloop, minder agrarische bedrijven zijn en er zullen nieuwe vormen van landbouw groot moeten worden. De noodzaak van een sterke agrarische sector betekent ook dat deze niet het sluitstuk mag zijn in alle huidige claims op de schaarse ruimte in Nederland."

Dit perspectief baseert hij op een aantal kaders die leidend zijn:

1. Nederland moet voldoende produceren om zelfstandig de eigen bevolking te kunnen voeden, mocht de nood ooit aan de man komen.
2. De agrarische sector moet werken in lijn met eisen van klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur.
3. De agrarische sector moet voorsorteren op veranderingen van voedingspatronen in de toekomst. De sector moet voorop lopen in de eiwittransitie.
4. Nederland blijft een exportland. De vraag hoeveel export in de toekomst wenselijk is, beantwoord ik niet, maar het antwoord bepaalt wel de omvang van het perspectief voor dit deel van de sector. De huidige omvang van de export lijkt mij vanuit klimaateisen, maar ook vanuit marktontwikkeling, niet reëel om te behouden. Dat betekent ook dat de veestapel in omvang zal afnemen. Dat kan stapsgewijs
5. Nederland wil geen toename van 'fabriekslandbouw' in gesloten systemen zonder weidegang.
6. Nederland heeft boeren nodig om samen met de beheerorganisaties natuur te beheren.
7. Ondernemers lopen een ondernemersrisico en zijn zelf verantwoordelijk voor goede keuzes en een perspectiefvolle bedrijfsvoering. De overheid is wel nodig om coördinatieproblemen in de markt op te lossen en heeft een faciliterende verantwoordelijkheid met betrekking tot perspectief.

8. Er moet waardig worden omgegaan met zowel stoppers als doorgaande boeren. Nederland moet voldoen aan de juridische waarborgen van rechtszekerheid. Natuurlijk verloop en zelfgekozen verplaatsing heeft, als dat kan conform de geldende eisen, de voorkeur.

Bijlage 1: De 25 aanbevelingen uit het rapport Remkes (2022)

Aanbevelingen voor het herstel van vertrouwen.

1. Er is meer tussen hemel en aarde dan stikstof. **De overheid moet door meer brillen kijken dan enkel de juridische en ecologische bril.** Het algemeen belang raakt daardoor buiten beeld. Dit vraagstuk is zowel ecologisch, juridisch, agrarisch, maatschappelijk als economisch van aard. De overheid moet die meerdere belangen wegen en moet vanuit een gewogen invalshoek gaan communiceren.
2. In de aanpak die het kabinet kiest, moet **voortdurend oog zijn voor de menselijke maat.** Dat betekent nadrukkelijk niet dat er voor iedere persoon een aparte regeling moet komen. Dat is niet uitvoerbaar. Het betekent wel dat de abstracte doelen uit het landelijke en regionale beleid concreet vertaald moeten worden naar wat die betekenen voor die ene persoon op het erf. Het gesprek hierover moet ook op het erf plaatsvinden, met passende onafhankelijke begeleiding als dat gewenst is.
3. Herstel van vertrouwen begint bij daadwerkelijk luisteren en inhoudelijk antwoorden. Het Rijk moet daarom niet alleen goed luisteren, maar ook beter inhoudelijk antwoorden. De overheid heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor een open en reëel overlegklimaat. Remkes adviseerde dat er **iedere drie maanden open en reëel overleg** is tussen een (interdepartementale) delegatie van het kabinet en een delegatie van de agrarische sector.
4. **De agrarische sector** zou aan kracht winnen als hij **meer met één mond** zou spreken. Meer gematigde opvattingen worden momenteel overschaduwd door meer heftige opvattingen. Dat staat een open en reëel overlegklimaat in de weg.
5. De denklijn uit dit rapport moet uitgewerkt worden tot een concreet plan. **Het zou het beste zijn als hier een landbouwakkoord uit voortvloeit.** Als dat niet haalbaar is, dan is een aangepast kabinetsplan noodzakelijk, dat dan ook in goede dialoog met de sector tot stand moet komen.

Aanbevelingen voor een betere stikstofaanpak

6. Vanuit het algemeen belang is **een werkende korte termijn aanpak** noodzakelijk. Die is er de afgelopen jaren niet geweest. Een korte termijn aanpak bestaat uit onomkeerbare stappen die effect realiseren binnen één jaar. De minst kwade route die Remkes zag, is het gericht en versneld beëindigen van de emissies van 500 tot 600 piekbelasters. De korte termijn aanpak moet zoveel mogelijk op vrijwillige basis zijn, maar een deadline voor de keuze hoe gereduceerd wordt is wel noodzakelijk.
7. **Alle sectoren moeten bijdragen.** Ik verwacht na een eerste analyse dat de meeste piekbelasters agrarische ondernemingen zullen zijn. Dat leidt niet tot het evenwichtige beeld dat wel beoogd was. Dit betekent echter niet dat de industrie op korte termijn niets hoeft te doen. Om tot een evenwichtiger beeld te komen, dienen op korte termijn ook afspraken over een stikstofaanpak voor de sectoren industrie, mobiliteit en bouw te worden gemaakt.
8. **Ga verstandig om met doelstellingen en tijdspad.** Voor zowel natuurherstel als voor de vergunningverlening is het belangrijker om snel te beginnen en een stevig deel van de reductie snel te realiseren, dan om precies op het afgesproken moment het allerlaatste deel te verwezenlijken. Tegelijk leert het verleden ook dat er zonder duidelijke doelstellingen en een deadline op korte termijn, geen actie te verwachten is. Een aantal partijen heeft daar in de gesprekken ook op aangedrongen.
9. De **communicatie en interpretatie van de doelen moet zorgvuldig** gebeuren. Daarom adviseer ik om het huidige 'kaartje' van tafel te halen. Er moete zo spoedig mogelijk regionale kaarten komen die minder gedetailleerd zijn.
10. **Zet de staat van de natuur centraal en haal de KDW op termijn uit de wet.** De discussie over de vraag of de KDW heilig is óf helemaal niet gebruikt moet worden, is oneigenlijk. Vanuit inhoud gaat het om de staat van de natuur. Indien de juridische houdbaarheid is verzekerd, dient een alternatief de KDW wettelijk te vervangen. Voor de staat van de natuur is het belangrijk dat de komende jaren meer wordt ingezet op natuurbeheer en herstelmaatregelen.
11. Ontwikkel een stoffenbalans waarmee **de agrarische ondernemer kan sturen op doelen en emissies.** Maak deze balans op termijn afrekenbaar. Een stoffenbalans mag geen papieren realiteit zijn en moet gebaseerd zijn op daadwerkelijke registratie en meting

op bedrijfsniveau. Als deze systematiek op orde is, dan is het ook mogelijk om er een handhaafbaar instrument van te maken.

12. Versterk de werking van de **nationale stikstofbank**. In deze bank moet geregistreerd worden welke ruimte uit welke bron afkomstig is én waar die ruimte voor gebruikt wordt. Een voorwaarde voor succes is dat er voldoende vulling is én dat de initiatieven niet leiden tot verslechtering van de natuur.
13. Er moet **een effectieve buitenlandaanpak** komen. Ongeveer 35% van de stikstofdepositie in Nederland is afkomstig uit het buitenland, waarbij overigens wel geldt dat Nederland netto in Europa een exporteur van stikstof is. Omgekeerd heeft Nederland ook de buurlanden nodig om stikstofneerslag in Nederland terug te dringen. Het is daarom zaak dat Nederland, in overleg met buurlanden en in verbinding met andere vraagstukken, tot een geïntensiverde gezamenlijke aanpak komt. Daarnaast moeten **knelpunten in de Europese wet- en regelgeving** zo veel mogelijk samen met andere lidstaten in Brussel aangekaart worden. Een belangrijk punt vindt Remkes ook dat de Habitatrictlijn een te statisch karakter heeft en te veel uitgaat van maakbaarheid van de natuur.
14. Innovatie is een belangrijk instrument voor het halen van de doelstellingen. Remkes beveelt een **nationaal innovatieprogramma** aan zodat dit versneld wordt. Risico's, zoals dat beloften uit het verleden in de praktijk niet altijd standhielden én het risico op lock-ins door desinvesteringen, zijn te beheersen met een gericht innovatieprogramma, waarbinnen innovaties gestimuleerd, gewogen en beschikbaar gemaakt worden. Het moet gaan om bewezen vernieuwingen die juridisch houdbaar zijn en een bijdrage leveren aan oplossingen voor de integrale problematiek, zonder dat dit leidt tot ongewenste verindustrialisering van de sector.

Aanbevelingen voor het realiseren van perspectief

15. Het kabinet moet komen met **een echte visie op de landbouw**. Er moet een visie zijn op wat Nederland wil, wie zijn (beoogde) klanten zijn en met wie samenwerking vereist is. Remkes meent dat het realistisch en wenselijk is dat er in Nederland hoogproductieve landbouw is, ook gericht op de export. Hij denkt ook dat het logisch is dat de Nederlandse landbouw en daarmee ook veestapel stapsgewijs in omvang afnemen. De bedrijfsvoering van een deel van de boeren zal wel echt anders moeten. Hoogproductieve landbouw is niet meer mogelijk zonder dat a) deze plaatsvindt op een plek waar dit conform eisen van bodem, water en klimaat kan; b) er weinig schadelijke emissies zijn en c) het diervriendelijk en dierveilig is.
16. **Nederland zal moeten inzetten op nieuwe vormen van landbouw**, want de wereld verandert: technologie maakt nieuwe ontwikkelingen mogelijk, voedingspatronen zijn aan het veranderen, de vraag naar biologische producten en biobased bouwmaterialen groeit. Nederland is vanwege zijn historie, kennis én vanwege het feit dat het qua landbouw als een van de eerste landen tegen de klimaatgrenzen aanloopt, in de positie om voorop te lopen in nieuwe vormen van landbouw. Onder andere de eiwittransitie biedt hier volgens Remkes kansen voor. Het is heel belangrijk dat Nederland ruimte maakt voor nieuwe (jonge) boeren die kansen zien in dit soort ontwikkelingen.
17. **Perspectief vereist dat de hele bocht aan opgaven in beeld is**. Mensen hebben het recht om zich voor te bereiden op wat ze redelijkerwijs kunnen verwachten. Uitstel van de opgave zal de landbouw meer kwaad dan goed doen, voorspelt Remkes. Nu is er momentum, omdat er nu nog slimme keuzes met ruimte en grond mogelijk zijn. Het kabinet moet daarom zorgen voor integrale besluitvorming en voor integrale sturing op natuurherstel, water, bodem en klimaat.
18. Het eerste perspectief voor de agrarische sector is er een van ruimtelijke ordening. **Het is verstandig om stapsgewijs toe te werken naar een zonering**. Dat betekent ook dat de landbouw niet het sluitstuk mag zijn in de discussie over ruimte. Voor perspectief moet de goede landbouw op de goede plek plaatsvinden. Door meer clustering zijn ook kostenvoordelen te verwachten. Remkes komt, alles overziend, tot een zonering met vier gebieden. *Rode gebieden* waar hoogproductieve landbouw geclusterd kan plaatsvinden. *Oranje gebieden* met kwetsbare natuur, waar alleen natuurinclusieve landbouw mogelijk is. Dat zal in veel gevallen extensivering en omschakeling vereisen. *Groene en gele gebieden* rond en in de Natura 2000, waarin alleen heel beperkt biologische landbouw mogelijk is, in combinatie met natuurbeheer waar ecosysteemvergoedingen tegenover staan.

19. Het tweede perspectief voor de agrarische sector is gelegen in reële en harde verdienmodellen. Die komen niet vanzelf tot stand. Overheidscoördinatie is hiervoor nodig. In de rode gebieden zal primair geproduceerd worden voor de export. Dat betekent dat efficiency en conceptontwikkeling de belangrijkste route is. Daarvoor is ook slimme Europese samenwerking noodzakelijk. In de oranje gebieden is extensivering nodig. Dat betekent dat het moeilijker wordt om internationaal te concurreren. Daarom moet de **overheid stimuleren dat Nederlandse supermarkten en food services zo veel mogelijk producten uit deze gebieden afnemen**. In de oranje gebieden, maar ook in de groene en gele gebieden moet **betaald worden voor natuurbeheer als een dienst**. Daarnaast zijn ook algemene maatregelen ter stimulering van de gewenste ontwikkelingen nodig, zoals het introduceren van minimale vereisten in standaarden en keurmerken. Dat stimuleert aanpak van de juiste producten en maakt consumenten bewust.
20. Er is een **groeïende afstand tussen Randstad en landelijk gebied** én tussen stad en platteland. Dit onderliggende sentiment moet **benoemd en echt geadresseerd** worden.

Aanbevelingen voor de gebiedsprocessen en de transitie

21. Provincies hebben duidelijke integrale kaders én ruimte nodig om de gebiedsprocessen goed vorm te geven. **Duidelijk moet zijn welke zonering van toepassing is, aan welke ruimtevragers voldaan moet worden en welke eisen klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur stellen**. Binnen die kaders is voor de provincies veel ruimte nodig om het zelf te kunnen regelen.
22. **Grond en middelen zijn het scharnierpunt van de transitie**. Om daar goed mee om te gaan, zijn voorzieningen nodig. Voor extensivering en verplaatsing is grond nodig. Daarom moet er een grondbank komen waarin de overheid grond aankoopt, waar nodig afwaardeert en onder voorwaarden uitgeeft. Omdat grond zo belangrijk is, moet ook bij de regelingen de aankoop van grond meegenomen worden. Ook moet het kabinet, zoals het heeft toegezegd in de gesprekken, inventariseren welke grondposities van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Rijksvastgoedbedrijf en provincies gebruikt kunnen worden voor perspectiefvolle agrarische activiteiten en kunnen bijdragen aan bedrijfsverplaatsingen. Er moet op zeer korte termijn een transitiefonds komen.
23. Cruciaal is dat het **boeren mogelijk wordt gemaakt om te bewegen richting de gewenste staat van de landbouw**. De stabiliteit in wat de centrale overheid doet, moet dus zo veel mogelijk gegarandeerd zijn. Wachten moet nooit kunnen lonen. Ook vindt Remkes het cruciaal dat de rechtszekerheid van de ondernemer door de overheid expliciet wordt gemaakt én dat deze wordt gewaarborgd. Verder benoemt hij: de agrarische ondernemer moet weten welke kansen en restricties op hem afkomen, en welke mogelijkheden en onmogelijkheden er in en buiten zijn gebied zijn; de agrarische ondernemer moet tenzij hij valt in de groep piekbelasters *tijd* hebben om zelf zijn afweging te maken, de agrarische ondernemer moet inzicht krijgen in mogelijke transitiepaden ten aanzien van zijn persoonlijke situatie. Op hoofdlijnen zijn dat drie keuzes:
- Doorontwikkelen*: de ondernemer verandert de bedrijfsvoering passend bij de eisen van het gebied (vb. innovatie, extensiveren).
 - Omschakelen*: de ondernemer schakelt om naar een vorm van landbouw of dienstverlening die in het gebied langjarig houdbaar is.
 - Stoppen of verplaatsen*: de ondernemer verplaatst zijn onderneming naar een gebied waarin zijn beroep langjarig mogelijk is of hij stopt, via een door hem gekozen regeling of via natuurlijk verloop.
24. Er moet een **goed functionerend landelijk procesteam** zijn. Provincies en hun gebiedsteams moeten in hun contact met ondernemers snel kunnen weten welke voorwaarden gelden en welk maatwerk mogelijk is. Ze moeten in staat zijn de ondernemer de tijd te bieden die hij zelf nodig heeft, maar moeten snel kunnen acteren als de timing juist is.
25. De **integrale governance** moet beter ingericht worden. In de transitie van de landbouw en het landelijk gebied komen veel opgaven samen. Iedere opgave heeft een eigen verdeling van verantwoordelijkheden en een eigen tijdlijn. Hier moet samenhang in worden aangebracht.

In de rest van het rapport wordt dieper ingegaan op de kortetermijnaanpak, het perspectief en wat dit betekent, en de gebiedsgerichte transitie.

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid
Aanbiedingsformulier
voor MCEenN

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Stuk ter kennisneming

Titel en inhoud

Titel *

Factsheet sectorale bijdragen aan stikstofdepositie en -emissie

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Ter kennisneming bevat de factsheet een feitelijk overzicht van de bijdrage die verschillende sectoren in Nederland leveren aan depositie en emissie van stikstof. Vervolgens worden de cijfers in de facstheet voorzien van relevante toelichting en achtergrondinformatie.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

De cijfers in deze factsheet zijn gebaseerd op de concept Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen van december 2024 van het PBL. Met toestemming van PBL zijn deze cijfers vertrouwelijk ingevoegd voor interne doeleinden, vooruitlopend op de openbare, definitieve publicatie op 6 maart 2025.

Voorgesteld besluit *

Kennisnemen.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

18-feb-2025

Kenmerk *

DGLGS / 97130253

Hamerstuk *

☒ Ja ☐ Nee

Voorgaande behandeling *

☒ Ja ☐ Nee

Behandeld door *

Commissie Fysieke Leefomgeving (CFL)

Datum voorgaande behandeling *

12 februari 2025

Gevolgen en juridisch kader

Gevolgen rijksbegroting *	☐ Ja	☒ Nee		
Gevolgen apparaatsuitgaven *	☐ Ja	☒ Nee		
Gevolgen voor regeldruk *	☐ Ja	☒ Nee		
Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse *	☐ Ja	☐ Nee, met bijlage	☐ Nee, zonder bijlage	☒ N.v.t.
Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering *	☐ Ja	☐ Nee, met bijlage	☐ Nee, zonder bijlage	☒ N.v.t.
Aan EU Notificatie voldaan *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.	
Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving *	☐ Ja	☒ Nee		

Interdepartementale afstemming

Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.				
Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.				
Ambtelijk afgestemd *	☒ Ja	☐ Nee	☐ N.v.t.	in DGO E&N			
Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau *	☒ Ja	☐ Nee	☐ N.v.t.				
Overeenstemming bereikt met	☒ AZ	☒ BZK	☒ EZK	☒ I&W	☒ SZW	☐ VWS	☒ LNV
	☐ BZ	☒ Def	☒ Fin	☒ OCW	☐ JenV	☐ BH&OS	
Omschrijving geschilpunten	nvt						

Contactpersonen

	Contactpersoon 1	Contactpersoon 2
Naam *	Persoonsgegevens	-
Afdeling *	LVVN - DG LG&S	-
Telefoonnummer *	Persoonsgegevens	-
E-mailadres *	Persoonsgegevens@minInv.nl	-

Factsheet sectorale bijdragen aan stikstofdepositie en -emissie

T.b.v. MC E&N van 18 februari

NB: De cijfers in deze factsheet zijn gebaseerd op de concept Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen van december 2024 van het PBL. Met toestemming van PBL zijn deze cijfers vertrouwelijk ingevoegd voor interne doeleinden, vooruitlopend op de openbare, definitieve publicatie op 6 maart 2025. Gedurende de looptijd van de MCE&N zullen de meest recente cijfers betrokken worden bij de besluitvorming.

Kerncijfers stikstofemissie

Emissieoverzicht NOx en NH3 (NB: dit betreft de meest recente data)

- Donderdag 6 maart publiceert het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) een nieuwe geactualiseerde emissieraming voor de uitstoot van stikstof en andere luchtverontreinigende stoffen (zoals fijnstof). Deze emissieraming maakt deel uit van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV), die reeds is gepubliceerd in 2024. De ramingen in deze factsheet komen uit het conceptrapport van PBL van december 2024. De historische data zijn op basis van Emissieregistratie.
- PBL actualiseert de emissieraming voor luchtverontreinigende stoffen (ERL) eenmaal per twee jaar.
- Het PBL geeft in zijn emissieraming de meest plausibel geachte ontwikkeling van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen, gegeven de veronderstelde economische groei, de demografische ontwikkelingen en het meegenomen beleid.
- Deze nieuwe emissieraming voor stikstof (ammoniak: NH3 en stikstofoxiden: NOx) vormt ook de input voor komende depositieberekeningen door het RIVM (Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden in 2025).
- In tabel 1 en 2 zijn de emissies weergegeven voor ammoniak (NH3) en stikstofoxiden (NOx) in kilotonnen voor de periode 2000-2035. Deze ramingen zijn op basis van vastgesteld en voorgenoemen beleid. In de tabel is bij de emissies in 2030 en 2035 ook de onzekerheidsmarge (bandbreedte) aangegeven.
- Hierbij is beleid meegenomen dat per 1 mei 2024 openbaar en voldoende concreet was. Daarnaast zijn ook voorgestelde maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024 meegenomen die volgens PBL concreet genoeg waren omschreven. Beleidswijzigingen uit het Regeerprogramma van 13 september zijn, op een enkele uitzondering na, niet in de berekeningen van KEV en ERL meegenomen.
- De getallen voor NH3 en NOx in tabel 1 en 2 zijn niet vergelijkbaar: NH3 bevat per kiloton meer stikstof dan NOx. Ook slaat NH3 sneller neer dan NOx. Van de in Nederland uitgestoten NH3 komt daardoor een groter percentage in Nederland neer dan van de in Nederland uitgestoten NOx.

Sectoren NH3	1990	2000	2019	2022	2030	Bandbreedte 2030	2035	Bandbreedte 2035
Landbouw	336,6	162,0	115,1	110,0	89,8	84,3 – 95,5	86,6	81,3 – 92,1
Mobiliteit	1,0	4,5	3,8	3,8	3,6	3,0 – 4,2	2,7	2,1 – 3,4
Industrie	4,6	3,9	2,5	2,5	3,0	2,5 – 3,3	3,2	2,6 – 3,6
Energie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 – 0,0	0,0	0,0 – 0,0
Huishoudens	3,8	4,0	4,2	4,2	4,4	4,2 – 4,6	4,5	4,2 – 4,8
Diensten en bouw	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6 – 0,6	0,6	0,6 – 0,6
Totaal	347	175	126	121	101	95,8 – 107	97,6	92,2 – 103

Tabel 1: Emissies van **ammoniak** in kiloton per sector (op Nederlands grondgebied, PBL, 2025, en ER 1990-2022).¹

¹ De ammoniakemissie behorend bij de industrie bestaat voor 50% uit emissies van industriële bedrijven waaronder AVI's en voor 50% uit emissies van compostering van groenafval en GFT en mestvergisting. PBL overziet echter een stijging van compostering en mestvergisting wat leidt tot een voorziene groei van ammoniakemissie van het 'industriëleaandeel'. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de recente aanpak piekbelasters industrie die naar verwachting resulteert in 30% afname NH3 bij basisindustrie, en waarbij een maatregel voor ligt (keuzelijst) om nog eens circa 30% te reduceren.

Sectoren NOx	1990	2000	2019	2022	2030	Bandbreedte 2030	2035	Bandbreedte 2035
Landbouw	59,7	51,4	40,4	36,6	32,4	31,4 – 33,4	31,4	30,5 – 32,5
Mobiliteit	440,9	370	240,7	213	160	148 – 179	131	117 – 156
Industrie	103,4	47,0	31,6	27,7	22,2	18,6 – 25,1	19,6	15,5 – 22,9
Energie	85,1	54,6	14,2	11,6	5,9	4,5 – 8,0	4,4	3,1 – 6,5
Huishoudens	20,7	19,9	6,3	5,9	4,2	3,4 – 4,9	3,8	3,1 – 4,5
Diensten en bouw	11,9	11,8	3,6	3,0	2,2	1,6 – 2,7	1,7	1,1 – 2,2
Totaal	723	554	337	297	227	214 – 247	191	177 – 217

Tabel 2: Emissies van **stikstofoxiden** in kiloton per sector (op Nederlands grondgebied, PBL, 2025, en ER 1990-2022).

Sectorale bijdrage aan emissietotaal

- Het sectorale aandeel in **stikstofemissies** verschilt per stof (stikstofoxiden: NOx en ammoniak: NH3), zoals is weergegeven in tabel 3 hieronder.
 - De ammoniakemissies komen hoofdzakelijk uit de landbouwsector.
 - Mobiliteit vormt het grootste gedeelte van de NOx-emissies, daarna volgt de landbouw (hoofdzakelijk dierlijke mest en kunstmest).

Sector	Aandeel in totale depositie in 2022	Aandeel sector in totale NH3-emissies op Nederlands grondgebied in 2022	Aandeel sector in totale NOx-emissies op Nederlands grondgebied in 2022
Landbouw	49,6%	90,1%	12,3%
Mobiliteit ²	10,9%	3,1%	71,8%
Industrie	2,3%	2,1%	9,3%
Energie		0%	3,9%
Huishoudens	2,9%	3,5%	2,0%
Diensten/bouw ³		0,5%	1,0%
Buitenland	34,2%	-	-
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 3: Depositie- en emissiebijdrage per sector, cijfers op basis van PBL 2025 en AERIUS Monitor 2024.

Inspanningen sectoren om tot reductie te komen

Binnen de verschillende sectoren (zoals landbouw, industrie, energie en mobiliteit) zijn in de afgelopen decennia al forse stappen gezet in de reductie van NOx en NH3. Onderstaand zijn in tabel 4 daarom ook de reductiecijfers uitgedrukt als percentage zoals gerealiseerd in de periode 2000-2022 en zoals voorzien op basis van de Emissieramingen voor de periodes 2000-2030, 2019-2030 en 2019-2035 voor de sectoren industrie/energie, landbouw en mobiliteit. Op deze wijze is zichtbaar wat maatregelen ten behoeve van bodem-, lucht- en waterkwaliteit en het klimaat in de verschillende sectoren teweeg hebben gebracht en naar verwachting nog aan effect zullen sorteren.

- De NOx-emissies van de **sector mobiliteit** zijn de afgelopen decennia sterk gedaald, ondanks de groei in volume van de mobiliteit (zoals de groei in het goederen- en personenvervoer). Drijvende kracht achter deze verduurzaming is de voortdurende aanscherping van de Europese emissienormen voor nieuwe voertuigen en motoren (zoals de Euronormen en Stage-normen). Ook internationale emissienormen voor de emissies door de zeescheepvaart op de Noordzee dragen bij. Daarnaast worden er nationaal diverse subsidieregelingen en aanvullende maatregelen genomen om stikstofemissie verder en

² Inclusief de emissies door zeescheepvaart op het Nederlands Continentaal Plat (NCP) en de emissies van mobiele werktuigen die worden ingezet in bijvoorbeeld de bouw en landbouw.

³ Het betreft hier bouwwerkzaamheden, exclusief de emissies als gevolg van de inzet van mobiele werktuigen/machines die worden ingezet in de bouw. De emissies van mobiele werktuigen zijn opgenomen in de sector mobiliteit.

sneller te reduceren (bijvoorbeeld via subsidie voor walstroom, inzet op Schoon en Emissieloos Bouwen, en de invoering van een vrachtwagenheffing).

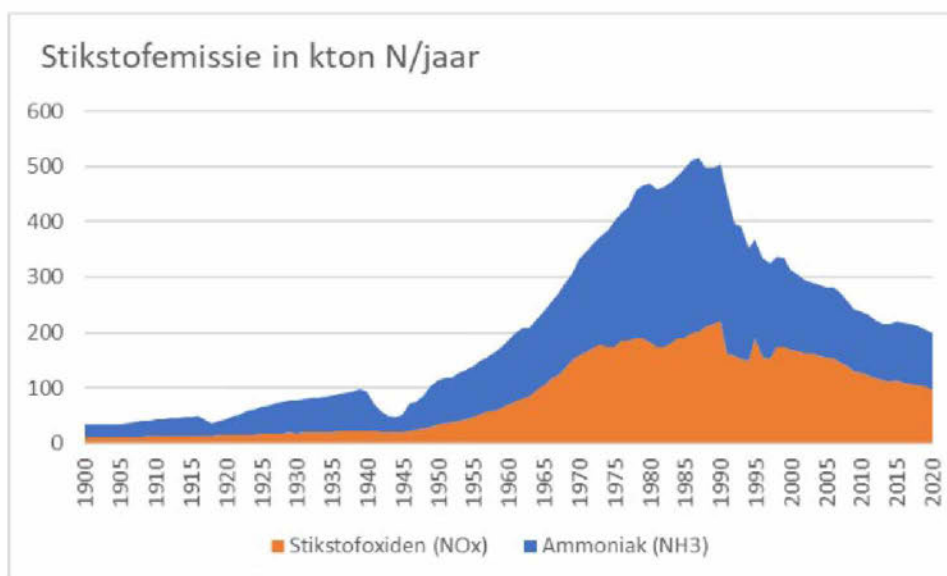
- De NO_x-emissies vanuit de **industrie/energie** zijn sinds de jaren '90 fors gereduceerd door een combinatie van doel- en middelsturing. Dit gebeurt op drie sporen. Allereerst dient de industrie- en energiesector zich te houden aan de uitgebreide nationale en internationale wet- en regelgeving die emissiegrenswaarden voorschrijven, gekoppeld aan de BBT (Best Beschikbare Technieken). Deze Europese waarden worden geregeld aangescherpt, en in de recent herziene Richtlijn Industriële Emissies wordt het bevoegd gezag opgedragen zo streng mogelijk te vergunnen onderaan de toegestane BBT-waarden. Ook moeten kleinere installaties sinds 2024 aan strengere ammoniakemissienormen voldoen. Daarnaast vormt het klimaatbeleid, bestaande uit een breed instrumentenpalet (SDE++, VEKI subsidies, EU ETS, de CO₂-heffing en de CO₂-maatwerkafspraken), een prikkel voor bedrijven om NO_x-reductie te realiseren door het verduurzamen van verbrandingsprocessen. Ten slotte worden in het kader van de Aanpak Piekbelaster Industrie afspraken gemaakt voor bovenwettelijke reductie van ammoniak middels maatwerkafspraken en een subsidiemodule voor nageschakelde techniek.
- In de **landbouwsector** zijn de belangrijkste factoren die de emissiedaling van ammoniak vanaf 2000 verklaren minder varkens en vleeskuikens, emissiearmere varkensstallen en minder emissies bij toediening van dierlijke mest. De geraamde verdere reductie van 2022 tot aan 2030 wordt voor circa de helft verklaard door het Europese besluit tot het vervallen van de mestderogatie, voor een kwart door stalmaatregelen in de varkens- en pluimveehouderij en voor een kwart door beëindigingsregelingen in het kader van het stikstofbeleid.

Sector	Reductie 1990-2022	Reductie 2000-2022	Reductie (raming) 2000-2030	Reductie (raming) 2019-2030	Reductie (raming) 2019-2035
Industrie en energie – NO _x	79%	61%	72%	39%	48%
Mobiliteit - NO _x	52%	42%	57%	34%	46%
Landbouw – NH ₃	67%	32%	45%	22%	25%

Tabel 4: Reductiecijfers voor diverse periode 2000-2019-2030 o.b.v. Emissieramingen PBL 2025.

Historische ontwikkeling emissies sinds 1900

In de onderstaande figuur van RIVM is een schatting weergegeven van de stikstofemissie voor de periode 1900-2020. De getallen voor 1900-1990 zijn schattingen op basis van beperkt beschikbare literatuur en vooral grotendeels gebaseerd op historische statistische data ten aanzien van bijvoorbeeld aantal stuks vee, brandstofgebruik, bevolkingsgroei en autokilometers (www.cbs.nl). Vanaf 1990 is de informatie volgens de laatste inzichten beschikbaar via Emissieregistratie en wordt dit elk jaar volgens de nieuwste inzichten vastgesteld.

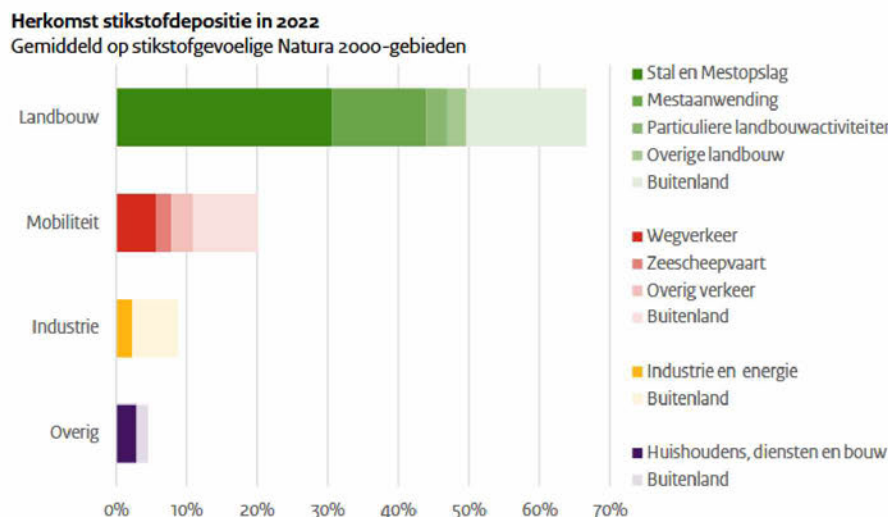


Figuur 1: Geschatte ontwikkeling van de stikstofemissie 1900-2020 in Nederland (bron: RIVM-briefrapport 2024-007).

Kerncijfers stikstofdepositie

Sectorale bijdrage aan depositie

- Het aandeel in de *stikstofdepositie* op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verschilt ook aanzienlijk per sector. De percentages per sector voor 2022 zijn in figuur 2 weergegeven.
- In figuur 2 is per sector zowel de depositiebijdrage van bronnen in Nederland als bronnen in het buitenland weergegeven.
- Het grootste aandeel in de *depositie* is afkomstig van de landbouwsector (ca. 50 procent, voornamelijk uit stallen en mestaanwending), gevolgd door depositie vanuit de mobiliteit (ca. 11 procent, voornamelijk afkomstig van wegverkeer).
- Als gevolg van het verschil in eigenschappen tussen NO_x en NH₃ hebben emissies van NH₃ bovendien een groter effect op de depositie op Natura 2000-gebieden dan NO_x. Het effect is ook afhankelijk van de bronkenmerken, zoals de afstand tot Natura 2000-gebieden.

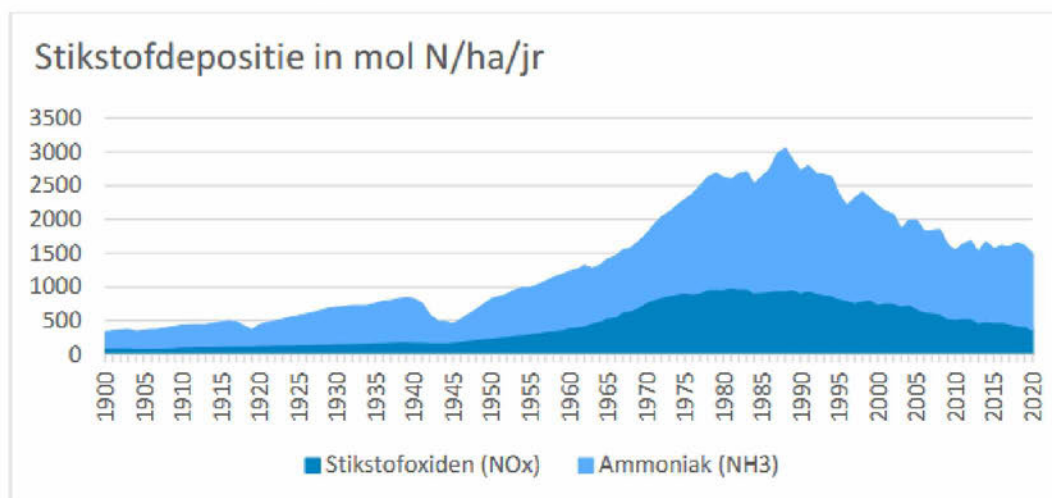


Figuur 17 Sectorale verdeling van de stikstofdepositie in 2022 (berekend met gemiddelde weersomstandigheden) op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland. Bij deze sectorale verdeling is de kalibratie buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet aan een bron of sector is toe te kennen.

Figuur 2: Afkomstig uit de Monitor stikstofdepositie in N2000-gebieden in 2024, RIVM 1 oktober 2024.

Historische ontwikkeling depositie sinds 1900

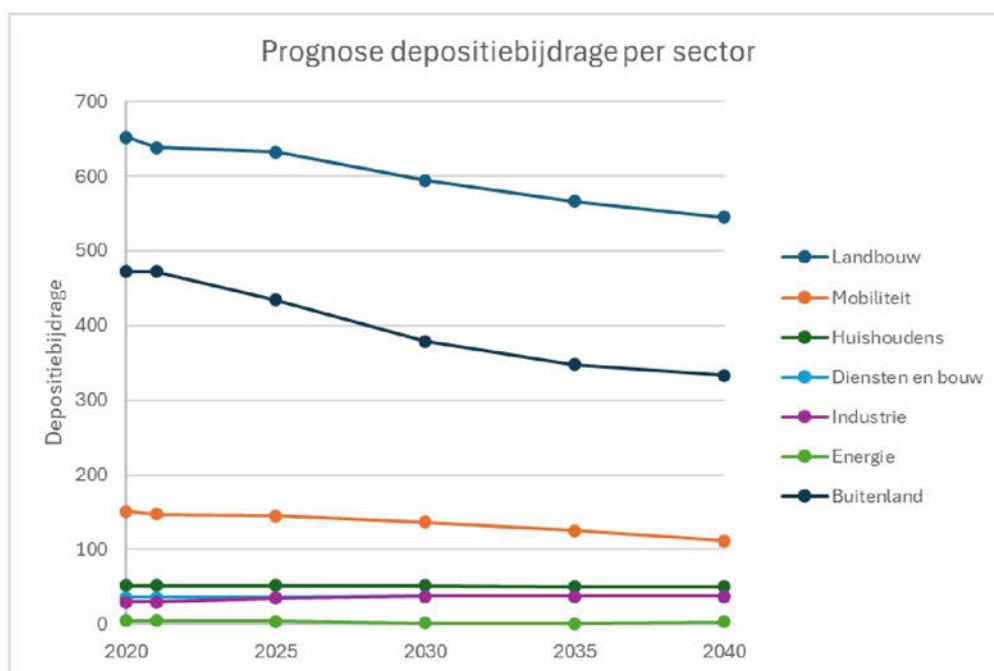
In figuur 3 is de ontwikkeling van de stikstofdepositie in Nederland (op het gehele landoppervlak in Nederland, dus ook buiten stikstofgevoelige natuur) te zien vanaf 1900 tot 2020. De getallen voor 1900-1990 zijn schattingen op basis van beperkt beschikbare literatuur en vooral gebaseerd op grovere data van de emissies uit figuur 1.



Figuur 3: Geschatte ontwikkeling van de stikstofdepositie 1900-2020 in Nederland (bron: RIVM-briefrapport 2024-007).

Depositieontwikkeling richting 2040

In figuur 4 (grafiek) is de depositieontwikkeling richting 2040 weergegeven voor alle sectoren, inclusief het buitenland (in mol). In deze figuur zijn nog niet de ramingen van PBL van 2025 verwerkt, hier wordt dit jaar aan gewerkt door RIVM.



Figuur 4: Prognose depositiebijdrage per sector, inclusief buitenland. Cijfers nog exclusief PBL-raming 2025. Bron: Monitoringsrapportage 2023, [Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023 Monitoring van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering](#).

Nadere toelichting kerncijfers

Indicatieve sectordoelen (kabinet Rutte IV)

- Door het kabinet Rutte IV zijn op 10 februari 2023 *indicatieve sectordoelen voor emissies* van stikstof gepubliceerd. Het toenmalige kabinet heeft ervoor gekozen om per sector één stofverbinding – NH₃ dan wel NO_x – leidend te laten zijn in de reductiedoelstelling.
 - Het kabinet hanteerde één NO_x-doel voor de emissies uit de industrie- en de energiesector.
 - Het sectordoel mobiliteit omvatte de modaliteiten wegverkeer, binnenvaart, zeescheepvaart, luchtvaart, spoorwegen, visserij en recreatievaart. Emissies van mobiele werktuigen die worden ingezet in bijvoorbeeld de bouw en landbouw zijn ook ingedeeld onder mobiliteit. De zeescheepvaart specifiek op het Nederlands continentaal plat (NCP) viel niet onder het sectordoel voor de mobiliteit, omdat dit de facto om buitenlandse emissie gaat en de sturing vanuit nationaal beleid zeer beperkt is.
 - Opgeteld zouden deze sectordoelen met de kennis van toen moeten leiden tot 74% onder KDW in 2030, conform de afspraak in het regeerprogramma van Rutte IV.
- Bij de weging van 'evenredigheid' van de sectordoelen heeft het toenmalige kabinet naar verschillende factoren gekeken, waaronder de integraliteit van de opgaven, het aandeel stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden en reductie-effectiviteit. Deze elementen zijn in een afwegingskader gepubliceerd op 10 februari 2023.⁴
- Uitgaande van de meest recente emissieramingen van het PBL is in tabel 5 te zien dat de mobiliteit en energie/industrie de indicatieve emissiereductiedoelen voor 2030 (ruim) halen.

⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-4f9300daff3efc986985140e153da47c91cb7c30/pdf>

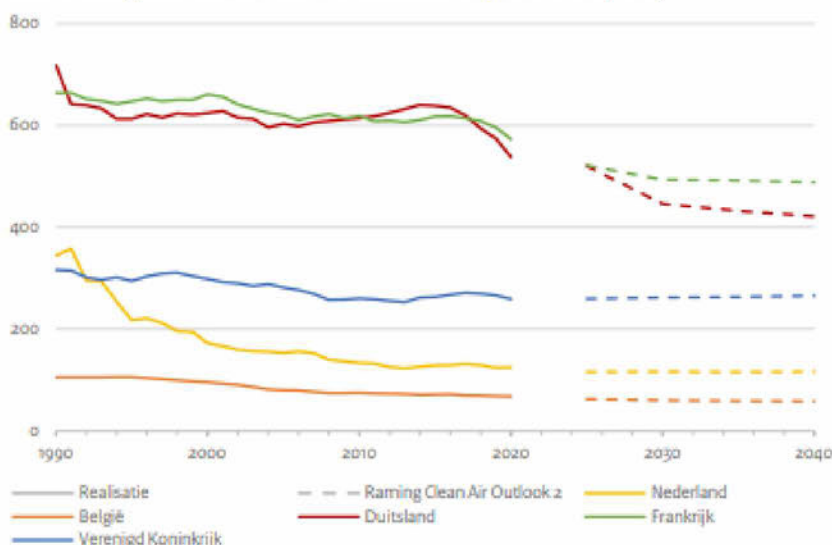
Sector	Emissiereductie tussen 2019 en 2030	
	Indicatieve sectordoel (vastgesteld in februari 2023)	PBL-raming (maart 2025)
Landbouw (NH ₃ -emissies)	41%	22%
Industrie/energie (NO _x -emissies)	38%	39%
Mobiliteit (NO _x -emissies) ⁵	25%	39%

Tabel 5: Indicatieve sectordoelen en geraamde emissiereductie 2030 (PBL, 2025).

Buitenlandse bijdrage

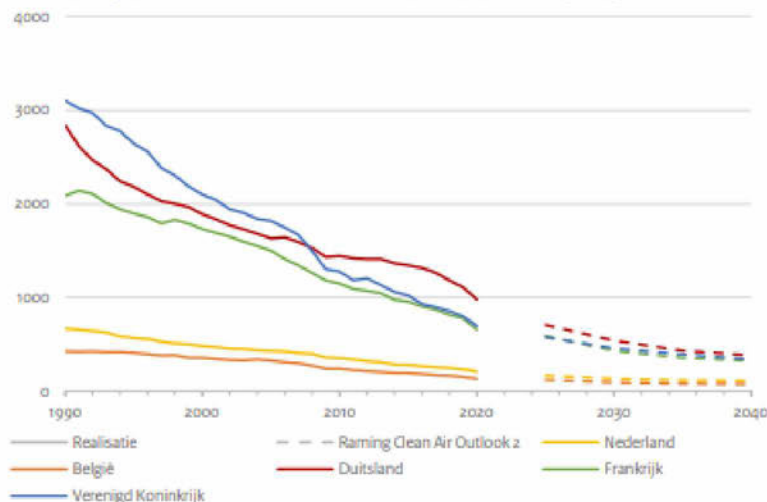
Gemiddeld 34 procent van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in Nederland komt uit het buitenland. Landen die een relatief grote bijdrage leveren aan de stikstofdepositie in Nederland zijn België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Meer dan 87 procent van de depositie uit buitenlandse bronnen komt uit deze landen. De bijdrage vanuit het buitenland is voor ammoniak het grootst in de grensregio's. Figuur 5 en 6 geven de ontwikkelingen in het buitenland weer.

Ontwikkeling van emissies van ammoniak in het buitenland (kton)



Figuur 5: Ontwikkeling van de **ammoniakemissies** in België, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Nederland. Bron: RIVM, Monitoringsrapportage 2023.

Ontwikkeling van emissies van stikstofoxiden in het buitenland (kton)



Figuur 6: Ontwikkeling van de **emissies van stikstofoxiden** in België, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Nederland. Bron: RIVM, Monitoringsrapportage 2023.

⁵ Het indicatieve sectordoel was van toepassing op mobiliteit zonder zeescheepvaart op het NCP. Het reductiepercentage van 39% op basis van de PBL raming is ook van toepassing op mobiliteit zonder zeescheepvaart op NCP.

Reductie-effectiviteit

Als gevolg van het verschil in eigenschappen en verspreidingskarakter tussen NO_x en NH₃ heeft de reductie van NH₃ een groter effect op de depositiedaling op Natura 2000-gebieden dan NO_x. Het effect is ook afhankelijk van de bronkenmerken, zoals de afstand tot Natura 2000-gebieden. De onderstaande figuur (RIVM memo 'Van emissie naar depositie', mei 2020) laat hiertoe een handreiking met vuistregels zien.

Sector	NO _x	NH ₃
Landbouw stallen		7,3 Mol
Stallen rundvee		7,3 Mol
Stallen varkens		7,3 Mol
Stallen pluimvee		9,1 Mol
Landbouw mestaanwending		4,6 Mol
Wegverkeer	1,04 Mol	8,1 Mol
Verkeer overig (mobiele werktuigen, spoor)	0,79 Mol	
Zeescheepvaart	0,29 Mol	-
Binnenvaart	0,83 Mol	
Vliegverkeer	0,52 Mol	-
Industrie	0,47 Mol	4,1 Mol
Consumenten, HDO (bebouwde omgeving)	0,79 Mol	7,3 Mol

Figuur 1: Effect in Mol N/ha/jr van 1 kton emissiereductie in een sector.¹

Nadere toelichting luchtvaart

- Luchtvaart draagt ongeveer 0,1% bij aan de totale deposities in Nederland. Dit is de depositiebijdrage van de NO_x-emissies van al het vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens boven Nederlands grondgebied, zowel onder als boven 3.000 voet. Deze depositiebijdrage van 0,1% is vrijwel volledig toe te schrijven aan de uitstoot van vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens tot een hoogte van 3.000 voet (ruim 900 meter). Het gaat om bijna 2% van de totale NO_x-emissies door de sector mobiliteit (en ruim 1% van de totale NO_x emissies door Nederlandse bronnen).
- Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het RIVM in 2024 de NO_x-emissies boven 3.000 voet in kaart gebracht. De kamer is hierover in mei 2024 geïnformeerd. De omvang van de emissies boven 3.000 voet is groter dan onder 3000 voet, maar de bijdrage aan de depositie in Nederland is zeer beperkt. Dat komt doordat deze emissies plaatsvinden boven de zogenoemde menglaag. Stoffen die vliegtuigen uitstoten boven de menglaag kunnen uiteindelijk toch het aardoppervlak bereiken, maar vaak pas veel later en verspreid over een groot gebied, vaak ook ver buiten Nederland.
- Uit eerdere analyses van het RIVM blijkt dat de emissies van vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens boven 3.000 voet zeer beperkt bijdragen aan de deposities (ongeveer 0,01%).
- Vliegverkeer in het buitenland en overvliegend vliegverkeer boven Nederland – dus vliegverkeer dat niet landt op of opstijgt van Nederlandse luchthavens – draagt ook bij aan de depositie in Nederland. Deze bijdrage is door TNO en RIVM ingeschat op maximaal 0,9% (zie: Adviescollege stikstofproblematiek. Advies luchtvaartsector).
- Samengevat: De luchtvaart als geheel (binnen- en buitenland) draagt ongeveer 1% bij aan de deposities in Nederland, waarvan 0,1% door vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens, en 0,9% door het buitenlandse (Europese en mondiale) vliegverkeer.

Stand van zaken aanpak MCEN

Ambtelijke stand van zaken, februari 2025

In 4 sporen

- Alle vier de sporen lopen
- Communicerende vaten: én-én-én-aanpak op weg naar: 'vier-op-een-rij'
- Voor elk spoor geldt: 'geen taboes'
- De optelsom van alle sporen moet voldoende zijn voor 'van het slot'
- Op ieder spoor een interdepartementaal team ingericht



Planning op hoofdlijn

Activiteit	Wanneer	Beschrijving/aard	Besluitvorming
MCEN (actua)	18 feb	Actua MC, gedeelde feiten en kennis.	MR 21 feb
Debat EK	18 feb	Begrotingsbehandeling	
Plenair debat	20 feb	Debat over stikstofontwikkelingen	
MCEN	4 mrt	Inventarisatie. Op verschillende sporen de inventarisatie en richting voor clusteren	MR 7 mrt
Catshuissessie	5 maart	PM, in voorbereiding. Met medeoverheden	
MCEN (actua)	11 mrt	Inventarisatie op weg naar clusteren. Actua MC, gedeelde feiten en kennis.	MR 14 mrt
Catshuissessie	12 mrt	PM, in voorbereiding. Externe partijen	
MCEN	18 mrt	Clusteren.	MR 21 mrt
MCEN	25 mrt	Clusteren en op weg naar Besluitvorming.	MR 28 mrt
MCEN	1 apr	Besluitvorming.	MR 4 apr
MCEN	8 apr	Tbc	MR 11 apr
MCEN	15 apr	Tbc	18 apr

Spoor 1 (Vergunningverlening & juridisch)

- Ander juridisch kader in brede zin: mogelijkheden tot een systemische en strategische aanpassing van de systematiek, inclusief wet- regelgeving en beleid;
- 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, 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 (emissie-sturing-vergunningstelsel, omringende landen, milieu-systematiek, et cetera)
 - Een notitie over de ontstane situatie en mogelijkheden voor uitzonderingsposities, ter onderbouwing van spoor 4 (Brussel).
- Een-op-een verbonden aan de slagkracht/effecten van spoor 2 ('communicerende vaten')

Spoor 2 (Programma van maatregelen)

- Inventarisatie van ál de bouwstenen/modules voor een mogelijke aanpak per sector (bouw, industrie, landbouw, luchtvaart, mobiliteit, natuur) voor een evenwichtige bijdrage; zo toewerken naar een geborgd & samenhangend maatregelenpakket.
- Producten zijn o.a.:
 - Inzicht in mogelijke maatregelen ('longlist'), incl. inschatting effecten en benodigde dekking
 - Handelingsopties voor de maatschappelijke impact van het pakket
 - Voorstel voor borging, validatie (effectinschattingen op o.a. stikstof), monitoring, maatschappelijke effecten en financieel beeld
- Let op: inventariseren ≠ selecteren

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 oplossingsrichtingen

Spoor 4: EU-inzet

Opdracht Spoor 4 MCEN

- *"Agendering in Brussel te organiseren en met onderliggende informatie en onderbouwing de bewindspersonen ondersteunen bij hun strategie om de belangen van Nederland over te brengen."*

Centrale uitgangspunten

- Voor gezamenlijke EU-inzet is concrete voortgang op andere sporen en overige dossiers instrumenteel: 'laten zien dat het ons ernst is'
- eerst aan tafel, dan inhoud
- Aansluiten bij bredere dynamiek Brussel
- Samenhang andere thema's (en andere overleggen (REA, Stuurgroep

Samenwerking: geen taboe's & luiken open

- Elk spoor een eigen aanpak met 'alle luiken open'/ geen geheimen en alle collega's aan boord;
- Elk spoor weet dat de opdracht ook 'onconventioneel' mag en dat er 'geen taboes' zijn: alles moet en mag op tafel in de fase van inventariseren (inventariseren ≠ selecteren);
- Elk spoor de komende weken een 'deep dive' zodat iedereen aangehaakt blijft.

Bijlage: Suggesties sporen (brief 14 februari)

Spoor 1:

- Open normen Europese regelgeving, uitzondering voor sectoren middels spoedwet, beleidsregels, kleine en tijdelijke deposities, vergunningssysteem op andere leest (emissive-sturing, omringende landen, milieusystematiek), aanpassing wet- en regelgeving, aanwijzing soorten en habitats, et cetera.

Spoor 2:

- Emissie ipv depositie, maatregelen voor alle sectoren, gericht op blijvers en stoppers, generiek en gebiedsgericht (bijv natuurbeheer), inzet significantiezones, et cetera.

Spoor 3:

- Scherper beeld bij omvang activiteiten en bijpassende aanpak, geen aanpassingen van datgene al is gerealiseerd, et cetera.

Spoor 4:

- Nationale Koppen, aanpassing van EU-richtlijnen, et cetera

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier
voor MCEenN

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Notitie impact uitspraken intern salderen 2020-2025

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Er lopen momenteel diverse inventarisaties om een beeld te krijgen van de omvang van gevolgen van de uitspraken van de Raad van State. Zowel bij overheden als bij brancheorganisaties. Bijgaand overzicht biedt een dwarsdoorsnede langs enkele inventarisaties die door externe partijen momenteel zijn uitgevoerd.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Anders nl.

Eigen formulering

Informerend

Behandeltraject

Datum aanbieding *

14 februari 2025

Kenmerk *

DGLGS / 97133537

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO E&N (13-02-2025)
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☒ BZK ☒ EZK ☒ I&W ☒ SZW ☐ VWS ☒ LNV
☐ BZ ☒ Def ☒ Fin ☒ OCW ☐ JenV ☐ BH&OS
- Omschrijving geschilpunten

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|--|--|
| Naam * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| Afdeling * | <input type="text" value="LVVN/LG&S/S&RLN"/> | <input type="text" value="LVVN/LG&S/S&RLN"/> |
| Telefoonnummer * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| E-mailadres * | <input type="text" value="Persoonsgegevens @MinInv.nl"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens @minInv.nl"/> |

Impact van de uitspraken van de Raad van State over intern salderen voor projecten tussen 2020 en 2025 (terugwerkende kracht)

13 februari 2025,

De nota heeft betrekking op de impact voor de terugwerkende kracht (2020-2025). Het is een deelselectie van de volledige problematiek van de vergunningverlening. De inventarisatie is ook niet volledig, maar schetst wel een dwarsdoorsnede van de gevolgen voor concrete projecten.

Er zullen voortdurend nieuwe inventarisaties beschikbaar komen over de gevolgen van de uitspraken voor verschillende sectoren. Indien daar aanleiding toe is komt dit onderwerp – geactualiseerd – weer terug in de MC. Waar mogelijk wordt dan onderscheid gemaakt naar sectoren.

De nota geeft een feitelijk overzicht van de door externe partijen uitgevoerde inventarisaties. Er wordt geen aanvullende duiding gegeven.

Inleiding

- In de periode 1 januari 2020 - 1 januari 2025 gold er geen vergunningplicht voor intern salderen.
- De Raad van State heeft terugwerkende kracht gegeven aan zijn uitspraken van 18 december 2024 over Rendac en de Amercentrale. Dit betekent dat projecten die zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 en waar gebruik is gemaakt van intern salderen in de meeste gevallen alsnog vergunningplicht zijn geworden. Initiatiefnemers hebben tot 1 januari 2030 de tijd om de natuurvergunning aan te vragen. Tot die tijd zal niet worden gehandhaafd door het bevoegd gezag.
- Onherroepelijke vergunningen voor projecten uit 2020-2025 waarbij intern salderen is gebruikt vallen niet onder de werking van de terugwerkende kracht.
- Na de uitspraken zijn signalen uit verschillende sectoren in de media verschenen. Deze worden hieronder nader beschreven. Het is een impressie.

Externe inventarisaties

Feitelijke opsomming van inventarisaties uitgevoerd door externe partijen (sommige partijen zijn zelf nog bezig om het beeld nauwkeuriger te krijgen).

Deltalinqs en VNO NCW

- Heeft een enquête gehouden onder 60 bedrijven Rotterdamse haven.
- Geeft aan dat door de uitspraken in de Rotterdamse haven grote onzekerheid leeft over miljardeninvesteringen in schone fabrieken en productieprocessen.
- "Tallose bedrijven verkeren nu in onzekerheid, waar juist komende jaren massale investeringen nodig zijn in onder meer schonere fabrieken en processen voor biobrandstoffen, waterstof, elektrificatie en bedrijfsuitbreidingen"
- Vindt dat het kabinet bedrijven zou moeten garanderen dat hun natuurvergunningen en projecten die gebruikmaken van intern salderen, niet in gevaar komen.
- 72% van de deelnemende bedrijven heeft projecten in uitvoering waarbij intern is gesaldeerd na 2020.
 - o In meer dan 48% van de gevallen ging het hierbij om projecten voor de energietransitie. De investeringsbedragen liepen daarbij uiteen van tussen de 10-50 mln. (42% van de gevallen), tussen de 50-100 mln (5%), tussen de 100-500 mln (8%) en meer dan 1 miljard (2%).

- Voor andere projecten liggen de investeringsbedragen tussen de 10-50 mln (21%), 50-100 mln (12%), tussen de 100-500 mln (5%), tussen de 500 mln – 1 miljard (2%) en boven de 1 miljard (2%).
- 76% van de bedrijven heeft projecten *in voorbereiding* waarvoor nu geen vergunning mogelijk is vanwege de situatie rondom intern salderen. De daarmee gemoeide investeringsbedragen liggen hierbij tussen 10-50 mln (40%), 50-100 mln (16%), tussen 100-500 (27%), tussen de 500 mln en 1 mld (11%) en meer dan 1 mld (7%)
- Geschat wordt dat voor meer dan € 7 miljard aan gerealiseerde en in uitvoering zijnde projecten worden geraakt door de vergunningplicht met terugwerkende kracht en dat € 11,4 miljard aan plannen worden geconfronteerd met vergunningproblemen nu intern salderen niet zonder meer mogelijk is.

VNO NCW

- VNO NCW werkt samen met Bouwend Nederland aan een overzicht van de gevolgen van de terugwerkende kracht voor de (woning)bouw. VNO NCW verwacht dat, bovenop de vertraging die er al was, potentieel tienduizenden woningen vertraagd of niet gerealiseerd kunnen worden. Zeker bij de grote uitleglocaties, waar aanleg of uitbreiding van ontsluitende infrastructuur noodzakelijk is.
- Een buitenlandse holding met sterke Brabantse roots heeft vier jaar gewerkt aan een nieuwe fabriek in Brabant ter vervanging van drie oudere vestigingen. Vanwege de stikstofimpasse in Nederland moest men de nieuwe fabriek elektrificeren, maar Enexis/TenneT konden geen stroom garanderen in 2028 en zelfs niet in 2030. Mogelijke tussenoplossingen zijn uitvoerig onderzocht maar hebben het niet gehaald. De buitenlandse holding heeft nu besloten de bouw niet verder door te zetten. Daardoor is er nu onzekerheid over de werkgelegenheid en de continuïteit van de onderneming in Nederland.
- In bijlage twee is de inventarisatie van VNO NCW opgenomen.

Financieel dagblad

- Het Financieel Dagblad schat dat 643 projecten en bedrijfsuitbreidingen illegaal zijn geworden na de uitspraak van de RvS, waarvan 310 binnen de agrarische sector. FD noemt dit het 'topje van de ijsberg' (FD, 30 januari).

Rabobank

- De Rabobank meldt dat de helft van de veehouders (14.000) nu zonder geldige vergunning zit. In dit aantal zijn ook de PAS-melders en de interimmers opgenomen. De Rabobank geeft aan dat dit aantal een ruwe schatting is. (NOS-nieuws 28 januari)

ASML

- ASML hint erop te vertrekken uit Nederland, onder meer vanwege de stikstofregels die uitbreiding in de weg zitten: 'Dwing ons niet om te vertrekken' (AD 8 februari 2025).

Bijlage 1: Regionale berichten uit het AD

- *Omdat de problematiek ook lokaal implicaties heeft hierbij een greep van het AD uit hun regionale berichten*
 - 'Stikstof neemt Woensdrecht nog meer in wurggreep: 'fundering' onder 500 nieuwe huizen weggeslagen' (8-2-2025)
Oude huizen zijn gesloopt, nieuwe, duurzame wijzigingen kunnen er niet gebouwd worden vanwege de aangescherpte stikstofregels
 - 'Onzekerheid door stikstof zal nog maanden duren' (6-2-2025)
De provincie Zeeland verwacht pas tegen de zomer met concrete maatregelen te kunnen komen
 - 'Blijven 200 net gebouwde vakantiehuisjes staan of niet? Stikstofuitspraak brengt vakantiepark in gevaar' (6-2-2025)
200 nieuwe chalets bij Winterswijk zijn bijna klaar. Er is gebouwd op basis van de oude natuurvergunning uit 2003. In een rechtszaak is nu aan de orde of een nieuwe vergunning nog mag worden afgegeven op basis van de oude vergunning (via intern salderen) of dat rekening gehouden moet worden met de uitspraken van de Raad van

State. In het laatste geval bestaat het risico dat het vakantiepark niet in gebruik genomen kan worden.

- 'Stikstof dreigt projecten in Waalwijk klem te zetten: 'gevolgen van uitspraak zijn groot'. (29-1-2025)
Onduidelijkheid over woningbouwambities van de gemeente Waalwijk. Waalwijk ligt midden tussen Natura-2000 gebieden en heeft miljoenprojecten op stapel staan, zoals verkeersplannen, bouwprojecten en herinrichting van het winkelcentrum.
- 'Robin (59) droomde altijd al van een eigen horecazaak en was er nu eindelijk klaar voor, maar nieuwe stikstofregels gooien roet in het eten.'(8-2-2025)
Deze ondernemer had de financiering van een strandpaviljoen in Doorwerth rond, gemeente en Rijkswaterstaat waren enthousiast, maar de vergunning moest nog worden afgegeven. Nu is hij bang dat de vergunning niet verstrekt kan worden.
- 'Stikstofregels kunnen opening nieuw AZC Dalfsen vertragen' (4-2-2025)
Zeker nu Overijssel een vergunningenstop heeft ingesteld
- 'Almelose politiek geeft groen licht voor XL Park 2, maar andere seinen staan voorlopig nog op rood'(6-2-2025)
Een van die rode seinen is stikstof
- 'In Gelderland kan er niet zo heel veel meer door stikstofzone'. (30-1-2025)
Gedeputeerde geeft aan dat door de uitspraken van de RvS er "niemand iets kan op dit moment: boeren die verplaatst of uitgekocht moeten worden, evenementen die niet door kunnen gaan, bouwprojecten die op de tocht staan". Gelderland wil nu speciale zones rondom natuurgebieden aanwijzen waar striktere regels gelden om zo de uitstoot daar te verlagen.
- 'Buurt juicht en gemeente moet puzzelen: is stikstof doodsteek voor azc in Nijverdal? (22-1-2025)
Gaaf over de vestiging van een nieuwe azc
- Asfaltcentrale in Staphorst wil nieuwbouw en nieuw bedrijf met fabrieken uit Hasselt en Ommen (7-2-2025)
Is onzeker geworden door recente uitspraken van de RvS
- Kan woningbouw nu wel doorgaan? (28 januari 2025)
Ermelo vreest de gevolgen van de RvS uitspraken

Bijlage 2, inventarisatie VNO NCW over (MKB-)bedrijven

Een inventarisatie van signalen over uit-/ afstel van investeringen in (verduurzamings-)projecten, veelal vanwege stikstof en/of netcongestie:

Industrie:

- **Bedrijf A:** Geen vergunning voor NOx-emissies >> nieuwe investering verplaatst naar België.
- **Bedrijf B:** Nieuwe fabriek stilgelegd vanwege hoge energiekosten >> investeringen overgeheveld naar België.
- **Bedrijf C:** Netcongestie en complexe regelgeving >> nieuwe investeringen gedaan in Duitsland.
- **Bedrijf D:** Problemen met netcongestie en NOx-emissies >> investeringen verplaatst naar Ierland en Frankrijk.
- **Bedrijf E:** Netcongestie en waterbeperkingen >> investeringen verplaatst naar Duitsland.
- **Bedrijf F:** Netcongestie, waterbeperkingen en NOx-emissies >> toekomstige investeringen onzeker.
- **Bedrijf G:** Netcongestie en NOx-uitdagingen >> investeringsbeslissingen nog onduidelijk.
- **Bedrijf H:** Problemen met netcongestie, NOx-emissies en arbeidsmarkt >> geplande investering geannuleerd.
- **Bedrijf I:** Regelgeving en netcongestie >> investeringen verplaatst naar Polen en de VS.

- **Bedrijf J:** Beperkt tot onderhoudsinvesteringen, geen nieuwe uitbreidingen.
- **Bedrijf:** Netcongestie >> geplande investering stopgezet.
- **Bedrijf L:** Problemen met netcongestie en NOx-uitdagingen >> al afhankelijk van dieselaggregaat voor nieuwe productielijn; andere investeringen uitgesteld.
- **Bedrijf M:** Jarenlang miljoenen geïnvesteerd in uitbreiding productiecapaciteit. Een aanvullende investering van 35 miljoen zal worden verplaatst naar een buitenlandse locatie als er voor het einde van het jaar geen duidelijkheid komt over de verzwaring van de stroomaansluiting (aanvraag ingediend in voorjaar 2023).
- **Bedrijf N:** Overweegt een investering van meer dan 40 miljoen euro naar België te verplaatsen bij aanhoudende onzekerheid over stroomaansluitingen. Het bedrijf heeft eerder juist productie van België naar Nederland verplaatst, maar overweegt nu de omgekeerde stap.
- **Bedrijf O:** Ongebruikte stikstofruimte en onduidelijke planning van stroomaansluitingen zorgen voor groeiende zorgen vanuit het Amerikaanse hoofdkantoor. Dit heeft geleid tot misgelopen investeringen, met mogelijke nieuwe investeringen die naar Polen, Turkije of de VS worden verplaatst.
- **Bedrijf P:** Plannen voor uitbreiding in Tholen lopen vast door problemen met stroomaansluitingen, een situatie die sinds 2022 voortduurt. Tegen haar zin overweegt het bedrijf verdere uitbreiding in het buitenland te realiseren, mogelijk in Vietnam.
- **Bedrijf Q:** plannen van een farmaceutisch bedrijf voor het uitbreiden van een productielijn. Als gevolg van de uitspraken heeft gemeente vergunningverlening opgeschort. Zonder zicht op snelle oplossingen zal hoofdkantoor zeer waarschijnlijk de investering van 70 miljoen euro verschuiven naar een locatie buiten Nederland.

Infrastructuur

- **Energieinfrastructuur:** Eerste signalen zijn dat Tennet grootschalig intern salderen inzet voor de aanleg van hoogspanningsmasten.
- **Dijkverzwaringen:** De problemen rond stikstof zorgen dat er verschillende dijken voorlopig niet versterkt worden. Zo is het verbeteren van de dijk tussen Echteld en Dodewaard op losse schroeven komen te staan. Dat geldt ook voor de Grebbedijk bij Wageningen. Waterschappen maken zich grote zorgen over veiligheid en gezondheid.

Handtekening bewindspersoon

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid
Aanbiedingsformulier
voor MCEenN

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Mede namens 1

Mede namens 2

N.v.t.

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Agendapunt Voorbereiding Catshuissessies 5 en 12 maart

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Op 5 en 12 maart zijn de Catshuissessies met interbestuurlijke en maatschappelijke partijen. Het voorstel is om in de MC van 4 maart de voorbereiding van deze sessies (met de te geven presentatie) te agenderen. Daar is bijgaande notitie 'Voorbereiding Catshuissessies 5 en 12 maart 2025' voor gemaakt.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Kennismemen.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

28 februari 2025

Kenmerk *

00094917

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☒ Nee, zonder bijlage ☐ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☒ Nee, zonder bijlage ☐ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DO en DGO Landelijk Gebied
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☒ BZK ☒ EZK ☒ I&W ☒ SZW ☐ VWS ☒ LNV
☐ BZ ☒ Def ☒ Fin ☐ OCW ☒ JenV ☐ BH&OS
- Omschrijving geschilpunten -

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|--|--|
| Naam * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| Afdeling * | <input type="text" value="Landelijk Gebied & Stikstof"/> | <input type="text" value="Landelijk Gebied & Stikstof"/> |
| Telefoonnummer * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| E-mailadres * | <input type="text" value="Persoonsgegevens @minInv.nl"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens @minInv.nl"/> |

Aan de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Auteur

Persoonsgegevens

T Persoonsgegevens

Persoonsgegevens @minlnv.nl

Datum

27 februari 2025

Kenmerk

DGLGS / 97388738

Kopie aan

Bijlage(n)

1

nota

Notitie Voorbereiding Catshuissessies 5 en 12 maart
2025

Beslispunten

Aan de MC wordt gevraagd:

- Is de MC voldoende voorbereid met onderstaande notitie en bijgevoegde presentatie voor de Catshuissessies?
- Zijn er nog specifieke aandachtspunten die de MC wil meegeven voor het gesprek met deze partijen?
- Wat is de opvatting van de MC over het plannen van mogelijke vervolg Catshuissessies met de koepels en externe partijen?

Bijlage: presentatie voor de Catshuissessies

Toelichting

Onderdeel van de betrokkenheid van externe partijen in het MC-proces zijn twee Catshuissessies: op 5 maart met de medeoverheden (IPO, UvW en VNG) en op 12 maart met maatschappelijke partijen (Agractie, Biohuis, Bouwend Nederland, LTO, NAIJK, Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, NVDE, Vewin, VNO—NCW). Zowel de koepels als de partijen hebben verschillende voorstellen aangeleverd en deze zullen door LVVN geapprecieerd worden. Ook zullen deze vooraf met de MC gedeeld worden.

Het doel van deze beide Catshuissessies is om ideeën op te halen en een opening tot een nieuw gesprek te creëren. Tijdens de sessies wordt een nadere toelichting gegeven op de vier sporen. Dat wordt gedaan aan de hand van de presentatie die op 18 februari in de MC is gegeven (zie bijlage). Daarna zal er ruimte zijn voor de (gezamenlijke) voorstellen van de partijen en het gesprek hierover met de MC. Aangezien het nog niet mogelijk is om een volledige toelichting te geven op de uitkomsten van de MC tijdens de Catshuissessies op 5 en 12 maart zou de MC kunnen overwegen om een tweede ronde Catshuissessies in te plannen.

Genodigden

Naast bovengenoemde partijen zijn de volgende bewindspersonen uitgenodigd, in overeenstemming met de afspraken die zijn gemaakt in de MC van 18 februari en in afstemming met AZ.

- 5 maart MP, MLVVN, MIenW, MVRO, MBZK, SDEF en MKGG
- 12 maart: MP, MLVVN, SLVVN, MKGG, MVRO, MEZ, MIenW en MSZW

Elke genodigde mag maximaal 1 ondersteuner meenemen vanwege de beschikbare ruimte.

Ontvangen BPZ

Opzet Catshuissessies

Voor beide sessies is de globale opzet als volgt:

- Opening/welkom/kennismaking
- Toelichting op de stand van zaken op de vier sporen (ambtelijk) op basis van de bijgevoegde presentatie;
- Inbreng (kernpunten) van de verschillende partijen waarbij aandacht voor de impact van de uitspraken als ook ruimte voor de voorstellen van partijen;
- Gesprek met MC over voorstellen;
- Afspraken o.a. over vervolg en communicatie;
- Afsluiting

Kenmerk
DGLGS / 97388738

De voorbereiding van deze sessies wordt nauw afgestemd en voorbereid met Algemene Zaken. Naar verwachting kunnen de deelnemers van de eerste Catshuissessies alleen geïnformeerd worden en zullen hun voorstellen geïnventariseerd worden. Er zullen nog geen conclusies getrokken worden op basis van deze eerste sessies.

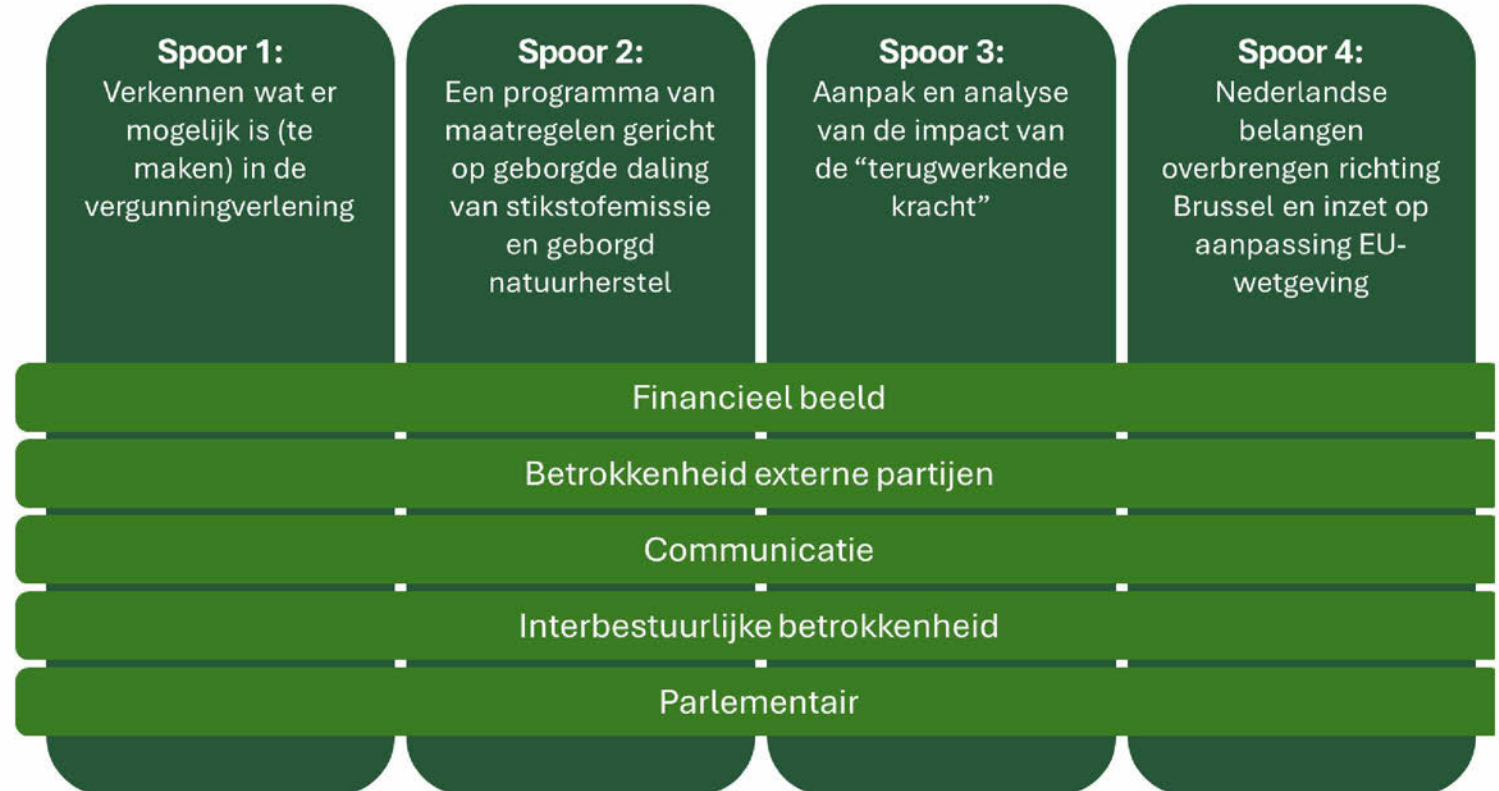
De Catshuissessies worden interdepartementaal ambtelijk afgestemd in een wekelijks terugkerend overleg. Daarnaast worden de Catshuissessies ook ambtelijk voorbesproken met de partijen en koepels.

Stand van zaken aanpak MCEN

Ambtelijke stand van zaken, Catshuissessies

In 4 sporen

- Alle vier de sporen lopen
- Communicerende vaten: én-én-én-aanpak op weg naar: ‘vier-op-een-rij’
- Voor elk spoor geldt: ‘geen taboes’
- De optelsom van alle sporen moet voldoende zijn voor ‘van het slot’
- Op ieder spoor een interdepartementaal team ingericht



Planning op hoofdlijn

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

Spoor 1 (Vergunningverlening & juridisch)

- EN zoeken naar optimalisatie van het huidige stelsel 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;
- 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, 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)
 - Een notitie over de ontstane situatie en mogelijkheden voor uitzonderingsposities, ter onderbouwing van spoor 4 (Brussel).
- 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; Producten zijn o.a.:
 - Inzicht in mogelijke maatregelen ('longlist'), incl. inschatting effecten en benodigde dekking
 - Handelingsopties voor de maatschappelijke impact van het pakket
 - Met aandacht voor wat generiek, wat gebiedsgericht
 - Voorstel voor borging, validatie (effectinschattingen op o.a. stikstof), monitoring, maatschappelijke effecten en financieel beeld
- Let op: inventariseren ≠ selecteren

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

Opdracht Spoor 4 MCEN

- *"Agendering in Brussel te organiseren en met onderliggende informatie en onderbouwing de bewindspersonen ondersteunen bij hun strategie om de belangen van Nederland over te brengen."*

Centrale uitgangspunten

- Voor gezamenlijke EU-inzet is concrete voortgang op andere sporen en overige dossiers instrumenteel: 'laten zien dat het ons ernst is'
- eerst aan tafel, dan inhoud
- Aansluiten bij bredere dynamiek Brussel
- Samenhang andere thema's (en andere overleggen (REA, Stuurgroep T&T))

Samenwerking: geen taboe's & luiken open

- Elk spoor een eigen aanpak met zoveel als mogelijk 'luiken open';
- Elk spoor weet dat de opdracht ook 'onconventioneel' mag en dat er 'geen taboes' zijn: alles moet en mag op tafel in de fase van inventariseren (inventariseren ≠ selecteren);
- Daarin ook de rol van deze Catshuissessies. Is nog onderdeel van de inventarisatiefase;
- Richting einde van gesprek mogelijkheid tot vervolgspraken over volgende fases.



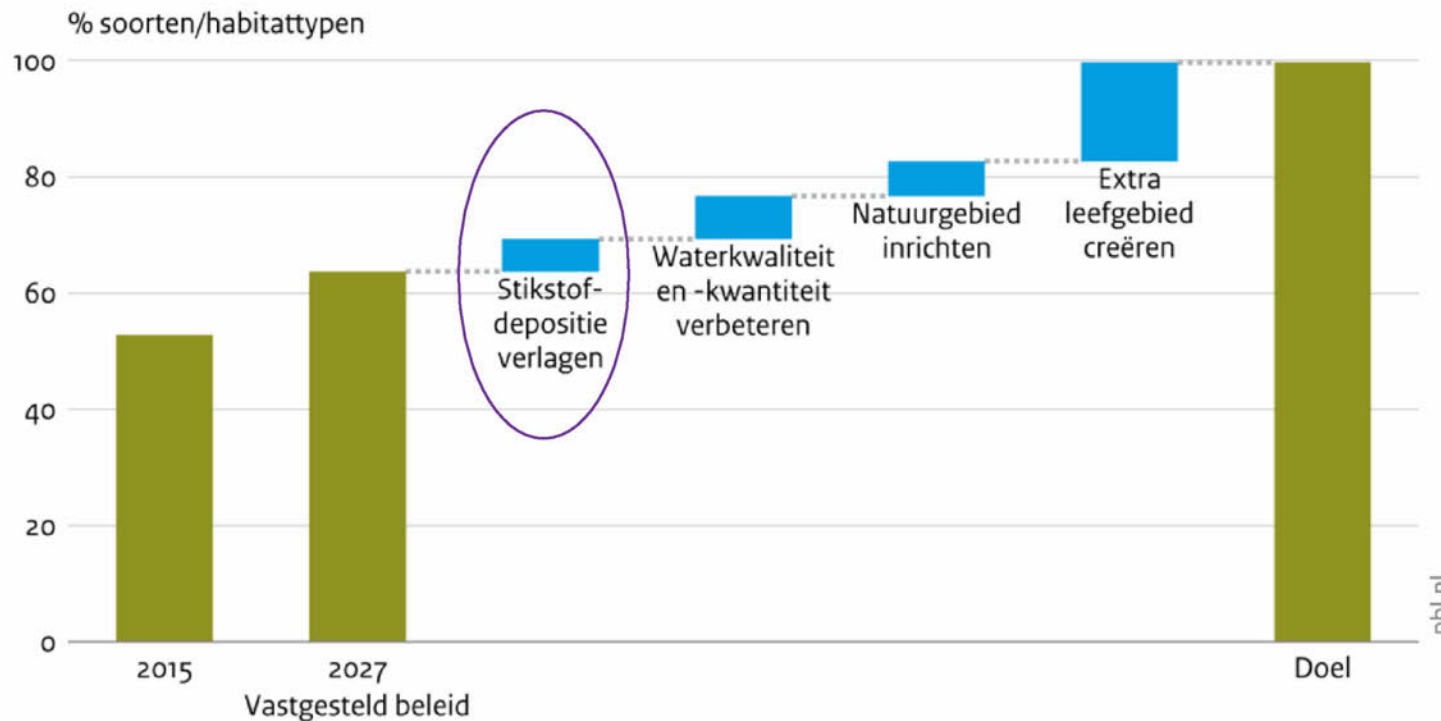
Bijdragen stoffen en sectoren aan stikstofdepositie

Ministeriële commissie Economie en Natuurherstel, 4 maart 2025

Prof. dr. Marko Hekkert, directeur PBL

Maatregelen om natuurkwaliteit te verbeteren

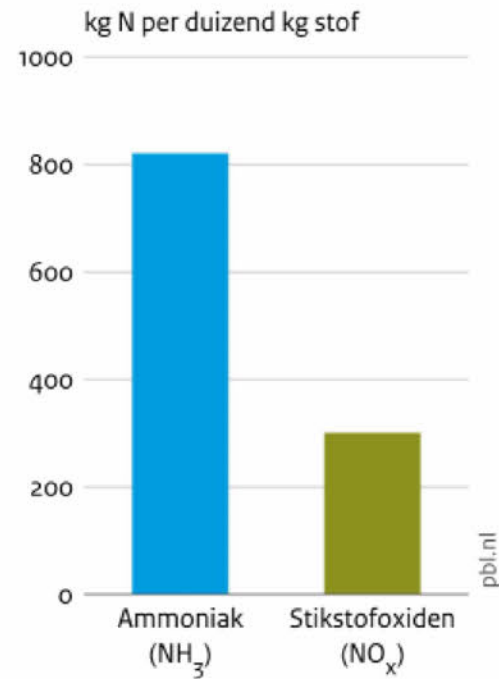
Gemodelleerde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding



Bron: PBL

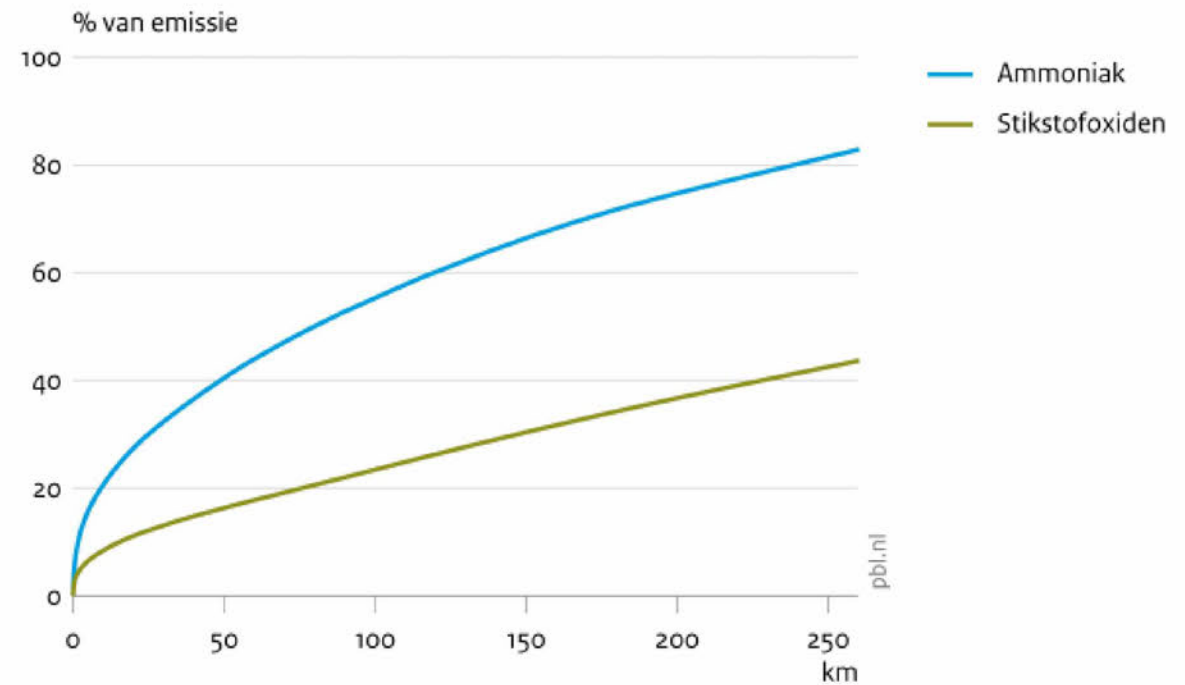
Ammoniak en stikstofoxiden nader bekeken

Aandeel stikstof in uitstoot



Bron: Binas

Stikstofdepositie naar afstand tot bron



Bron: RIVM



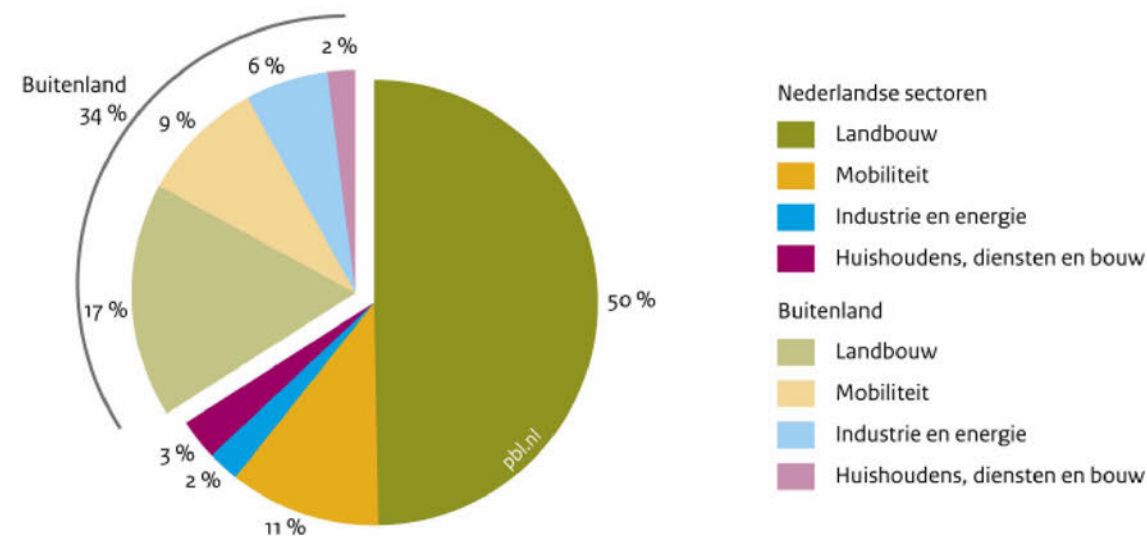
Emissie versus depositie

- › Emissie (uitstoot) in kiloton per jaar
- › Depositie (neerslag) in mol per hectare per jaar
 - Mol = maat voor aantal deeltjes
- › Effect van emissiereducties op stikstofdepositie in Nederlandse Natura 2000-gebieden sterk afhankelijk van de sector (RIVM 2022):
 - reductie van 1 kiloton stikstofoxiden in de [Nederlandse industrie](#) is factor 10-20 minder effectief dan 1 kiloton reductie van ammoniak
 - reductie 1 kiloton stikstofoxiden in de [Nederlandse mobiliteit](#) is factor 7-8 minder effectief dan 1 kiloton reductie van ammoniak

Bijdragen aan de totale depositie

- De totale stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden komt voor:
 - 66 % uit nationale bronnen
 - 34 % uit het buitenland

Bijdragen aan totale stikstofdepositie, 2022



Bron: RIVM

Concept

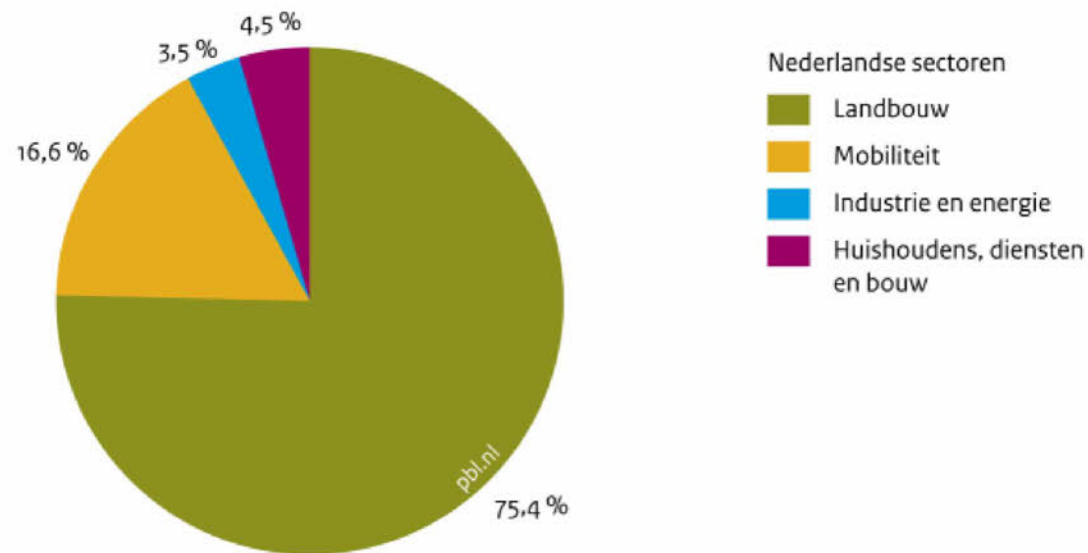
Bijdragen aan nationaal deel depositie

> Het nationale deel van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden komt voor:

- 75% uit de landbouw
- 17% uit de mobiliteit
- 4,5% uit huishoudens, diensten en bouw
- 3,5% uit de industrie en energie

Herkomst stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, 2022

Nederlandse sectoren (zonder buitenland)

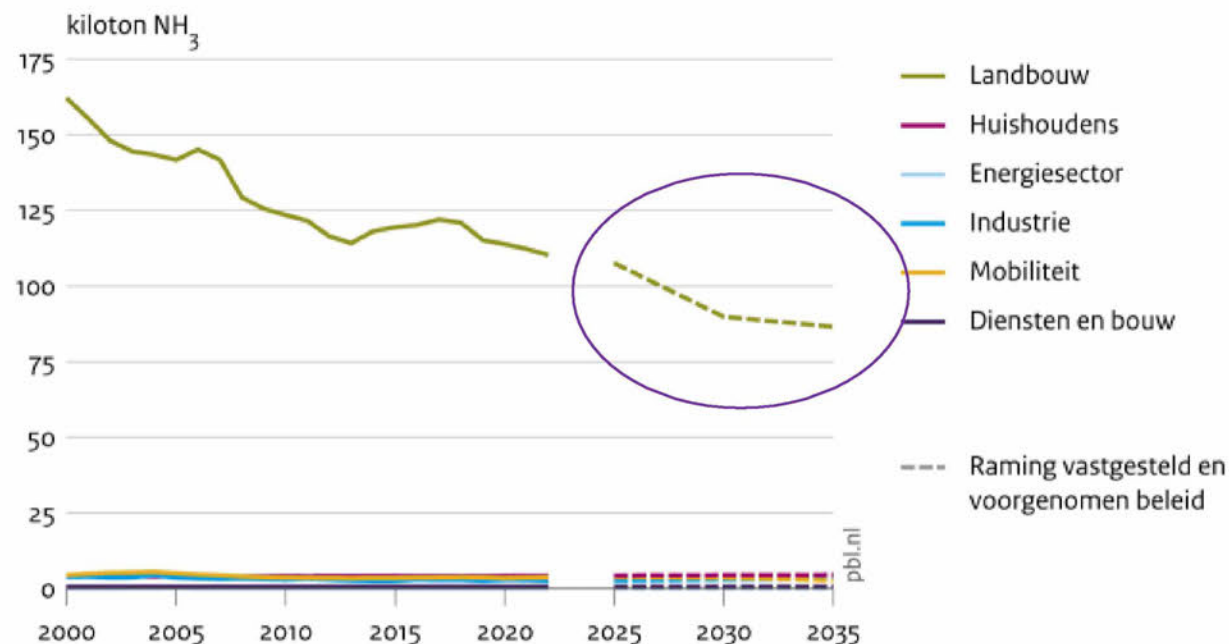


Bron: RIVM

Ontwikkeling van ammoniakemissies per sector

- > Daling 2000-2022 m.n. door:
 - afname varkens en pluimvee, emissiearmere varkensstallen en minder emissies bij uitrijden van dierlijke mest
- > 20 kiloton daling 2022-2030 door:
 - vervallen derogatie (9 kiloton), inclusief 1 kiloton afroeping productierechten bij overdracht
 - beëindigingsregelingen (5 kiloton)
 - meer en effectievere emissiearme stallen (6 kiloton)
- > Stikstof- en mestbeleid tot 2030 leidt ook tot daling broeikasgasemissies (KEV)

Emissie ammoniak op Nederlands grondgebied per sector



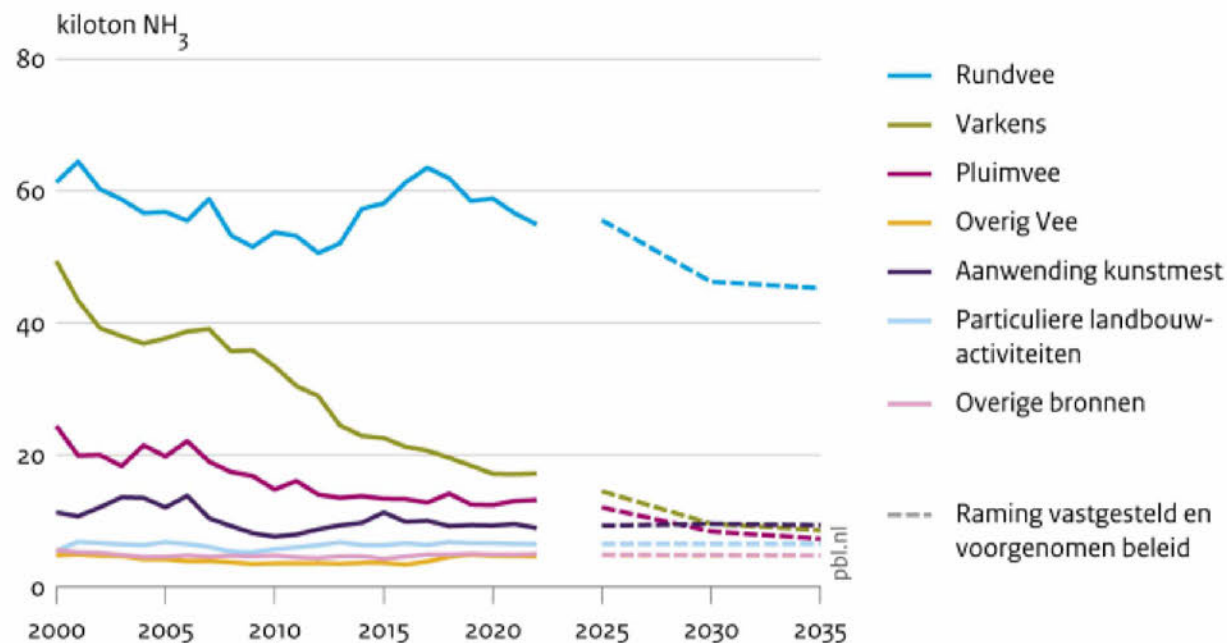
Bron: Emissieregistratie 2024 (realisatie); ERL 2025

VERTROUWELIJK

Ammoniakemissies in de sector landbouw

- > Aandeel landbouw in totale NH_3 -emissie in 2022 = 91% (helft daarvan door rundvee)
- > Rundvee: vanaf 2018 daling door fosfatenrechtenstelsel, na 2022 daling door vervallen derogatie en beëindigingsregelingen
- > Effecten afname aantal varkens en pluimvee en emissiearmere varkensstallen zichtbaar in trends
- > Daling ammoniakemissies vlagt af na 2030 doordat er weinig beleid is met langere doorwerking

Emissie ammoniak op Nederlands grondgebied door sector landbouw



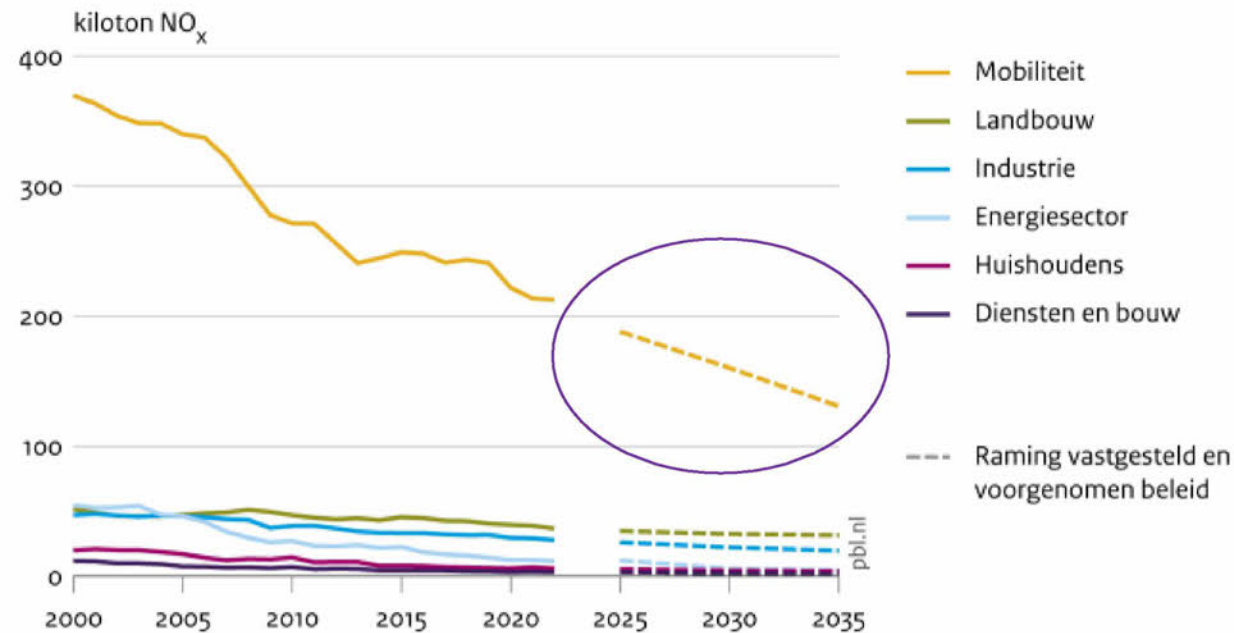
Bron: Emissieregistratie 2024 (realisatie); ERL 2025

VERTROUWELIJK

Ontwikkeling van stikstofoxidenemissies per sector

- > Daling 2000-2022 door:
 - schoner wegverkeer (veel Europees beleid)
 - schonere energie- en industriesector
- > 70 kiloton daling 2022-2030 door:
 - 52 kiloton reductie bij mobiliteit: schone zeevaart, schone dieselbestelauto's, schone mobiele werktuigen en binnenvaart, meer elektrische voertuigen
- > 'Schoon': verwijst naar specifieke technieken om luchtverontreinigende stoffen te reduceren (maar geen CO₂)
- > Klimaatbeleid draagt in toenemende mate bij aan reductie NO_x-emissies:
 - elektrificatie, energiebesparing en elektriciteit uit zon en wind

Emissie stikstofoxiden op Nederlands grondgebied per sector



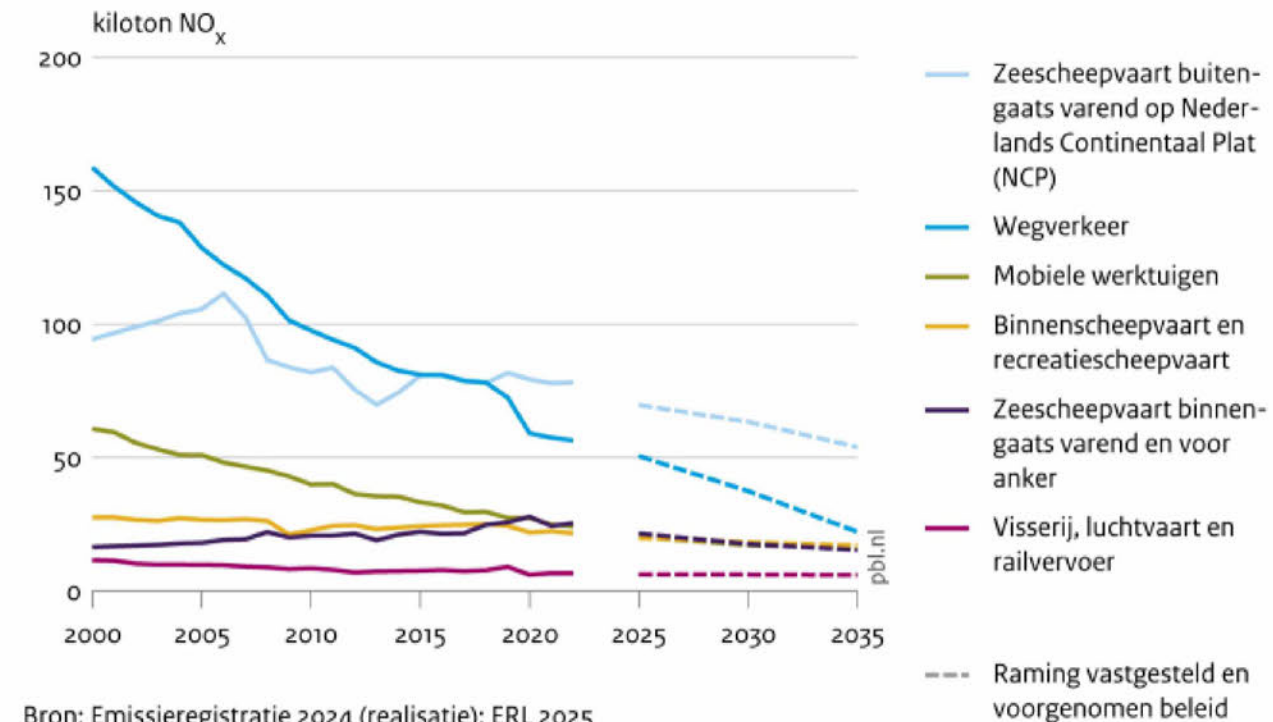
Bron: Emissieregistratie 2024 (realisatie); ERL 2025

VERTROUWELIJK

Stikstofoxidenemissies in de sector mobiliteit

- Aandeel mobiliteit in totale NO_x-emissie in 2022 = 72% (helpt daarvan door zeevaart)
- NO_x-bronbeleid was/blijft zeer relevant voor alle voer- en vaartuigen met verbrandingsmotor
- Vervangingstempo minder schone mobiele bouwwerktuigen hoger door stikstofproblematiek
- Vervangingstempo zeevaart is traag door levensduur schepen
- Handhaving & controle van toepassing technieken blijft belangrijk
- Vervangingstempo bij niet-wegverkeer kan omhoog met nationaal beleid (o.a. subsidies)

Emissie stikstofoxiden op Nederlands grondgebied door sector mobiliteit



VERTROUWELIJK

Haalbaarheid van eerdere indicatieve sectordoelen

› Indicatief doel landbouw:

- § Gebaseerd op halen '74%-natuurdoel' in 2030 en oude KDW's
- § Kans op halen doel 'heel erg onwaarschijnlijk'
- § Haalbaarheid in ERL 2025 verbeterd (reductie 2019-2030: ERL 2023 = 8%, ERL 2025 = 23%)

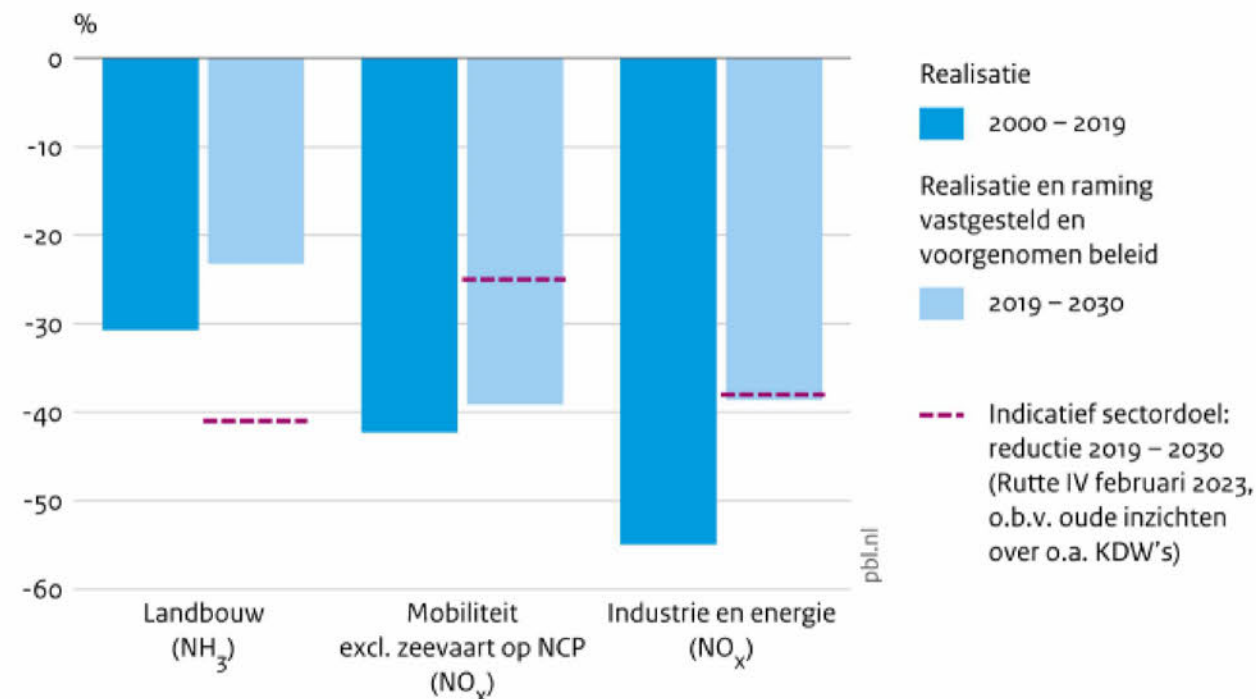
› Indicatief doel mobiliteit:

- Kans op halen doel 'heel erg waarschijnlijk'
- Haalbaarheid in ERL 2025 verbeterd (reductie 2019-2030: ERL 2023 = 28%, ERL 2025 = 39%)

› Indicatief doel industrie & energie:

- Kans op halen doel 'even waarschijnlijk als onwaarschijnlijk'
- Haalbaarheid in ERL 2025 nauwelijks veranderd t.o.v. ERL 2023

Verandering stikstofemissie



Bron: Emissieregistratie 2024 (realisatie); ERL 2025

VERTROUWELIJK



Samengevat

- › Landbouw draagt met 75% bij aan nationaal deel van de stikstofdepositie, mobiliteit met 17%, 'huishoudens, diensten en bouw' met 4,5% en 'industrie en energie' met 3,5%
- › Emissiereducties van ammoniak-landbouw hebben groter effect op het verminderen van stikstofdepositie dan reducties van stikstofoxiden van mobiliteit, industrie en energie
- › Ammoniakemissies dalen naar verwachting t/m 2030 (vervallen derogatie i.c.m. afroming, beëindigingsregelingen en meer en effectievere emissiearme stallen)
- › Stikstofoxidenemissies dalen naar verwachting t/m 2030 vooral in mobiliteit (schonere zee- en binnenvaart, wegverkeer en mobiele werktuigen), maar ook reducties in andere sectoren
- › Reductietempo stikstofoxiden is tot 2035 hoger dan van ammoniak, reductietempo ammoniakemissies neemt sterk af na 2030
- › Circa de helft van het eerdere indicatieve sectordoel voor ammoniak uit de landbouw (41% afname tussen 2019-2030) wordt naar verwachting gerealiseerd met vastgesteld en voorgenomen beleid

Handtekening bewindspersoon

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid
Aanbiedingsformulier
voor MCEenN

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Stuk ter kennisneming

Titel en inhoud

Titel *

Presentatie t.b.v. het inzichtelijk maken van de aard en omvang van de opgave voor economie en natuurherstel

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Deze presentatie heeft tot doel om inzicht te geven in de opgave voor geborgde stikstofreductie en natuurherstel om Nederland van het slot te halen. Er wordt ingegaan op de aard en omvang van de opgave, en de keuzes die hierin te maken zijn. In de volgende Ministriële Commissie wordt inzicht gegeven in hoe deze opgave kan worden ingevuld met mogelijke maatregelen.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Kennisnemen.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

04-mrt-2025

Kenmerk *

97367609

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

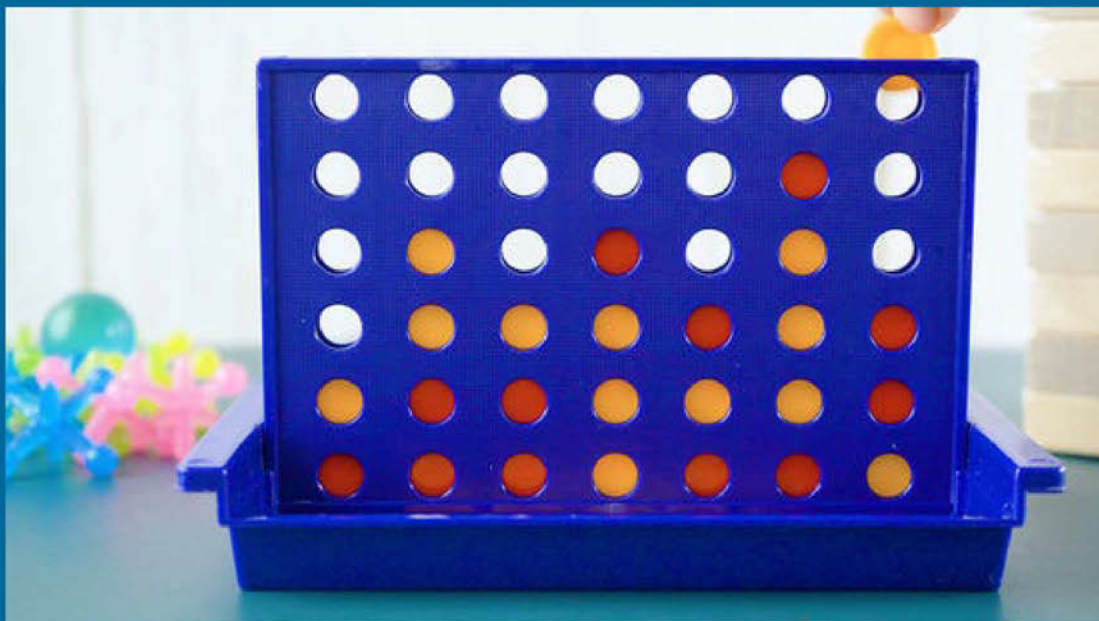
- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO E&N
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|----------------------------|----------------------------|
| Naam * | Persoonsgegevens | Persoonsgegevens |
| Afdeling * | LNVN, DGLGS | LNVN, DGLGS |
| Telefoonnummer * | Persoonsgegevens | Persoonsgegevens |
| E-mailadres * | Persoonsgegevens@minInv.nl | Persoonsgegevens@minInv.nl |



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur



Inzicht in de opgave

Tbv de MCEN, 4 maart 2025



Het doel

- › Doel MCEN: Nederland van het slot, perspectief bieden aan sectoren en de staat van de natuur verbeteren.
- › Doel van deze presentatie:
 - Inzicht geven in de aspecten die aard en omvang van de opgave bepalen
 - Inzicht geven in de ambtelijke denkexcercitie om Nederland van het slot te halen
 - Inzicht geven in beleidsmatige keuzevrijheden
 - **Geen** voorstel voor een minimaal te behalen stikstofdoel
- › MCEN 11 maart: overzicht van mogelijke maatregelen



Interacties tussen de sporen

- › De viersporenaanpak als geheel moet ervoor zorgen dat de vergunningverlening weer op gang komt en dat perspectief wordt geboden aan de sectoren die zijn geraakt.
- › Het succes van de totaalaanpak wordt bepaald door de synergie tussen de afzonderlijke sporen:
 - Keuzes uit **spoor 1**, zoals een andere vergunningsystematiek, kunnen ertoe leiden dat meer of minder maatregelen voor stikstofreductie en voor natuurherstel noodzakelijk zijn. Ook de uitkomst uit spoor 1 t.a.v. hoger beroep Greenpeace, het uit de wet halen van de KDW en deze vervangen door een houdbaar alternatief en de keuze om PAS-melders en andere gevallen snel te legaliseren, maakt uit voor de opgave in spoor 2.
 - Uitkomsten uit **spoor 1** bepalen mede de mogelijkheden voor maatregelen in **spoor 2** bijvoorbeeld het weer mogelijk maken om vergunningen te krijgen voor innovaties.
 - Het succes van **spoor 4** (EU-inzet) hangt af van het ambitieniveau van een programma van maatregelen uit **spoor 2** en stoelt op de oplossingsrichtingen en inhoudelijke prioriteiten uit **spoor 1**. De benodigde maatregelen in spoor 2 wordt mogelijk ook beïnvloed door het succes van **spoor 4**.
 - Uitkomsten van **spoor 3** (terugwerkende kracht) kunnen invloed hebben op de benodigde stikstofreductie
- › Om Nederland van het slot te krijgen zullen ongeacht de uitkomsten van de andere sporen, forse en geborgde maatregelen nodig zijn (spoor 2) die leiden tot reductie en natuurherstel.



Twee componenten van de opgave

- 1) Maatregelen die leiden tot het lostrekken van de vergunningverlening (NL van het slot)
 - Stikstofreductie maatregelen in alle sectoren
 - Natuurherstel maatregelen
- 2) Perspectief voor een robuust Nederland
 - Flankerend beleid voor ondernemers
 - Haalbare doelen voor blijvende bedrijven
 - Sterke economische regio's

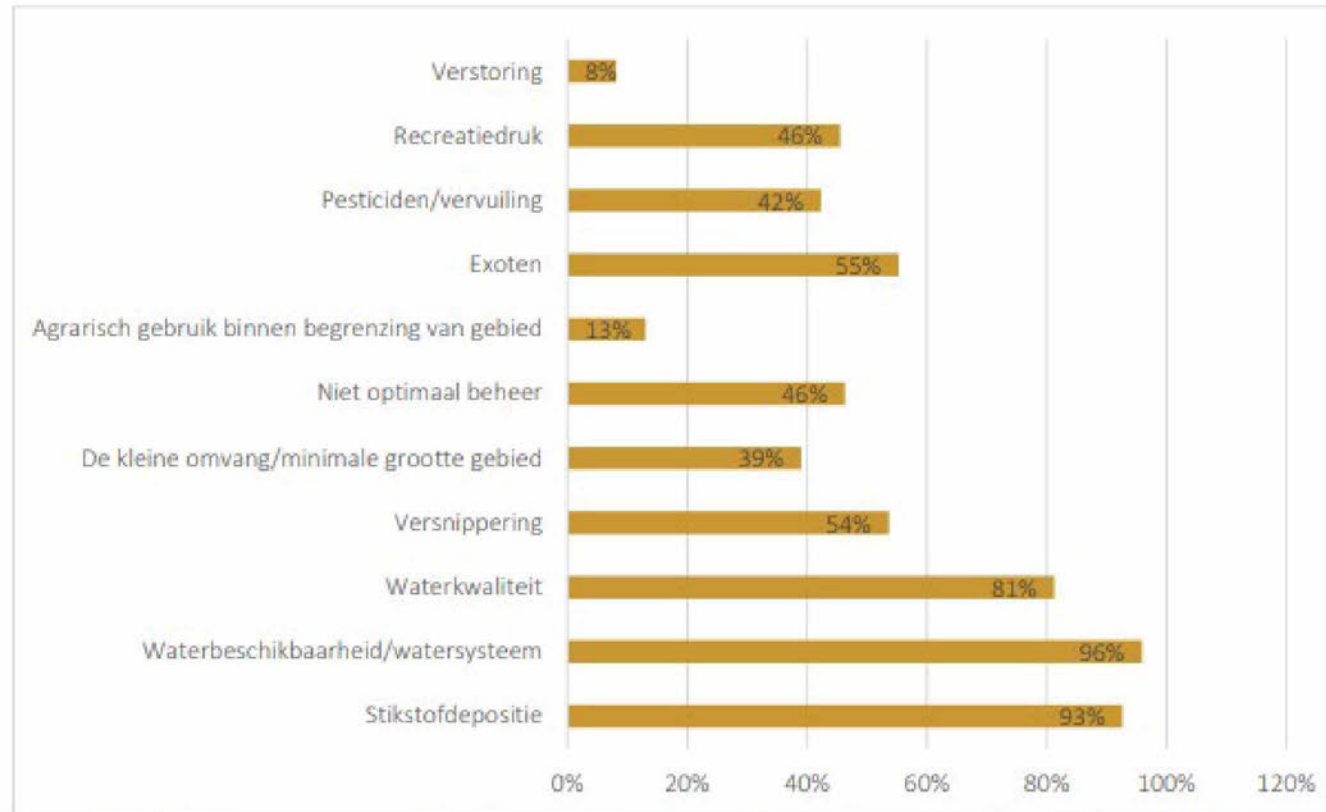


Nederland gaat van het slot als...

- › Op **gebiedsniveau** wordt aangetoond dat verslechtering wordt gestopt en dat verzekerd is dat het realiseren van de behoud- en verbeterdoelstellingen mogelijk blijft.
- › Geborgde maatregelen voor natuurherstel gaat om maatregelen voor stikstof én andere (gebiedsgerichte) drukfactoren (met name waterhuishouding, waterkwaliteit, versnippering, verstoring).
- › Niet alle maatregelen hoeven nu effect te sorteren, wel moet evident zijn dat een forse verlichting op drukfactoren nu en in de toekomst zal plaatsvinden (**borging**). Stikstof is niet de enige drukfactor maar speelt wel een grote rol bij vergunningverlening.
- › **Belangrijkste keuze:** hoe snel wilt u Nederland van het slot halen?



Stand van zaken drukfactoren



Figuur 2 Drukfactoren op natuur die spelen in 123 bekeken gebieden. Dit is een update van figuur 2 uit het adviesrapport 'Doen wat moet én kan'.⁴



Wanneer is Nederland van het slot?

- Een kwantitatief reductiedoel is nu niet te geven. Wel kan beleidsmatig gekozen worden voor een bepaald (nationaal) doel om richting te geven.
- Wanneer kunnen er weer vergunningen verleend worden (NB: op incidentele basis kunnen nu ook vergunningen verleend worden):
 - Wanneer de gewenste wijzigingen in de vergunningensystematiek en de wet zijn doorgevoerd;
 - Kabinetsbesluitvorming heeft plaatsgevonden over een geborgd pakket aan maatregelen;
 - Hier budgettaire dekking voor is;
 - Een positieve appreciatie van de kennisinstellingen vertrouwen geeft;
 - Optioneel: een positief advies van de Raad van State;
 - De omvang van het pakket wordt mede bepaald door de uitkomsten van spoor 1, 3 en 4.
- Alleen via jurisprudentie die vervolgens ontstaat, weten we of vergunningverlening standhoudt.
- Indien een hoger beroep niet succesvol is, geeft het Greenpeace-vonnis richting in waar en wanneer reductie en natuurherstel plaats dient te vinden.



Borging van een pakket

- › Onderbouwing van additionaliteit is een randvoorwaarde voor vergunningverlening. Dit kan door de effecten van een maatregelpakket te borgen.
- › Aspecten die tezamen kunnen bijdragen aan de mate van borging van effecten:
 - Type maatregelen (verplichtend of vrijwillig)
 - Tempo: effect op korte termijn of op lange termijn
 - Vooraf vastgelegde bijsturing
 - Wettelijk vastleggen van reductiedoelen per sector en/of normen per bedrijf
 - Interbestuurlijke afspraken en bijsturing
 - Vastleggen van financiële middelen voor het programma van maatregelen
 - Het onderbouwen dat het effect van (autonome) ontwikkelingen op alle beleidsterreinen geborgd zijn (bijv vanwege andere beleidsdoelen zoals klimaat of omdat ondernemingen uit zichzelf verduurzamen)
- › Ook de uitkomsten van de contacten met de Europese Commissie kunnen invloed hebben op de hoogte van de opgave en de borging en inhoud van het pakket.



Inzicht in de opgave - Greenpeace

- › Indien een hoger beroep niet succesvol is, geeft het Greenpeace-vonnis richting in waar en wanneer stikstofreductie en natuurherstel plaats dient te vinden. Dan geldt de volgende eis:
 - De rechter heeft bevolen dat in 2030 op minimaal 50% van het areaal Natura 2000-gebied de KDW wordt onderschreden, met een prioritering naar urgente gebieden. Dit doel is theoretisch te behalen door landelijk ca. 50% emissiereductie te realiseren (t.o.v. 2021) in alle emitterende bronnen (inclusief huishoudens)
- › Aan deze opgave kan efficiënter worden voldaan door stikstofreducerende maatregelen dichtbij overbelaste natuur te nemen (gebiedsgerichte maatregelen) – dan ben je echter nog niet klaar voor vergunningverlening.
- › Nb.: de uitspraak is uitvoerbaar bij voorraad. Dit betekent dat de Staat verplicht is om uitvoering te geven aan het vonnis, ook indien de procedure voor hoger beroep nog loopt.



Beleidsmatige keuzes: wanneer Nederland van het slot (1/5)

- › Op een aantal vlakken kunt u keuzes maken. Elk van deze keuzes heeft invloed op **wanneer** Nederland van het slot gaat:
 - Meer borging van doelstellingen en het programma van maatregelen betekent sneller ruimte voor vergunningverlening
 - De opgave verder weg in de tijd organiseren betekent dat het langer duurt voordat er weer ruimte voor vergunningverlening is



Beleidsmatige keuzes: invulling van het pakket (2/5)

- Ook wat betreft de in te zetten maatregelen is er enige mate van beleidsmatige keuzevrijheid. Dit staat op deze en volgende sheets weergegeven in een aantal 'schuifjes'. In de meeste gevallen is het niet zo dat gekozen kan worden om de schuif volledig aan één kant te zitten, maar dat wel duidelijk andere accenten kunnen worden gelegd door in grotere mate het een of het ander te doen.
- NB.: De positie van de schuif is steeds geen concreet voorstel hoe een schuif te positioneren maar dient ter illustratie!

Gebiedsgericht



Generiek

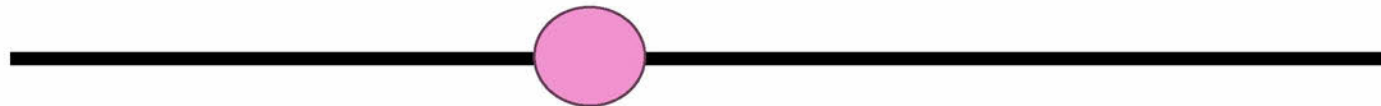
Toelichting:

Gebiedsgerichte stikstofreducerende maatregelen zijn efficiënter dan generieke maatregelen (minder emissiereductie nodig voor depositiedaling). Met een zeer ingrijpend gebiedsgericht maatregelpakket kan bijvoorbeeld op efficiënte wijze aan het Greenpeace-vonnis worden voldaan, maar dit sorteert weinig resultaat t.a.v. het landsbreed vergemakkelijken van vergunningverlening.



Beleidsmatige keuzes: invulling van het pakket (3/5)

Maatregelen gericht
op alle drukfactoren



Emissiereductie
maatregelen

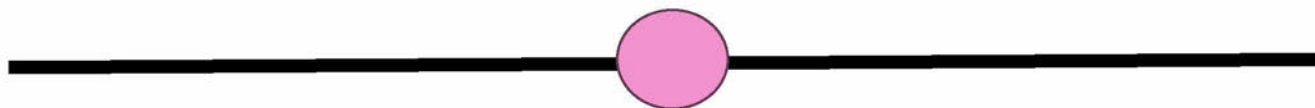
Om Nederland van het slot te krijgen, kan er worden gekozen primair in te zetten op emissie reducerende maatregelen, dan wel in grotere mate op alle relevante drukfactoren in een gebied in te zetten ten einde het verbeteren van de staat van de natuur.

[Nb.: positionering van de schuif weer enkel ter illustratie.]



Beleidsmatige keuzes: invulling van het pakket (4/5)

Integraal
verschillende opgaven
wegen bij de
maatregelen



Maatregelen vooral
gericht op stikstof

Naast de opgave van de MCEN liggen er ook samenhangende opgaves op bijvoorbeeld het gebied van water en klimaat. Het is een keuze in hoeverre deze opgaven mee worden genomen bij de invulling van een programma van maatregelen.

[Nb.: de positionering van de schuif dient weer enkel ter illustratie.]



Beleidsmatige keuzes: invulling van het pakket (5/5)

Veel flankerend beleid



Weinig flankerend beleid

De mate van inzet van flankerend beleid bepaalt mede het perspectief voor regio's en burgers. Tevens kan de mate van inzet invloed hebben op het draagvlak.

[NB.: de positionering van de schuif dient weer enkel ter illustratie.]

MCE&N 4 maart 2025: viersporenaanpak stand van zaken (ambtelijk)

1. Inleiding

In de MCE&N wordt toegewerkt naar een samenhangend pakket over vier sporen (juridisch/wettelijk; geborgde maatregelen; vergunningscasuïstiek; Europa). Dat gebeurt om Nederland van het slot te halen en duurzaam mogelijk te maken dat vergunningverlening, economische bedrijvigheid van alle sectoren en het benodigde natuurherstel gerealiseerd wordt op een geborgde manier. De MCE&N heeft eerder geconcludeerd dat dit een én-én-én-aanpak (alle sporen) vergt die voldoende robuust is om aan de opgave te voldoen (geborgd maatregelenpakket voor emissiereductie).

Thans zitten we in de fase van *inventarisatie* (2.) op weg naar clustering van alle mogelijke bouwstenen in al die sporen, waarbij we nadrukkelijk ook de inbreng van *partners en stakeholders* (3.) betrekken. Verder is er aandacht voor *overige ontwikkelingen* (4.).

Deze notitie geeft wekelijks inzicht in de stand van zaken zonder uitputtend te zijn, en sluit af met de meest *actuele planning* (5.), zoals die in eerdere MCE&N zijn vastgesteld.

2. Inventarisatie:

Op dit moment is breed de inventarisatie gaande van alle ideeën en voorstellen die deel zouden kunnen uitmaken van de viersporen-aanpak. Daarin zijn in ieder geval opgenomen de onderwerpen die in de Kamerbrief van 14 februari¹ reeds zijn genoemd; aangevuld met alle ideeën die zijn opgehaald in de ambtelijke 'deep dive'-sessies voor elk van de sporen (in aanloop daarnaartoe zijn van diverse ministeries reeds concrete bouwstenen aangereikt); deze 'deepdives' vonden hoofdzakelijk plaats afgelopen week (spoor 4 (europa) vindt deze week plaats).

Deze inventarislijst zal bovendien worden aangevuld met ideeën die van medeoverheden, stakeholders en anderen wordt aangereikt, bijvoorbeeld tijdens de komende Catshuis-sessies van 5 maart (medeoverheden) en 12 maart (maatschappelijke en economische partners).

Op die manier wordt recht gedaan aan de gekozen aanpak om zonder taboes alle ideeën te inventariseren; bedoeling is om deze **complete inventarisatie** ter informatie, ter beschikking te stellen ten behoeve van de MCE&N van 11 maart, om zeker te stellen dat alle suggesties een plek hebben gekregen, maar niet voor definitieve besluitvorming.

Deze inventarisatie is noodzakelijk voordat in de daaropvolgende fase wordt overgegaan op selectie van welke bouwstenen wél en welke bouwstenen niet in het uiteindelijk pakket landen en welke maatvoering daarbij hoort.

De voorbereiding van die selectie behoort bij de volgende fase van clustering, op weg naar uiteindelijke besluitvorming. Om die fase mogelijk te maken zal (hoog-)ambtelijk – na de MCE&N van 11 maart – een werksessie plaatsvinden. Die sessie is bedoeld om op basis van de bouwstenen een eerste samenhangende ambtelijke oriëntatie op contouren van één of meerdere samenhangende pakketten te realiseren (mogelijk met diverse scenario's/denkrichtingen).

3. Partners & Stakeholders:

In deze periode wordt dagelijks hard gewerkt om ook de gewaardeerde inbreng van medeoverheden zo concreet mogelijk in beeld te krijgen. Dat gebeurde onder meer in direct contact tussen de Minister-President en de CdK Noord-Brabant, in haar hoedanigheid als

¹ Kamerbrief over aanpak Nederland van het slot, perspectief voor sectoren en herstel van natuur

gesprekspartner vanuit de kring van medeoverheden (20 februari jl.) en in een werksessie met medeoverheden op 26 februari jl.; daaruit blijkt dat er weliswaar enkele (technische) gedachten zijn over proposities, tegelijkertijd is er ook terughoudendheid om deze te concretiseren/ op tafel te leggen.

Ook van andere stakeholders en partners zijn **diverse schriftelijke bijdragen** beschikbaar gekomen. In aanvulling op eerdere bijdragen vanuit partners van het versnellingsakkoord kwamen er ook diverse bijdragen vanuit de sector landbouw (bijdragen LTO, Agractie, NAJK, Biohuis), vanuit Landschappen NL, Cumela, etc. etc.

Die inbreng van partners en stakeholders wordt steeds gedocumenteerd (vastlegging van alle bijdragen), ideeën worden betrokken bij de lopende inventarisatie. Hoofdpijn in al die bijdragen is dat een combinatie van juridische (systemische) wijzigingen met geborgde emissiereductie nodig is, zoals ook in de MCE&N vastgesteld.

De geplande **Catshuis-sessies (5 maart en 12 maart)** zijn nadrukkelijk bedoeld om met deze partners de stand van zaken te spreken van de gekozen 4 sporen-aanpak, en hun steun voor die aanpak te verzekeren, en om hun ideeën waar nodig van verdere follow-up te voorzien. Waar nodig zal bezien worden of een voortzetting van dergelijke Catshuis-sessies nodig is de komende periode.

4. Overige ontwikkelingen:

Er zijn enkele overige ontwikkelingen die aandacht verdienen:

- Op 20 februari jl. vond een uitgebreid **Kamerdebat** plaats. Er was veel aandacht voor de werkzaamheden van de ministeriële commissie en er zijn diverse suggesties gedaan voor de uitwerking in de verschillende sporen. Specifiek was er aandacht voor de rekenkundige ondergrens.
 - o Bij de moties kwamen met name de rekenkundige ondergrens, het maatregelpakket (o.a. de borging en doorrekening ervan) en andere suggesties voor de ministeriële commissie langs.
- In aanvulling op de diverse Catshuissessies met stakeholders en partners wordt een vergelijkbare **werksessie met wetenschappers** voorbereid. Deze sessie is thans voorzien voor medio maart (omstreeks 19 maart), waarbij ook de breedte van de wetenschappelijke inbreng zeker gesteld zal worden;
- Voor de verdere besluitvorming in de MCE&N wordt thans reeds voorbereid dat PBL en andere partners (consortium) bij het gereed komen van een uiteindelijk pakket ook in staat is om snel een **eerste appreciatie** te kunnen geven op aspecten van doelbereik, sociaal-maatschappelijke impact, realisme en haalbaarheid;
- In **europa** wordt ook steeds (in samenhang met andere trajecten die lopen) ingezet op het agenderen van de nederlandse viersporen-aanpak. Er is een hoogambtelijk bezoek in voorbereiding om de nederlandse aanpak verder toe te lichten; parallel daaraan vinden politieke contacten onverkort plaats. Bij herhaling wordt vanuit de europese commissie op (hoog-)ambtelijk een kritische lijn gekozen die gericht is op volle naleving (en handhaving) van bestaande europese kaders.

5. Planning

Hieronder volgt de huidige planning, die de komende periode bijgesteld/aangevuld kan worden, afhankelijk van de voortgang.

Wanneer?	Wat?
4 maart	MCE&N
5 maart	Catshuissessie medeoverheden
11 maart	MCE&N
Week 10 maart	Hoogambtelijke werksessie

12 maart	Catshuissessie stakeholders en economische actoren
18 maart	MCE&N
Circa 19 maart	Catshuissessie wetenschap
25 maart	MCE&N
1 april	MCE&N (besluitvorming)
8 april	MCE&N (besluitvorming)

+++

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier
voor RFL

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Overig

Titel en inhoud

Titel *

Rekenkundige ondergrens - voorlichting Raad van State

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

In de motie Holman is toegezegd om een rekenkundige ondergrens (RKO) in te voeren mits er positief advies is van de Raad van State. Recent is het expertoordeel van prof. Petersen aangescherpt waarmee er een wetenschappelijke onderbouwing ligt voor een RKO. Op basis van deze onderbouwing is er een voorlichtingsvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State opgesteld.

De voorlichtingsvraag aan de Raad van State is beperkt. Dit omdat het verzoek om voorlichting alleen toegespitst kan zijn op de taak van de Afdeling advisering en dat is advies over wetgeving en beleid, hierbij kunnen zij niet op de stoel van de Afdeling bestuursrechtspraak gaan zitten.

De voorlichtingsvraag wordt ingeleid met: achtergrond informatie over de huidige ondergrens; de wetenschappelijke onderzoeken en adviezen tot nu toe; de totstandkoming van het expertoordeel van prof. Petersen en het peerreview dat is gedaan; en de relevantie ondergrens in het stelsel van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Procespositie

Voorgesteld besluit *

Het voorstel om advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig doen maken.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

11-mrt-2025

Kenmerk *

DGLGS / 97509531

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO LG
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☐ BZK ☒ EZK ☒ I&W ☒ SZW ☐ VWS ☐ LNV
☐ BZ ☒ Def ☐ Fin ☐ OCW ☒ JenV ☐ BH&OS
- Omschrijving geschilpunten

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|--|--|
| Naam * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| Afdeling * | <input type="text" value="LG&S"/> | <input type="text" value="WJZ"/> |
| Telefoonnummer * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| E-mailadres * | <input type="text" value="Persoonsgegevens @minInv.nl"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens @minezk.nl"/> |

Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (MCE&N)

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Auteur

Persoonsgegevens

T Persoonsgegevens

Persoonsgegevens @minInv.nl

Datum

5 maart 2025

Kenmerk

DGLGS / 97509531

Kopie aan

Bijlage(n)

nota

Rekenkundige ondergrens - voorlichting Raad van
State

**Verzoek om voorlichting over een rekenkundige ondergrens voor
stikstofdepositie**

1. Inleiding

De directe aanleiding voor dit verzoek om voorlichting is het voornemen van het kabinet om te komen tot een juridisch houdbare en wetenschappelijk verantwoorde ondergrens.

De Tweede Kamer heeft via de motie-Holman c.s. van eind december 2023, de regering verzocht om bij de vraag of voor een project vanwege de stikstofdepositie van dat project een natuurvergunning en dus een passende beoordeling nodig is, voortaan een rekenkundige ondergrens van 1 mol per hectare per jaar te hanteren, onder voorbehoud van een positief advies van de Raad van State.¹

De motie was gekoppeld aan de verkenning naar de rekenkundige ondergrens van het IPO (zie paragraaf 4). In deze verkenning werd er nog geen ondergrens gevonden, daarom kon op dat moment de Afdeling advisering van de Raad van State nog niet om voorlichting worden gevraagd. Het expertoordeel van Petersen is een vervolg op deze verkenning. In zijn expertoordeel onderbouwt Petersen dat volgens de wetenschap een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar gehanteerd dient te worden.

2. Huidige ondergrens

De huidige ondergrens is 0,01 mol/ha/jaar. De huidige ondergrens is niet wetenschappelijk onderbouwd. Ze is tot stand gekomen na het vervallen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Alle PAS-elementen zijn toen uit AERIUS verwijderd en vanwege de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is toen gekozen voor een nieuwe drempel van 0. Het rekenen tot 0 gaf technische problemen in AERIUS Calculator (de rekentijd die het programma nodig had liep te veel op en er zou niet langer sprake zijn van een stabiele werkomgeving voor gebruikers). Op voorstel van het RIVM is er in augustus 2019 beleidsmatig ingestemd om een berekening van de depositiebijdrage af te ronden op twee decimalen: 0,01 mol/ha/jaar. Hierbij worden alle waarden onder de 0,005 afgerond op 0 en daarboven op 0,01.

Ontvangen BPZ

¹ Zie de motie van 21 december 2023, Kamerstuk 30252, nr. 133

Over de huidige ondergrens is in verschillende belangrijke wetenschappelijke publicaties (zie paragraaf 3) geconstateerd dat deze leidt tot schijnzekerheid: berekende waarden in deze orde van grootte kunnen niet meer met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden toegerekend aan een individueel project (of mitigerende maatregel).

3. Wetenschappelijke adviezen en onderzoek over de ondergrens

Relevant voor de discussie over de schijnzekerheid en een rekenkundige ondergrens zijn onder andere de volgende adviezen en onderzoeksrapporten.

- Commissie-Hordijk (2020): Concludeerde dat het beleid een detailniveau vraagt dat de wetenschap niet kan bieden. En dat de huidige (lage) ondergrens een van de factoren is die leiden tot schijnzekerheid.²
- TNO Fase 1 en Fase 2 (2022): Deze twee onderzoeken vormden een vervolg op de adviezen van de commissie-Hordijk. Fase 2 biedt aangrijpingspunten voor een rekenkundige ondergrens, maar levert geen eenduidige rekenkundige ondergrens voor depositieberekeningen.
- Verkenning IPO, onderzoek TNO/UvA (2024): In het onderzoek van TNO/UvA werd nog geen ondergrens gevonden. In het discussiehoofdstuk geven zij 3 sporen om mogelijk alsnog tot een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens te komen, waaronder het baseren op de meetdetectielimiet.

4. Verkenning van het IPO

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is eind 2023 een verkenning gestart naar een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens. Deze verkenning is gecoördineerd door een interbestuurlijk projectteam onder leiding van IPO en met deelnemers van IPO, provincies en de ministeries van LNV en IenW. De verkenning is opgesplitst in drie deelprojecten:

1. Wetenschappelijke onderbouwing;
 2. Impactanalyse en beheersmaatregelen;
 3. Juridische analyse.
- De resultaten van de volledige verkenning heeft het IPO via zijn website gepubliceerd.³ Samen met de oplevering van de verkenning doet het IPO ook aanbevelingen om mogelijk alsnog tot een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens te komen. De nu uitgevoerde peerreview op het expertoordeel over een ondergrens van 1 mol/ha/jaar van professor Arthur Petersen, en de daaropvolgende aanscherping van dit expertoordeel, is een uitvloeisel van deze aanbevelingen.

4.1 Wetenschappelijke onderbouwing

In het deelproject wetenschappelijke onderbouwing vormen de bevindingen van de commissie-Hordijk en de resultaten van het TNO-fase 2-onderzoek het startpunt waarop is voortgeborduurd.

² Om de schijnzekerheid te verkleinen adviseerde Hordijk daarnaast om te rekenen op een cluster van hexagonen en een gelijke behandeling van verschillende sectoren. De maximale rekenafstand – die net als de rekenkundige ondergrens tot doel heeft om schijnzekerheid tegen te gaan – leidde ook tot een gelijkwaardige behandeling van verschillende sectoren: voor alle typen emissiebronnen geldt dezelfde maximale rekenafstand.

³ <https://www.ipo.nl/5541>

- In het deelproject wetenschappelijke onderbouwing is vanuit de atmosfeerwetenschappen geen onderbouwing voor een specifieke ondergrens gevonden.
- Het onderzoek bevestigt dat de stikstofmodellering voldoet aan de internationale wetenschappelijke standaard. Het wetenschappelijke onderzoek stelt dat het onontkoombaar is om met modellen te werken omdat er in het fysieke domein veel variabelen zijn en niet alles te meten is. Deze modellen kennen echter verschillende beperkingen, die ook in het onderzoek worden genoemd.
- In het discussiehoofdstuk geven zij 3 sporen om mogelijk alsnog tot een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens te komen.
- Het rapport doet daarnaast een aantal aanbevelingen om de toegepaste modelberekening te verbeteren en het gebruik ervan aan te scherpen.

4.2 Impactanalyse en beheersmaatregelen

In de impactanalyse die het IPO heeft gedaan naar de gevolgen van een rekenkundige ondergrens staat dat de invoering naar verwachting zal leiden tot:

- Het is de verwachting dat de totale depositie in 2030 en 2040 als gevolg van een rekenkundige ondergrens niet groter wordt dan de PBL-prognoses. Dat komt doordat de groei van sectoren door andere regelgeving wordt beperkt en stikstof niet de enige beperkende factor is. Mogelijk gaat de daling van emissie en deposities wel minder snel.
- Regionaal of lokaal kunnen vergunningvrije projecten wel leiden tot extra of hogere regionale of lokale depositiebijdragen die betekenisvol kunnen zijn voor de natuur, zeker opgeteld en dicht bij een (al overbelast) stikstofgevoelig Natura 2000-gebied of habitat. Daarom zal flankerend beleid noodzakelijk zijn. Dit kan in de vorm van beheersmaatregelen om op regionale of lokale schaal die emissies en depositie zoveel mogelijk te voorkomen.
- Het effect van een rekenkundige ondergrens kan niet losstaand gemonitord worden. De ontwikkeling van de totale stikstofemissie en -depositie wordt via de landelijke monitoring in de gaten gehouden. Hieruit kan blijken dat er aanvullende maatregelen nodig zijn, bovenop de al benodigde maatregelen om te voldoen aan de vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn⁴. Dit is vooraf niet te kwantificeren.

Het IPO identificeerde ook twee risico's bij een hogere ondergrens:

- Het risico van gedwongen sluiting van willekeurige bedrijven boven de ondergrens wordt groter, als het bevoegd gezag geen andere bronmaatregelen neemt. Intrekkingsverzoeken voor bedrijven boven de ondergrens zijn dan niet of nauwelijks af te wijzen, oftewel: intrekking is dan de (door de rechter afgedwongen) noodzakelijke passende maatregel.
- Het risico van een langdurig slot op Nederland voor beoogde nieuwe activiteiten met depositie boven de ondergrens wordt groter. Ook dit kan alleen met bronmaatregelen worden voorkomen.

⁴ Deze maatregelen zijn ook nodig om te voldoen aan de wettelijke termijnen en de eisen uit het vonnis van de rechtbank Den Haag in de Greenpeace-zaak (22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578).

4.3 Juridische analyse – vergelijking met de maximale rekenafstand

De resultaten uit het bovengenoemde TNO Fase 1- en Fase 2-onderzoek geven technisch-modelmatige argumenten voor het hanteren van een maximale rekenafstand van 25 km. De maximale rekenafstand voor de berekening van individuele projecten (inclusief mitigerende maatregelen) is met de kabinetsreactie op deze onderzoeken vervolgens op 9 juli 2021 ingevoerd.⁵ In de tweede tussenuitspraak over de ViA15 van 5 april 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een maximale rekenafstand van 25 kilometer voor stikstofberekeningen aanvaardbaar is.⁶ Deze tussenuitspraak vormt de jurisprudentie waarlangs ook de rekenkundige ondergrens wordt onderbouwd. In het kort:

- De Afdeling bestuursrechtspraak acht niet uitgesloten dat om technisch-wetenschappelijke redenen een balans moet worden gevonden tussen het streven naar volledigheid van stikstofberekeningen en de precisie van stikstofberekeningen in een passende beoordeling. Daar mag bij toestemmingverlening rekening mee gehouden worden, ook als niet kan worden uitgesloten dat bepaalde depositie daardoor buiten beeld blijft in de toetsing van projecteffecten.
- Net als bij de maximale rekenafstand zou bij een rekenkundige ondergrens gelden dat deposities onder die grens niet in het kader van de beoordeling van een individueel project meegewogen worden, maar wel deel uitmaken van de totale stikstofneerslag in Nederland.
- Dit betekent niet dat de depositiebijdrage van een project onder een rekenkundige ondergrens niet relevant is. Deze maakt deel uit van de totale stikstofneerslag in Nederland. De overheid is verantwoordelijk om maatregelen te treffen om behoud van de natuur te borgen en op termijn verdergaande instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Deze maatregelen zijn vereist op grond van artikel 6 lid 1 en lid 2 van de Habitatrichtlijn.

5. Expertoordeel van prof. Petersen

Petersen heeft de eerste versie van zijn expertoordeel over de rekenkundige ondergrens geschreven in juli 2023 in opdracht van De Nieuwe Denktank. Sindsdien is het expertoordeel aangescherpt naar aanleiding van zijn deelname in de klankbordgroep van het TNO/UvA-onderzoek (2024). En recent nogmaals op verzoek van het ministerie van LNV; hierbij vormde een wetenschappelijk peerreview op het expertoordeel input voor de finale versie.⁷

- Petersen heeft voortgebouwd op de eerdere onderzoeken (zie paragraaf 3). In het verlengde van het spoor van de meetdetectielimiet stelt Petersen dat er een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar ingevoerd zou moeten worden op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, rekening houdend met de meetdetectielimiet.
- Onder 1 mol/ha/jaar is een depositie niet voldoende zeker van nul te onderscheiden en kan een berekende depositiebijdrage dus niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden gerelateerd aan een individuele bron.

⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 158.

⁶ ABRvS 5 april 2023, 201702813/17/R3.

⁷ De verschillende versies van het expertoordeel kunnen hier gevonden worden: <https://www.ucl.ac.uk/steapp/news/2023/mar/professor-arthur-petersen-asked-dutch-government-advice-nitrogen-policy>

- Petersen stelt dat het een wetenschappelijk expertoordeel vereist om te bepalen wat een veilige waarde is voor een rekenkundige ondergrens en dat het nooit preciezer kan dan op een orde van grootte.⁸

5.1 Peerreview – expertoordeel breder gedragen maar geen consensus

Dit expertoordeel komt van één expert en is om die reden via een peerreview getoetst bij andere wetenschappers. De peerreview die is uitgevoerd is enigszins vergelijkbaar met een peerreview voor een wetenschappelijk artikel. Petersen heeft de input uit de peerreviews verwerkt in zijn finale versie van het wetenschappelijk expertoordeel. Hoe hij deze feedback heeft verwerkt, is uiteengezet in een los document waarin hij respons geeft op alle recensenten.⁹

Op diverse punten kwam er steun uit de reviews:

- Er zit een verschil tussen een drempelwaarde en een rekenkundige ondergrens. Dit legt Petersen uit in een kader van zijn expertoordeel. Deze uitleg wordt gedeeld door juristen (zowel in de review als door de opstellers van het juridisch kader) en door PBL. Overigens worden deze begrippen in verschillende reviews door elkaar gehaald en/of gebruikt.
- Dat elk model een toepassingsbereik heeft, werd breed gedeeld. Ook wordt ondersteund dat deze afbakening expliciet moet worden benoemd.
- Er is breed steun voor het (deels) baseren van de rekenkundige ondergrens op basis van de meetdetectielimiet. De meetbaarheid wordt gezien als een belangrijke graadmeter of een belangrijk handvat om een rekenkundige ondergrens mee te onderbouwen. Een aantal reviews stelt zelfs dat een model geen uitspraken kan doen met een hogere nauwkeurigheid dan de nauwkeurigheid van de metingen die gebruikt zijn bij de ontwikkeling en de validatie van het model. Tegelijk wordt ook genoemd dat de meetdetectielimiet als 'grondslag' een keuze is en nooit de enige basis kan vormen voor een rekenkundige ondergrens. Hoe en waarom hij de meetdetectielimiet gebruikt, zet Petersen uiteen in zijn expertoordeel.

De belangrijkste kritiekpunten uit de reviews:

- Vanuit de theorie zijn er geen modelmatige beperkingen waarop een ondergrens gebaseerd kan worden. Dit standpunt is gelijk aan het hieronder verder uitgediepte standpunt van het RIVM, dat ook wordt gedeeld door Asman.
- Vanuit verschillende reviews kwam naar voren dat Petersen niet goed had onderbouwd hoe hij van de meetdetectielimiet van 10 mol/ha/jaar tot een ondergrens van 1 mol/ha/jaar kwam. Dit heeft Petersen nader uitgelegd: het vereist volgens Petersen een expertoordeel om te bepalen wat in dit opzicht een 'veilige' waarde is voor de rekenkundige ondergrens, dat wil zeggen een waarde die jaren stand kan houden: de empirische

⁸ De orde van grootte van een getal is een term die gebruikt wordt binnen de exacte wetenschappen om de gehele exponent van een macht van 10 mee aan te duiden – b.v. 10^0 (0,1), 10^1 (1) en 10^2 (10) vormen een reeks met drie opeenvolgende ordes van grootte –, waarbij die macht van 10 als benadering van een getal geldt. Grofweg kun je stellen dat waarden die binnen een factor $\sqrt{10}$ (dat is ongeveer 3,16) van 0,1, 1, 10, enz. vallen respectievelijk orde van 0,1, 1, 10, enz. zijn.

⁹ Kamerstuk 35334, nr. 334.

meetdetectielimiet moet in ieder geval niet onder de theoretische detectielimiet ofwel rekenkundige ondergrens komen te liggen. Het ziet er volgens Petersen niet naar uit dat de empirische meetdetectielimiet de komende jaren – of zelfs decennia – met meer dan één orde van grootte lager zal komen te liggen. Uit deze theoretische overweging volgt daarom het oordeel dat de rekenkundige ondergrens (theoretische detectielimiet) orde van 1 mol/ha/jaar is.

- Er was veel kritiek op de risicoredenering (*Kleine kans x Klein effect = verwaarloosbaar risico*) die Petersen in de eerdere versies van het expertoordeel had gebruikt als een steunargument vanuit de ecologie. Dit steunargument is in de finale versie geschrapt door Petersen. De rekenkundige ondergrens gebruikt hiermee geen enkele onderbouwing vanuit de ecologie.
- In de eerdere versies van het expertoordeel beriep Petersen zich ook op jurisprudentie in Nederland en het buitenland. Hier was kritiek op omdat dat buiten zijn expertise ligt en (daardoor) onvolledig of in onjuist verband werd gebruikt. Dit heeft Petersen ter harte genomen en daarom zijn de juridische verwijzingen geschrapt. In plaats daarvan verwijst Petersen naar het juridisch kader dat tijdens de IPO-verkenning is opgesteld.
- De wijze waarop Petersen naar het buitenland verwees, was op een aantal punten onvolledig of achterhaald. Dit heeft Petersen aangepast en ook heeft hij de vergelijking met Vlaanderen en Denemarken geschrapt en in plaats daarvan de vergelijking getrokken met Ierland, waar recent ook een ondergrens op basis van de meetdetectielimiet is ingesteld.
- Vanuit de wetenschapsfilosofie werd Petersen aangerekend dat hij te weinig aandacht had voor de waardegeladenheid van de wetenschap. Daarnaast dat de afweging tussen de epistemische en niet-epistemische waarden meer expliciet en transparant moest worden gemaakt. Beide aspecten heeft Petersen in de finale versie duidelijker uitgelegd en deze afweging tussen de waarden ook transparant gemaakt.

Hoewel het expertoordeel breder gedragen wordt, is er geen volledige wetenschappelijke consensus op alle onderdelen:

- Petersen stelt dat causaliteit niet is aan te tonen voor bronnen met een depositie onder de 1 mol/ha/jaar, doordat die depositie niet meer meetbaar tot die bronnen te herleiden is.
- Het RIVM stelt echter dat deze causaliteit er wel degelijk is: dat je een kleine bijdrage niet kunt meten, betekent immers niet dat deze bron er niet is en de kans dat deze nieuwe bron voor meer depositie zorgt, is volgens het RIVM 100%. Omdat het model gevalideerd is en lineair werkt, kan het zowel grote als kleine bronnen goed berekenen en causaliteit aantonen tussen emissie en depositie. De uitkomst van deze berekening kent wel degelijk onzekerheden, maar het is wel altijd de meest waarschijnlijke uitkomst.
- In zijn review stelt het RIVM echter wel dat de meetdetectielimiet inderdaad een mogelijk aanknopingspunt is voor een ondergrens, maar het vindt dit een beleidsmatige keuze.

5.2 Conclusie

Zoals hierboven weergegeven zijn er binnen de wetenschap verschillende inzichten over de rekenkundige ondergrens. Hoewel de modellen die gebruikt worden voor de berekening van stikstofdepositie voldoen aan de huidige internationale standaard en dus goed presteren, blijven modellen een versimpeling van de werkelijkheid en kennen ze onzekerheden. De kernvraag is hoe met deze onzekerheden moet worden omgegaan. De diverse rapporten sinds het advies van Hordijk stellen allen dat de huidige manier van omgaan met de onzekerheden leidt tot schijnzekerheid. Ook Petersen betoogt dit en zet uiteen dat de meetdetectielimiet kan worden gebruikt als rekenkundige ondergrens om de schijnzekerheid te verkleinen. Deze onderbouwing ligt in het verlengde van de eerdere wetenschappelijke onderzoeken, krijgt veel bijval in het peerreview en is daarnaast geaccepteerd in diverse andere landen. Ook het RIVM stelt in hun review dat de meetdetectielimiet een handvat kan zijn om een ondergrens op te baseren.

Alles in ogenschouw genomen vormt het expertoordeel van Arthur Petersen daarom de wetenschappelijke onderbouwing om een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar in te stellen. Deze onderbouwde rekenkundige ondergrens draagt bij aan het verkleinen van schijnzekerheid, en daarmee zorgt een ondergrens voor een beter wetenschappelijk verantwoord gebruik van het model.

6. Hoe omgaan met de wetenschap in beleid

Objectieve advisering en betrouwbare informatie vanuit de wetenschap zijn nodig om beleid op te kunnen baseren en goede besluiten te kunnen nemen. Echter het is ook inherent aan de wetenschap dat inzichten uiteenlopen en dat die inzichten soms tegelijk waar kunnen zijn.

- Het Rathenau Instituut betoogt hierover dat:
"wetenschappers noch politici of beleidsmakers zouden moeten doen alsof omstreden maatschappelijke kwesties met kennis te neutraliseren zijn. De wetenschap kan geen vonnis vellen. De wetenschap kan nooit als vanzelf leiden tot een eenduidig evidence based beleidsadvies. Een politieke afweging van visies en een rangschikking van waarden blijft onontbeerlijk."¹⁰
- Volgens het Rathenau instituut kan een (onafhankelijk) expert een belangrijke rol spelen als schakel tussen wetenschap en beleid/politiek. Deze experts moeten er ook voor waken dat de voortdurende discussies binnen de wetenschap worden misbruikt voor het zaaien van twijfel met het oog op politiek gewin.
- Prof. Hans Mommaas trekt een vergelijkbare parallel als het Rathenau instituut in zijn afscheidsrede. Hierin pleit hij voor een chief-scientist in een rol van sleutelprofessional op het grensvlak van kennis, beleid en samenleving. In zijn rede gebruikt Mommaas dit onderwerp van schijnzekerheid in het stikstofdossier zelfs als voorbeeld.¹¹
- Professor Arthur Petersen vervult hier de rol van (onafhankelijk) expert en in zijn expertoordeel zet hij uiteen hoe beleid en bestuurders in zijn ogen

¹⁰ Rathenau instituut, 'Wetenschap belangrijk maar nooit doorslaggevend voor beleid' (https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-05/Het_Bericht_2012_nr_3_-_Evidence_based.pdf);

¹¹ Prof. Hans Mommaas, 'Symbiosis: Over de relatie tussen kennis en beleid'. (https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/Redeboekje%20Hans%20Mommaas_NL.pdf)

zouden moeten omgaan met de schijnzekerheid die door Hordijk en de daaropvolgende onderzoeken is geconstateerd.

- De wetenschappers adviseren en uiteindelijk moet het beleid en de politiek hierin een afweging en keuze maken. Zo wordt dit gezien door het Rathenau instituut en door prof. Mommaas, maar ook door de wetenschapsfilosofen die deel hebben genomen aan de review van het expertoordeel van Petersen.

7. Relevantie ondergrens in het stelsel van artikel 6 van de Habitatrichtlijn

- In de tweede tussenuitspraak in de ViA15-zaak kwam de Afdeling bestuursrechtspraak tot de conclusie dat artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn een maximale rekenafstand van 25 km toestaat, omdat een berekende depositiebijdrage van een project op een detailniveau van een hectare op meer dan 25 km van de emissiebron niet meer redelijkerwijs toerekenbaar is aan het project. De Afdeling kwalificeert een maximale rekenafstand van 25 km als de beste wetenschappelijke kennis ter zake.¹²
- In zijn expertoordeel over de rekenkundige ondergrens concludeert Petersen op p. 1: "Onder 1 mol/ha/jaar is een depositie niet voldoende zeker van nul te onderscheiden en kan een berekende depositiebijdrage dus niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden gerelateerd aan een individuele bron (er kan geen causaal verband worden vastgesteld)." En op p. 13: "De argumentatie hier is vergelijkbaar met de argumentatie die geldt voor schijnzekerheid door rekenen voorbij een maximale rekenafstand."
- Voor de toepassing van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn zou dan geen sprake zijn van aan een project toerekenbare gevolgen voor een Natura 2000-gebied die betrokken moeten worden in een voorafgaande passende beoordeling van dat project in het kader van toestemmingverlening. Emissies die leiden tot een berekende depositie van minder dan 1 mol/ha/jaar, moeten als onderdeel van de totale stikstofbelasting vanuit de 'deken' worden betrokken bij de te nemen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen op grond van artikel 6 leden 1 en 2 van de Habitatrichtlijn.
- Hoewel hier primair een juridische causaliteitsvraag aan de orde is, zien sommige wetenschappers er overigens geen bezwaar in om uit een beleidsmatige optiek te kiezen voor een lagere rekengrens dan wetenschappelijk is aangewezen. Volgens TNO kan van wetenschappelijke overwegingen worden afgeweken bij het vaststellen van een rekenkundige

¹² ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, punt 1.3: "De Afdeling komt in deze tussenuitspraak tot de conclusie dat de minister de rekenafstand van 25 km mocht toepassen. De minister heeft, onder verwijzing naar rapporten van het RIVM, TNO en een expertoordeel, deugdelijk gemotiveerd dat 25 km de grens is waarbinnen met het rekenmodel OPS nog wetenschappelijk betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de depositie van een individuele bron. De minister kon op basis van die rapporten concluderen dat een berekende depositiebijdrage van een project op een detailniveau van een hectare op meer dan 25 km van de emissiebron niet meer redelijkerwijs toerekenbaar is aan het project. De toepassing van een rekenafstand die gebaseerd is op de beste wetenschappelijke kennis ter zake acht de Afdeling niet in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn."

Kenmerk
DGLGS / 97509531

ondergrens: "Uiteraard kan het voorzorgsprincipe aanleiding vormen voor een beleidsmatige keuze voor een lagere waarde."¹³ In reactie daarop stelt Petersen dat er wetenschappelijk gezien geen ruimte is om de ondergrens lager te stellen dan 1 mol/ha/jaar

- Enerzijds kan worden betoogd dat artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn geen ruimte laat om een lagere ondergrens te hanteren dan de grens die wetenschappers nog verantwoord vinden. Voor dat standpunt kan steun worden gevonden in de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die inhoudt dat moet worden uitgegaan van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis en methoden, waarbij de beoordeling "geen leemten mag vertonen en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied wegnemen".¹⁴
- Anderzijds volgt uit diezelfde Europese rechtspraak dat voor een plan of project een passende beoordeling nodig is als "de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat het plan of project significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied (...)." ¹⁵ Betoogd kan worden, net als bij een depositie voorbij de maximale rekenafstand van 25 km, dat die omstandigheid zich ook voordoet bij een depositie van minder dan 1 mol, omdat niet kan worden uitgesloten dat zo'n plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft, nu vaststaat dat elke emissie tot depositie leidt, ook al kan de berekende depositiebijdrage in dat geval niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden gerelateerd aan een individuele bron. Die redenering volgend, laten artikel 6 lid 3 en het voorzorgsbeginsel toe om de ondergrens lager te stellen dan 1 mol, of dwingen zij zelfs om dat te doen.

8. Verzoek om voorlichting

Onder verwijzing naar artikel 21a van de Wet van de Raad van State verzoek ik U mij, in het licht van het voorgaande en de bijgevoegde stukken, voorlichting te geven over mogelijkheden tot de introductie van een (op het expert-oordeel van Arthur Petersen gebaseerde wetenschappelijk onderbouwde) rekenkundige ondergrens voor stikstofdepositie van 1 mol per hectare per jaar.

¹³ Zie het citaat met bronvermelding op p. 13 van het expertoordeel van Petersen.

¹⁴ Zie o.m. HvJEU 12 april 2018, People Over Wind en Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punt 38, en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁵ Zie vorige noot, punt 34, en aldaar aangehaalde rechtspraak.

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid
Aanbiedingsformulier
voor RFL

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Bijeenkomst 'inzichten van de wetenschap'

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

In de MCEN is naar aanleiding van een suggestie van het Planbureau voor de Leefomgeving gesproken over het organiseren van een bijeenkomst met kabinetsleden van de MCEN en wetenschappers. Deze notitie doet een voorstel voor het doel, aanwezig en datum van deze bijeenkomst.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Instemmen met het voorstel.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

06-mrt-2025

Kenmerk *

97523055

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DO en DGO Landelijk Gebied
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☒ BZK ☐ EZK ☒ I&W ☐ SZW ☐ VWS ☒ LNV
☐ BZ ☒ Def ☐ Fin ☐ OCW ☐ JenV ☐ BH&OS
- Omschrijving geschilpunten

-

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|--|--|
| Naam * | <div>Persoonsgegevens</div> | <div>Persoonsgegevens</div> |
| Afdeling * | Landelijk Gebied en Stikstof | Landelijk Gebied en Stikstof |
| Telefoonnummer * | <div>Persoonsgegevens</div> | <div>Persoonsgegevens</div> |
| E-mailadres * | <div>Persoonsgegevens</div> @minInv.nl | <div>Persoonsgegevens</div> @minInv.nl |

Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (MCE&N)

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

**Directie Strategie, Kennis en
Innovatie**

Auteur

Persoonsgegevens

T

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens@minlnv.nl

Datum

6 maart 2025

Kenmerk

SKI / 97523055

nota

Bijeenkomst 'inzichten uit de wetenschap'

Kopie aan

Bijlage(n)

Beslispunten

Aan de MC wordt gevraagd:

- Zijn er nog specifieke aandachtspunten die de MC wil meegeven voor deze bijeenkomst?
- Gaat de MC akkoord met aanwezigheid van voorgestelde bewindspersonen? Welke bewindspersonen wensen aanvullend aanwezig te zijn bij deze bijeenkomst?
- Gaat de MC akkoord met 19 maart als datum?

Toelichting

In de MCEN is naar aanleiding van een suggestie van het Planbureau voor de Leefomgeving gesproken over het organiseren van een bijeenkomst met kabinetsleden van de MCEN en wetenschappers.

Inhoudelijke focus

In de eerste weken van de MCEN is al veel aandacht gevestigd op het in beeld brengen en begrijpen van het probleem rondom stikstof en natuur en de bijdrage en vooruitzichten van de verschillende sectoren. Het voorstel is om deze bijeenkomst daarom te richten op wat vanuit de wetenschap naar voren komt als belangrijke inzichten rond oplossingen.

Daarmee is het voorgestelde doel van de bijeenkomst tweeledig:

1. Het gesprek te voeren over handelingsopties: wat is er nodig en mogelijk om de vergunningverlening vlot te trekken, de natuur te verbeteren en perspectief te bieden?
2. Commissieleden kunnen ideeën over oplossingsrichtingen toetsen bij wetenschappers.

Genodigden

Voorgesteld wordt een goede afspiegeling van het kabinet deel te laten nemen. Hierbij wordt getracht dat in ieder geval aanwezigheid van MLVVN, MKGG, MSZW, MEZ, MVRO mogelijk gemaakt wordt.

Vanuit de wetenschap wordt voorgesteld een vertegenwoordiging van verschillende Nederlandse wetenschapsinstituten, waaronder bijvoorbeeld Wageningen University en het Louis Bolk instituut. Binnen de opzet is aanvullend ruimte om kritische geluiden uit het publieke debat een stem te geven en hiermee ervaringen uit de praktijk in te brengen.

Ontvangen BPZ

Opzet bijeenkomst met wetenschappers

De bijeenkomst richt zich op twee hoofdthema's, die in rondes aan bod komen. Voorafgaand aan een ronde zullen wetenschappers een korte pitch houden. Vervolgens kan door middel van vragen een verdiepend gesprek gevoerd worden. In totaal zal de bijeenkomst 2-2.5 uur duren.

- Opening/welkom/kennismaking
- Ronde 1: focus op de oplossingsrichtingen die voor handen zijn op basis van de vier sporen
- Ronde 2: focus op het bredere samenlevingsperspectief (economie, maatschappelijke impact, rechtvaardigheid)
- Reflectie uit de praktijk
- Discussie
- Samenvatting door de gespreksleider
- Afsluiting

De voorbereiding van deze bijeenkomst wordt nauw afgestemd en voorbereid met het ministerie van Algemene Zaken. Deze bijeenkomst wordt ook interdepartementaal ambtelijk afgestemd.

MCE&N 11 maart 2025: Ambtelijke stand van zaken 4-sporen-aanpak

1. Inleiding

In de MCE&N wordt toegewerkt naar het samenhangend pakket over vier sporen (juridische/wettelijke aanpassingen; geborgde maatregelen; vergunningscasuïstiek; Europa).

Dat gebeurt om Nederland van het slot te halen en duurzaam mogelijk te maken dat vergunningverlening, economische bedrijvigheid van alle sectoren en het benodigde natuurherstel gerealiseerd wordt op een geborgde manier. De MCE&N heeft eerder geconcludeerd dat dit een én-én-én-aanpak (alle sporen) vergt die voldoende robuust is om aan de opgave te voldoen (geborgd maatregelenpakket voor emissiereductie).

Thans gaan we van de fase van *inventarisatie op weg naar clustering* (2.), waarbij we nadrukkelijk ook de inbreng van *partners en stakeholders* (3.) blijven betrekken. Verder is er aandacht voor *overige ontwikkelingen* (4.).

Deze notitie geeft wekelijks inzicht in de stand van zaken zonder uitputtend te zijn, en sluit af met de meest *actuele planning* (5.), zoals die in eerdere MCE&N zijn vastgesteld.

2. Inventarisatie op weg naar clustering:

Op dit moment is de inventarisatie vrijwel afgerond van alle ideeën en voorstellen die deel zouden kunnen uitmaken van de viersporen-aanpak: de vraag of deze lijsten vooralsnog compleet zijn (zonder te besluiten over die maatregelen zelf) ligt voor aan de MCEN heden. In de komende periode kunnen nog aanvulligen plaatsvinden van bij voorbeeld medeoverheden of maatschappelijk partners (uit de Catshuis-sessies).

De MCEN zal tevens worden gevraagd om over te gaan naar de fase van clustering en invulling van de structuur van enkele mogelijke pakketten (aan de hand van duidelijke criteria). Bedoeling is dat (hoog-)ambtelijk een aantal denkrichtingen/outlines van pakketten worden vormgegeven. Elk van de outlines zal elk van de vier sporen een plek geven.

Bedoeling is de outline van deze pakketten ter beschikking te stellen ten behoeve van de MCE&N van 25 maart, waarbij ook de richting zal worden getoetst in de MCEN.

Om die fase mogelijk te maken zal (hoog-)ambtelijk – na de MCE&N van 11 maart- een werksessie plaatsvinden. Die sessie is bedoeld om op basis van de bouwstenen een eerste samenhangende ambtelijke oriëntatie op contouren van mogelijke samenhangende pakketten te realiseren (mogelijk met diverse scenario's/denkrichtingen); en daarnaast om te inventariseren of er een pakket

‘basismaatregelen’ bestaat (op korte en langere termijn) waarover in ieder geval consensus kan bestaan (‘early harvest’).

3. *Partners & Stakeholders:*

Ondertussen loopt de actieve verbinding met medeoverheden en met stakeholders.

In de afgelopen week vond op 5 maart de Catshuis-bijeenkomst plaats met medeoverheden (waterschappen, provincies, gemeenten) plaats. Belangrijkste uitkomsten:

- Gezamenlijk is de urgentie onderstreept, en de bereidheid uitgesproken gezamenlijk tot een aanpak te komen;
- Ook is bevestigd dat het totaalpakket uit vier sporen dient te bestaan; daarvoor was steun;
- De medeoverheden kwamen nog niet met een gezamenlijke propositie van maatregelen (anders dan de eigen initiatieven die in provincies en bij andere medeoverheden reeds lopen (ter illustratie: provincies Gelderland, Noord- en Zuid-Holland));
- Besproken is ook dat voor het vraagstuk intern saldeerders geen gedetailleerde zoektocht nodig en mogelijk is, en dat er wordt gewerkt op basis van een ‘signaal-systeem’;
- Medeoverheden noemden ook enkele andere vraagstukken: financiële aspecten, financiële positie gemeenten na 2026, funderingsvraagstukken.
- Afgesproken is dat medeoverheden op korte termijn hun ideeën aanleveren; en dat een (afsluitende) Catshuis-sessie met medeoverheden voorzien wordt.

De volgende Catshuis-sessie (12 maart) vindt plaats met maatschappelijke partners, sectoren en anderen (natuurpartijen, landbouwsector en overige economische sectoren, economische koepels, e.a.). Bedoeling is om ook daar actieve steun op te halen voor de gevolgde aanpak; en om waar mogelijk concrete invulling/proposities te krijgen voor de invulling van concrete maatregelen in alle vier de sporen, op korte en op lange termijn; zodat deze betrokken kunnen worden bij het proces van de MCEN.

4. *Overige ontwikkelingen:*

Er zijn enkele overige ontwikkelingen die aandacht verdienen:

- Op 4 maart zijn door de Kamer diverse moties aangenomen die relevant zijn voor het werk van de MCEN;
 - o De motie-Bromet c.s. over ervoor zorgen dat een rekenkundige ondergrens gepaard gaat met een plan waarin emissiereductie stevig geborgd is
 - o De motie-Van Campen c.s. over helderheid over de emissiereductie die nodig is voor het landelijk doelbereik

- De motie-Holman / Grinwis over absolute reductiedoelen opnemen in het spoor “emissiereductie en natuurherstel”
- De motie-Holman / Vedder c.s. over specifieke aandacht van de ministeriële commissie voor structuurbeleid voor de Veluwe en de Peel [+interpretatie]
- De motie- Vedder c.s. over de legalisatie van PAS-melders en interimmers onderdeel maken van het beleidspakket van de ministeriële commissie
- De motie-Koekkoek over de Kamer periodiek informeren over de bijeenkomsten en de voortgang van de ministeriële commissie [+interpretatie]
- De motie- Van der Plas over het belang van een sterke en weerbare agrarische sector in een tijd van geopolitieke instabiliteit
- De motie- Grinwis c.s. over onzekerheid door de uitspraak van de Raad van State bij initiatiefnemers voorkomen
- Het Planbureau voor de leefomgeving publiceerde op 6 maart het rapport “emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025“, waarop in de MCEN van 4 maart reeds een toelichting is gegeven;
- Ten aanzien van het Europese spoor wordt ook gewerkt aan de invulling van de agenda en staat een hoogambtelijk bezoek aan Brussel gepland voor 17 maart.

5. Planning

Hieronder volgt de huidige planning, die de komende periode bijgesteld/aangevuld kan worden, afhankelijk van de voortgang.

Wanneer?	Wat?
4 maart	MCEN
5 maart	Catshuissessie medeoverheden
11 maart	MCEN
Week 10 maart	Hoogambtelijke werksessie
12 maart	Catshuissessie stakeholders en economische actoren
18 maart	MCEN (Actua)
25 maart	MCEN (outline pakketten)
Begin april	Catshuis-sessies (vervolg met medeoverheden en maatschappelijk)
1 april	MCEN (outline pakketten/besluitvorming)
4 april	MR
8 april	MCEN (besluitvorming)
11 april	MR

+++

Handtekening bewindspersoon



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier voor RFL

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Resultaten inventarisatiefase sporen

Openbare toelichting op inhoud en
doelstelling van het voorstel *

De MC volgt drie fases:

1. inventarisatie, alles op tafel.
2. clustering tot een of meerdere pakketten
3. besluitvorming

De inventarisatiefase komt ten einde. De stukken die op deze MC liggen dienen als overzicht van deze inventarisatiefase.

Deze notitie geeft inzicht in bespreekpunten, de afgelopen fase en het belang van samenhang en interactie op de sporen. Daarbij worden voor de nu voorliggende stukken vanuit de vier sporen de belangrijkste samenvattingen gegeven en wordt een overzicht gegeven van de inventarislijst.

Deze notitie geeft ook inzicht in de komende fase van clusteren (inclusief mogelijk criteria).

Toelichting niet geschikt voor
openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Anders nl.

Eigen formulering

De MCEN wordt gevraagd:

- Te reflecteren op de bouwstenen van alle vier de sporen en te bezien of deze compleet is;
- Te reflecteren op vervolgstappen gericht op clustering en opdracht te verstrekken om ambtelijk daarvoor een aanpak te ontwikkelen, met in ieder geval de genoemde criteria/uitgangspunten.

Behandeltraject

Datum aanbidding *

5 maart 2025

Kenmerk *

97499131

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

Gevolgen rijksbegroting *	☐ Ja	☒ Nee		
Gevolgen apparaatsuitgaven *	☐ Ja	☒ Nee		
Gevolgen voor regeldruk *	☐ Ja	☒ Nee		
Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse *	☐ Ja	☐ Nee, met bijlage	☐ Nee, zonder bijlage	☒ N.v.t.
Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering *	☐ Ja	☐ Nee, met bijlage	☐ Nee, zonder bijlage	☒ N.v.t.
Aan EU Notificatie voldaan *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.	
Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving *	☐ Ja	☒ Nee		

Interdepartementale afstemming

Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.
Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.
Ambtelijk afgestemd *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.
Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.

Contactpersonen

	Contactpersoon 1	Contactpersoon 2
Naam *	Persoonsgegevens	Persoonsgegevens
Afdeling *	Project DG MCEN	DG Landelijk gebied & stikstof
Telefoonnummer *	Persoonsgegevens	Persoonsgegevens
E-mailadres *	Persoonsgegevens @minInv.nl	Persoonsgegevens @minInv.nl

MC 11 maart- samenvatting en inventarislijst 'vier sporen':

I. Inleiding:

De MC verricht haar werkzaamheden in drie achtereenvolgende fases. Eerst wordt er geïnventariseerd, waarin alles op tafel mag komen, zonder taboes. Vervolgens wordt er geclusterd, over de sporen heen zodat er één of meerdere pakketten kunnen worden opgesteld. Als laatste vindt er besluitvorming plaats om te komen tot één samenhangend pakket van alle vier de sporen. In het kader van die viersporen-aanpak is de afgelopen periode benut om (ambtelijk/technisch) te inventariseren welke elementen deel kunnen uitmaken van het totale samenhangende en geborgde pakket.

De stukken die op deze MC liggen dienen als overzicht van deze inventarisatiefase; de Catshuissessies met medeoverheden, externen en de sessie met wetenschappers worden hier nog bij betrokken.

Deze oplegger is bedoeld om de bespreekpunten te benoemen (paragraaf II.), en om de samenhang en interactie op de sporen toe te lichten (paragraaf III.). Daarbij worden voor de nu voorliggende stukken vanuit de vier sporen de belangrijkste samenvattingen gegeven (paragraaf IV.) en wordt een overzicht gegeven van de inventarislijst (paragraaf V. in combinatie met de bijlagen). Aan het einde van de notitie wordt vooruitgeblikt op de komende fase van clusteren (paragraaf VI.).

II. Bespreekpunten:

De MCEN wordt gevraagd:

- Te reflecteren op de bouwstenen van alle vier de sporen en te bezien of deze compleet is;
- Te reflecteren op vervolgstappen gericht op clustering en opdracht te verstrekken om ambtelijk daarvoor een aanpak te ontwikkelen ten behoeve van de volgende MC, met in ieder geval de in deze notitie genoemde criteria/uitgangspunten.

III. Samenhang en interactie 4 sporen

De viersporenaanpak met concrete stappen en een geborgd pakket op alle sporen als geheel moet vergunningverlening weer mogelijk maken en perspectief bieden aan de sectoren die zijn geraakt.

Het succes van deze totaalaanpak wordt bepaald door de synergie en optelsom tussen de afzonderlijke sporen. Daarbij zijn de belangrijkste interacties tussen de sporen als volgt:

- > Ongeacht de uitkomsten van de andere sporen zijn maatregelen nodig (**spoor 2**) die leiden tot (emissie-)reductie en natuurherstel (op korte en lange termijn).
- > Wel is het zo, dat keuzes en systeemwijzigingen uit **spoor 1** effect kunnen hebben op welk effect aan stikstofreductie en natuurherstel precies noodzakelijk is (en andersom) ;
- > Uitkomsten uit **spoor 1** bepalen mede de mogelijkheden voor maatregelen in **spoor 2**, bijvoorbeeld door het weer mogelijk maken om vergunningen te krijgen voor (duurzame) innovaties;
- > Het succes van (de hoofdlijn van) **spoor 4** (EU-inzet) hangt af van het ambitieniveau van een programma van maatregelen uit **spoor 2** en stoelt op de oplossingsrichtingen en inhoudelijke prioriteiten uit **spoor 1**. De benodigde maatregelen in spoor 2 worden mogelijk ook beïnvloed door het succes van **spoor 4**. Spoor 4 kan de opgave van spoor 2 (en vervolgens spoor 1) op de langere termijn wijzigen.
- > Uitkomsten van **spoor 3** (terugwerkende kracht) kunnen invloed hebben op de benodigde stikstofreductie. De snelheid waarmee resultaat wordt geboekt in spoor 2 bepaalt niet alleen de termijn waarop de vergunningverlening wordt vlotgetrokken, maar ook wanneer handelingsperspectief geboden kan worden aan de initiatiefnemers die geraakt zijn door de uitspraken over intern salderen (spoor 3). De mogelijkheden met bijbehorende voorwaarden vanuit spoor 1 vormen een basis voor een mogelijke aanpak in spoor 3.

IV. Samenvatting per spoor

Spoor 1: Verkennen wat er mogelijk is (te maken) in de (systemische aanpassing van) vergunningverlening vanuit juridisch perspectief

- Voor spoor 1 ligt een overzichtsnotitie (bijlage 1) voor met daarin de aanpak voor spoor 1 zoals we die momenteel uitwerken. Daarin: de opdrachtbeschrijving, de scope inclusief een gezamenlijk opgestelde prioriteringslijst.
- Uitwerking van het juridisch spoor vindt plaats door het verkennen van drie opties die echt het **systeem van vergunningverlening** betreffen:
 - Een systeem waarbij meer aansluiting wordt gezocht bij het milieuspoor.
 - Een nieuwe referentiesituatie creëren waarmee alle huidige uitstoot gelegaliseerd wordt;
 - Optimalisatie/aanpassing van het huidige systeem waaronder onderbouwen additionaliteit en definitie projectbegrip, en verkenning naar buitenlandse systemen. Onderdeel van deze optie is ook het uitwerken van voorbeeldprojecten in gebieden, bijvoorbeeld met kleine en tijdelijke depositie
- In spoor 1 worden ook andere elementen met prioriteit betrokken: KDW, RKO, herwaardering N2000, alternatief AERIUS, onderscheid NOx en NH3, werking van art. 6 Hr etc.

Spoor 2: maatregelen

- Voor spoor 2 ligt een notitie voor met een overzicht van maatregelcomponenten waar een pakket van maatregelen uit kan bestaan (bijlage 2). Op dit moment liggen nog geen concept maatregelpakketten voor, dit is wel voorzien voor een volgende fase; nadrukkelijk in samenhang met de andere hoofdsporen.
- Tot op heden is binnen spoor 2 gewerkt aan het in kaart brengen van mogelijke maatregelen die bij kunnen dragen aan stikstofreductie en natuurherstel (inventarisatiefase). Ook zijn opties voor flankerend beleid in beeld gebracht.
- Dit betreft nadrukkelijk een technische verzameling van ideeën die in het verleden bijvoorbeeld in interdepartementale beleidsonderzoeken, parlementaire debatten, bijdragen van derde partijen zijn ingebracht. Het betreft dus uitdrukkelijk niet een voornemen voor maatregelen die vanuit ambtelijk of politiek wordt nagestreefd.
- Meerdere maatregelen voor meerdere sectoren leveren spanning op met de afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord en eerdere uitspraken in de Tweede Kamer.
- Voor de invulling van voorbeeldpakketten op alle vier de sporen zal ook gekeken worden naar maatregelpakketten uit spoor 2 die van elkaar kunnen verschillen op de criteria/accenten:
 - Verhouding tussen generiek en gebiedsgericht instrumentarium.
 - Zekerheid en borging van effect (o.a. mate van vrijwilligheid).
 - Invoer- en doorlooptijd – wanneer is welke maatregel voorzien, en wanneer wordt effect verwacht?
- Bij de totstandkoming van voorbeeldpakketten zal er aandacht zijn voor de wisselwerking met de opgaven klimaat, water (KRW) en luchtkwaliteit: zowel om afwenteling te voorkomen als om koppelkansen te realiseren. Voorts zullen vanzelfsprekend de criteria worden meegenomen die ook voor de totaalaanpak gelden (zie paragraaf VI: op weg naar clustering).

Spoor 3: terugwerkende kracht

- Voor spoor 3 leveren we doorlopend actualisaties van de globale impactanalyse op (bijlage 3), zodat we een algemeen beeld hebben bij de omvang en aard van de problematiek. Een verdere verdieping op een thema kan op verzoek aangeleverd worden.
- Een eerste versie van de impactanalyse is bijgesloten. Deze beschrijft ook de aandachtspunten voor de komende tijd.
- De impactanalyse beschrijft de gevolgen van de uitspraken van de Raad van State over intern salderen voor:
 - de beleidsterreinen van de departementen (met nadrukkelijk ook de sectorale impact)

- de bevoegd gezagen voor de natuurvergunning, namelijk provincies en het ministerie van LVVN.
 - bedrijven en maatschappelijke organisaties
- De uitspraken komen erop neer dat activiteiten en projecten veel vaker een natuurvergunning nodig hebben (toename van vergunningplicht), terwijl die veel minder vaak verstrekt zal kunnen worden (afname vergunningverstrekking). Dit leidt tot onzekerheid en aanzienlijke economische schade bij initiatiefnemers van activiteiten die hierdoor geraakt worden.
- Voor wat betreft de terugwerkende kracht is het overgrote deel van de interne salderingen uit de periode 2020-2025 niet bekend en zal ook niet bekend worden (er vindt geen uitputtende specifieke/ gedetailleerde inventarisatie plaats). Ze zijn legaal uitgevoerd binnen de vergunde ruimte van een bedrijf of project. Intern salderen in deze periode was immers vergunningvrij.
- Provincies geven op hoofdlijnen aan (algemeen beeld) dat zij zo'n 10.000 projecten met intern salderen hebben geïnventariseerd uit de periode 2020-2025; enkele medeoverheden hebben aandacht gevraagd voor de materiële consequenties (bijv. financiële consequenties (zoals schadevergoedingen)) met mogelijke schadevergoedingen in verband met het stopzetten van activiteiten, deze financiële impact zal ook betrokken moeten worden bij de uiteindelijke afweging.
- Op basis van de impactanalyse zullen voorstellen worden gedaan voor een hierbij passende aanpak (samen met mede-overheden).

Spoor 4: EU-spoor

- Voor spoor 4 (bijlage 4) geldt in belangrijke mate dat pas de dialoog met de Commissie (en andere lidstaten) gezocht kan worden als er helderheid bestaat over pakket aan maatregelen (spoor 1, 2, en 3), en wat de mogelijkheden zijn op het gebied van vergunningverlening.
- Die dialoog is ambtelijk en politiek gaande, waarbij eerste signalen terugkomen die kritisch zijn.
- Daarnaast is nu reeds een aantal stappen mogelijk: onder meer de (brede) inventarisatie van knellende wetgeving; het identificeren en aanpakken van 'nationale koppen', en het verkennen van mogelijke initiatieven ten aanzien van emissie afkomstig uit buurlanden (grensoverschrijdende samenwerking).
- Daarbij is cruciaal de bredere samenhang met Europese dossiers te bewaken (KRW-vraagstukken, derogatie, concurrentiekracht, energietransitie, et cetera).

V. Inventarislijst

In de bijlage is gedetailleerd een uitputtende lange lijst van 'bouwstenen' opgenomen die de inventarislijst betreffen voor elk van de vier sporen. Hieronder wordt deze schematisch weergegeven:

Spoor 1: Juridische stappen	Spoor 2: Maatregelen	Spoor 3: Terugwerkende kracht	Spoor 4: Europa
Systeemwijzigingen (milieuspoor, 'nieuwe 0-situatie', aanpassing bestaand systeem)	Sector Bouw	Impactanalyse	Stand van zaken notitie
Mogelijke oplossingen voor specifieke projecten en trajecten	Sector Industrie	Terugkerend; Periodieke inventarisatie	Narratief Europa, inclusief strategie

Aanpassingen nationale wetgeving	Sector Landbouw	Volgende fase, welk perspectief leveren de sporen op	Inventarisatie nationale koppen
Rekenkundige ondergrens (RKO)	Sector Mobiliteit		Klemmende bestaande Europese regelgeving ('knelpuntenboek')
Additionaliteit en projectbegrip	Natuurmaatregelen		Grensoverschrijdende aanpak met maatwerk en gezamenlijke aanpak met buurlanden
Internationaal / EU (juridische mogelijkheden)	Sectoroverstijgende maatregelen		

VI. Op weg naar clustering

Voor de MC loopt de inventarisatiefase nu ten einde. De komende 2 weken zijn nog de Catshuissessie met maatschappelijke partijen en de sessie met wetenschappers/wetenschappelijke instituties in gesprek kan worden gegaan over mogelijke oplossingen, en leveren mede-overheden hun 'groslijst' aan. Die sessies worden nog betrokken bij de afronding van de inventarisatiefase.

De inventarisatiefase heeft veel producten opgeleverd, waarbij alle mogelijke oplossingsrichtingen voor alle 4 de sporen op tafel zijn gelegd. Daarmee is er echter nog geen bestuurlijke keuze gemaakt over de vormgeving en wenselijkheid van de oplossingsrichtingen en de longlist aan maatregelen.

Beoogd wordt om ambtelijk een aanpak voor te bereiden voor clustering, ten behoeve van een volgende Ministeriele Commissie. Daarbij zal er uiteindelijk weging plaatsvinden op dat politieke niveau. Bij de voorbereiding voor die clustering zullen in ieder geval steeds de volgende *criteria* worden betrokken:

- De mate waarin de totaalaanpak voldoende effectief is om Nederland van het slot te halen en te zorgen voor natuurherstel
- Het effect van de totaalaanpak in het licht van de geopolitieke situatie
- De mate van borging van de totaalaanpak, ook in de tijd (korte termijn onmiddellijk effect; lange termijn)
- Het evenwichtig verdelen van de opgave over alle sectoren.
- Dat de totaalaanpak rechtvaardig en rechtszeker, uitvoerbaar en haalbaar is.
- De impact voor ondernemers en mensen, aangezien deze zeer verstrekkend kan zijn, zal deze dus zorgvuldig in kaart moeten zijn voordat überhaupt besluitvorming aan de orde is.
- Impact op de 'menselijke maat' omdat deze steeds nadrukkelijk betrokken moet zijn.
- De te accepteren risico's, en de mate waarin deze vooraf gemitigeerd worden.
- Het voorkomen van het creëren van nieuwe groepen zoals PAS-melders.
- De maatschappelijke kosten en financierbaarheid.

Er zullen met behulp van de onderscheiden bouwstenen verschillende varianten van een totaalaanpak over de vier sporen worden ontwikkeld langs de eerder gepresenteerde schuifjes,

waar er keuzes te maken zijn hoe binnen de gestelde kaders invulling tot de beoogde uitkomst wordt gekomen: zoals de verhouding generiek vs. gebiedsspecifiek.

Verder zal zoveel mogelijk feitelijke context worden toegevoegd, bij voorbeeld ten aanzien van kosten, (praktische) neven-/bijeffecten, afhankelijkheden.

Bijlagen:

- Bijlage 1: groslijst bouwstenen spoor 1
- Bijlage 2: groslijst bouwstenen spoor 2
- Bijlage 3: inventarisatie en monitoring vergunningverlening (spoor 3)
- Bijlage 4: aanpak spoor 4 (Europa)

Bijlage 1 Groslijst bouwstenen spoor 1

Zoals in de overzichtsnotitie beschreven wordt er via een aantal onderdelen gewerkt aan de invulling van spoor 1 (weer mogelijk maken van vergunningverlening vanuit juridisch perspectief). Het totale overzicht is hieronder in de tabellen Ad A t/m F weergegeven. Een aantal (sub)onderdelen hierbinnen heeft prioriteit (ambtelijke inschatting op basis van politieke signalen). Deze urgente onderwerpen staan hieronder nog extra opgesomd. Hiernaast bevat Spoor 1 ook een deelspoor waarin voorbeeldprojecten die verdere invulling geven aan de juridisch inhoudelijke analyse worden weergegeven.

Prioriteiten

- Uitkomsten systeemvergelijking in aansluiting op milieuspoor (sub A1)
- Uitkomsten systeemvergelijking – een nieuwe start o.b.v. feitelijke situatie (sub A2)
Optimalisatie bestaand vergunningensysteem: Uitkomsten systeemvergelijking buitenland (o.a. Duitsland en Vlaanderen) (sub A3)
- Invulling van het projectbegrip (sub C2)
- Optimalisatie van het bestaande stelsel: Optimalisatie van het bestaande stelsel – onderscheid in vergunningverlening NO_x en NH₃ (sub C12)
- De Rekenkundige ondergrens (Ad D)
- Additionaliteit en vergunningverlening (Ad E)
- Alle acties onder Internationaal/ EU (juridische mogelijkheden), waaronder onder andere aanwijzing Natura 2000-gebieden, vergunningverlening VHR, NHV, RED III, MER, aanpassing Europees kader, Spoedwet, (verkenning ziet op zowel op mogelijkheden tot aanpassing binnen de EU/Kaders als de wijziging van die kaders met bijbehorende voorwaarden) (Ad F)

Totaaloverzicht

AD A – Systeemwijzigingen (milieuspoor, 'nieuwe 0-situatie' aanpassing bestaand systeem)

Planning	Notitie
PRIO	A1 Uitkomsten alternatief: systeemvergelijking in aansluiting op het milieuspoor
PRIO	A2 Uitkomsten alternatief: systeemvergelijking – Een nieuwe start o.b.v. feitelijke situatie
PRIO	A3 Optimalisatie bestaand vergunningensysteem: Uitkomsten systeemvergelijking buitenland (O.a. Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Italië, Wallonië en Vlaanderen)

AD B – MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOOR PROJECTEN EN TRAJECTEN

Planning	Notitie
	B1 LVVN: PAS-melders
	B2 LVVN: Luchtvaart
	B3 Innovatie, duurzame stalsystemen
	B4 Doelsturing
	B5 Doelvoorschriften
	B6 Energie-infrastructuur
	B7 Industrie
	B8 Energietransitie duurzaamheid

	B9 Toestemmingverlening Defensie
	B10 I&W: infrastructuur
	B11 VRO: woningbouw
	B12 Provincies
	B13 VNG
	B14 UvW: Waterveiligheidstrajecten

AD C – AANPASSINGEN NATIONALE WETGEVING

Planning	Notitie
	C1 – Basis-overzichtsnotitie
PRIO	C2 – Invulling projectbegrip <i>Wanneer is iets een project voor de natuur i.p.v. een project dat niet nodig is voor beheer?</i>
	C3 – Ecologische onderbouwing
	C4 – Klein en tijdelijk
	C5 – ADC, 1 notitie met: 1. Innovatie, voedselzekerheid 2. Duurzaamheidstrajecten, energie-infrastructuur 3. Woningbouw 4. Defensietrajecten 5. PAS-melders
	C6 – Intern salderen: • Begrippen jurisprudentie (zoals project en plan) • Instrumentering via (provinciale) beleidsregels
	C7 Extern salderen
	C8 Ruimtelijk instrumentarium (ook t.b.v. spoor 2)
	C9 Rekenkundige ondergrens/drempelwaarde
	C10 Handhavingsstrategie PAS-melders en overgangstermijn
	C11 Gevolgen uitspraken voor plannen
PRIO	C12 Optimalisatie van het bestaande stelsel – onderscheid in vergunningverlening NO _x en NH ₃
	C13 AERIUS en vergunningverlening vervangen AERIUS door juridisch perspectief

AD D – REKENKUNDIGE ONDERGRENS

Planning	Notitie
----------	---------

PRIO	D1 Rekenkundige ondergrens
-------------	----------------------------

AD E – ADDITIONALITEIT EN PROJECTBESLUIT

Planning	Notitie
PRIO	E1 Additionaliteit E1.a – Onderbouwing additionaliteit (begrip) E1.b - Beleidslijn (in afstemming met BTP), in het bijzonder voor duurzaamheidstrajecten en innovatie E1.c - Geborgde dalende lijn

AD F - INTERNATIONAAL/EU (juridische mogelijkheden)

Planning	Notitie
PRIO	F1 – Aanwijzing Natura 2000-gebieden F1.a - herijking N2000-gebieden, inclusief vernieuwing handreiking NDA's. F1.b – vervolg
PRIO	F2 – Vergunningverlening VHR (incl. art. 6)
PRIO	F3 – Vergunningverlening NHV
PRIO	F4 – Vergunningverlening RED III
PRIO	F5 – Vergunningverlening MER/Aarhus
PRIO	F6 – Vergunningverlening en procedures KRW en richtlijn prioritaire stoffen evt: Grondwaterrichtlijn, Richtlijn Bodemonitoring, NEC-Richtlijn, Richtlijn luchtkwaliteit, Richtlijn industriële emissies
PRIO	F7 – Europese verdragen DEF
PRIO	F8 – Aanpassing Europees incl. kader A1 – A5
PRIO	F9 – Spoedwet incl. kader A1 – A5

Bijlage 2: Groslijst bouwstenen spoor 2

Algemene toelichting

De MC heeft een proces in gang gezet om kennis te nemen van alle suggesties die zijn gedaan voor maatregelen. Dit betreft nadrukkelijk een technische verzameling van ideeën die in het verleden bij voorbeeld in Interdepartementale Beleidsonderzoeken, parlementaire debatten en bijdragen van derde partijen zijn ingebracht. Het betreft dus uitdrukkelijk niet een voornemen voor maatregelen die vanuit de verschillende departementen ambtelijk of politiek worden nagestreefd. Het is een technische exercitie op basis van onafhankelijke interdepartementale ambtelijke voorbereiding, die past in het oordeelsvrij verzamelen van alle inbreng 'zonder taboes', juist zodat in een latere fase besloten kan worden om zaken niet of wel over te nemen. Veel departementen hebben opmerkingen gegeven over de scherpheid van de maatregelen. Daarnaast zijn er algemene bijdragen aan deze discussie die benut zouden kunnen worden, zoals de rapporten Remkes, of externe bijdragen rondom normeren en beprijzen.

Het verdient uitdrukkelijke aantekening dat verscheidene van deze maatregelen in strijd zijn met afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord, en dat de Ministeriele Commissie in een volgende fase (wanneer clustering en besluitvorming aan de orde zijn) zal besluiten bepaalde ideeën niet te benutten. Politiek is vanuit verscheidene hoeken reeds aangegeven dat elementen uit de onderstaande lijst geen deel zullen kunnen uitmaken van het eindpakket, bijvoorbeeld door Kamermoties of afspraken in het Hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma.

In onderstaande technische exercitie is nu geen inschatting gegeven van het doelbereik voor stikstofreductie en de termijn waarop het idee effect sorteert, de kosten (voor het Rijk of voor de maatschappij als geheel) of de meekoppelkansen/afwentelrisico's naar andere doelen, en evenmin zijn eerdere prestaties of gebeurtenissen betrokken. Dat geldt evenzeer voor de sociaal-maatschappelijke impact en effecten voor individuele ondernemers in de verschillende sectoren. Juist omdat die impact voor ondernemers en mensen zeer verstrekkend kan zijn, zal deze zorgvuldig in beeld moeten zijn voordat besluitvorming aan de orde is, op politiek niveau is immers duidelijk dat de 'menselijke maat' nadrukkelijk betrokken moet zijn. Bij deze exercitie is tevens geen rekenschap gegeven van de forse stikstofreductie die in verscheidene sectoren (zoals industrie en mobiliteit) reeds in gang is gezet als gevolg van bijvoorbeeld klimaat- of milieubeleid. In de volgende fase zal dit wel worden meegewogen teneinde het samenstellen van een evenwichtig programma van maatregelen.

Voorts wordt opgemerkt dat vormgeving en keuzes in andere sporen (bijvoorbeeld spoor 1) van invloed kunnen zijn op de omvang en maatvoering van het benodigde programma van maatregelen van spoor 2.

Inhoud

1. Gebouwde omgeving	2
2. Industrie	2
3. Landbouw – Generieke maatregelen voor emissiereductie op bedrijven	3
4. Landbouw – Generieke maatregelen voor (vrijwillige) beëindiging en impact op de (ammoniak-) emissie vanuit de veestapel als 'resultante'	3
5. Landbouw – Gebiedsspecifieke maatregelen rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.....	4
6. Landbouw – Flankerende en stimulerende maatregelen gericht op een toekomstbestendige sector	5
7. Mobiliteit.....	6
8. Sector-overstijgend	7
9. Natuurherstel.....	7
10. Ondersteunende maatregelen	9
11. Flankerend beleid – Versterking sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied.....	10

1. Gebouwde omgeving

Maatregel	Indicatieve beschrijving
1.1 Intensivering van het programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB)	Intensivering van het programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB) door publieke opdrachtgevers consequent schoon en emissieloos materieel te laten uitvragen. Er is o.a. ruimte voor verbetering van het niveau waarop gemeenten uitvragen. Ook maken zij nog maar beperkt gebruik van de mogelijkheid om via de emissiereductieverplichting in het Bbl een minimumniveau van stikstofreductie in bouwprojecten af te dwingen.

2. Industrie

Maatregel	Indicatieve beschrijving
2.1 Intensivering Aanpak Piekbelasting Industrie	De Aanpak Piekbelasting Industrie (API) is gericht op de industriële bedrijven die de grootste stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken. Maatwerkafspraken en de subsidiemodule voor nageschakelde techniek (gesloten eind januari '25) voorzien volgens de laatste informatie gezamenlijk in 30% reductie (circa 300.000 kg) van NH ₃ uitstoot in de basis-industrie, met een effect van gemiddeld 18,57 mol N/ha/jr op nabijgelegen natuurgebieden. Een intensivering houdt in dat de regeling een vervolg krijgt waarbij bedrijven die in de eerste ronde buiten tender vielen een tweede kans krijgen en bedrijven die weliswaar geen piekbelaster zijn, maar door hoge emissies wel een betekenisvolle reductie kunnen organiseren die bijdraagt aan lagere depositie op natura 2000 gebieden en de stikstofdeken. Doel daarbij is nogmaals een 30% reductie.
2.2 Gebiedsgerichte aanpak industrie Veluwe	Deze aanpak bestaat uit een nadere verkenning in samenwerking met provincie Gelderland om stikstofemissies bij industriële bedrijven op de veluwe te verminderen. O.a. door: • In overleg met omgevingsdienst gericht onderzoek naar versnelling van wettelijke maatregelen (bijv. mogelijkheid van schone branders - steenfabrieken). • Onderzoek naar mogelijkheden energie-rotonde Eerbeek ten behoeve van elektrificatie papierindustrie. • Onderzoek koppelkansen geurproblematiek en NO_x emissies Parenco.
2.3 Invoering NO _x -heffing industrie	Invoering van een heffing op de uitstoot van stikstofoxiden voor industriebedrijven. Bij maatvoering kan worden uitgegaan van EPTR-plichtige bedrijven met een NO _x -emissie van meer dan 10 ton per jaar. Er kan worden gekozen voor een gefaseerde invoering waarbij aanvullend in latere jaren meer bedrijven onder de heffing worden gebracht die een relatief kleinere bijdrage aan de grondslag leveren.
2.4 Aanscherping maatwerkgrenzen BBT-regeling industrie	Het ophogen van de kosteneffectiviteitsgrenzen, zodat een maatregel die technisch haalbaar is minder goedkoop hoeft te zijn om verplicht te worden. Aanpassing van de maatwerkgrenzen zorgt ervoor dat specifieke bedrijven in bepaalde gevallen wel extra NO _x -reducerende maatregelen moeten nemen.
2.5 Stoppen/ intrekken vergunningen industriële piekbelasters	4 bedrijven van de door RIVM geïdentificeerde 100 grootste piekbelasters zijn industriële bedrijven (was 6 maar 2 inmiddels geen piekbelaster meer). Daarnaast bevinden zich nog 22 industriële bedrijven op de lijst van 3000 grootste belasters. De maatregel intrekken van vergunningen wordt gelijk gesteld aan onteigening; en gaat gepaard met grote financiële en juridische (incl. staatsteun) onzekerheden waarbij ook op dit moment niet alle gevolgschade in kaart is gebracht. Daarnaast grote gevolgen voor werkgelegenheid en andere economisch effecten.

3. Landbouw – Generieke maatregelen voor emissiereductie op bedrijven

Maatregel	Indicatieve beschrijving
Normering: 3.1 Afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen <i>Onderdeel regeerprogramma</i>	Via de systematiek van doelsturing sturen op stikstofemissies in de landbouw via afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen per bedrijf / subsector. Deze normen moeten technisch en economisch haalbaar zijn voor de blijvende bedrijven. En deze normen moeten op de lange termijn een redelijke mate van zekerheid geven. Een dergelijke norm geeft blijvende bedrijven zekerheid over het te behalen doel, en motiveert om met andere (vrijwillige) maatregelen aan dit doel te voldoen.
Stimulering: 3.2. Managementmaatregelen <i>Onderdeel regeerprogramma</i>	Er zijn veel verschillende managementmaatregelen met een potentie om stikstofemissie te reduceren. Door deze maatregelen te stimuleren worden veehouders geholpen om sneller tot stikstofreductie te komen en uiteindelijk aan de bedrijfsspecifieke emissienormen (1.1) te voldoen. Deze maatregelen zijn in te delen in de sporen stal, dier & mest. Enkele voorbeelden van mogelijke maatregelen zijn: a) Stimuleren verlagen van het ruweiwitgehalte naar 160 gram per kg droge stof, bijvoorbeeld door bedrijfsadvies. b) Verlengen van het gemiddeld aantal uren weide-gang met 180 uren t.o.v. 2018, bijvoorbeeld door bedrijfsadvies en afspraken met ketenpartijen. c) Toedienen magnesiumchloride aan mest. d) Stallen spoelen met water. In het recent gepubliceerde rapport 'Verkenning effecten landbouwinnovaties' is een uitgebreide lijst van mogelijke landbouwmaatregelen te vinden.
Stimulering: 3.3 Stalmaatregelen intensieve veehouderij en melkveehouderij <i>Onderdeel regeerprogramma</i>	Via stalmaatregelen kan zowel in de intensieve veehouderij als in de melkveehouderij potentieel een forse reductie van stikstofemissie gerealiseerd worden.
Normering: 3.4 Stalmaatregelen intensieve veehouderij en melkveehouderij	Naast stimuleren (1.3) kan er ook ingezet worden op strengere normen voor stallen, bijvoorbeeld via strengere wettelijke emissiegrenswaarden voor stallen.
Normering: 3.5 Aanscherping voorschriften emissiearm mestuitrijden	In het Besluit activiteiten landbouw (Bal) onder de Omgevingswet zijn regels opgenomen voor het emissiearm mestuitrijden van dierlijke mest op grasland en bouwland. In 2025 komen onderzoeksrapporten beschikbaar in het kader van het traject Bemest op z'n Best (BoB) van nieuwe efficiëntere emissiearme mestuitrijmethoden voor grasland. Doelstelling van het programma BoB was het ontwikkelen van emissiearme mestuitrij technieken die een 50% lagere uitrijemissie van ammoniak geven dan de technieken die nu in de regelgeving zijn opgenomen.
Normering (gericht op waterkwaliteit): 3.6 Graslandnorm melkveehouderij	Een graslandnorm stuurt op waterkwaliteit en niet op omvang van de vee-stapel. Grondgebondenheid via een graslandnorm heeft mogelijk wel een neveneffect op het aantal dieren in een gebied, indien het melkveehouders niet lukt om meer grasland te verwerven.
Normering: 3.7 GVE-norm melkveehouderij	Gedachte achter GVE-normering volgens degenen die dat bepleiten is om via een maximale veebezetting van melkvee per hectare te sturen op de reductie van de ammoniak- en methaanemissie. Melkkoeien en bijbehorend jongvee worden via forfaitaire omrekennormen omgerekend naar grootvee-eenheden (GVE).

4. Landbouw – Generieke maatregelen voor (vrijwillige) beëindiging en impact op de (ammoniak-) emissie vanuit de veestapel als 'resultante'

Maatregel	Indicatieve beschrijving
Vrijwillig: 4.1 Extensiveringsregeling melkveehouderij	Door sommigen genoemd als vrijwillige aanpak waarbij de overheid zou overgaan tot doorhalen van een deel van de fosfaat-rechten van een melkveebedrijf (vrijwillige deelname), waarna de deelnemer contractueel instemt gedurende 3 jaar geen nieuwe fosfaat-rechten meer in gebruik te nemen.

Vrijwillig: 4.2 Beëindigingsregeling veehouderijlocaties <i>Onderdeel regeerprogramma</i>	Een vrijwillige beëindigingsregeling voor veehouderijlocaties.
Normering: 4.3 Sturen op kalverhouderij (en mogelijk andere sectoren)	Er zijn herhaaldelijk opties genoemd met verschillende uitwerkingvormen, gericht op de kalverhouderij in Nederland: a) Invoering van dierrechten op basis van de Meststoffenwet (zoals voor andere dieren reeds bestaat); a) Invoeren van afrekenbare bedrijfsspecifieke emissiedoelen (doelsturing).
Normering: 4.4 Afroaming bij overdracht van productierechten	Vanwege de huidige overschrijding van de mestproductieplafonds worden bij overdracht (buiten familieverband) van rechten, rechten afgeroomd.

5. Landbouw – Gebiedsspecifieke maatregelen rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden

Maatregel	Indicatieve beschrijving
Stimuleren: 5.1 Extensivering overgangsgebieden via ANB <i>Onderdeel regeerprogramma</i>	Het inzetten van ANB-middelen om extensieve landbouw te stimuleren en mogelijk te maken. Boeren worden vergoed wanneer zij bovenwettelijk: • Lagere stikstofgebruiksnorm hanteren • Lagere veebezetting hanteren • Geen gewasbeschermingsmiddelen gebruiken
Stimuleren: 5.2 Overige opties om extensivering te ondersteunen <i>Onderdeel regeerprogramma</i>	Naast het ANB zijn er andere opties om extensivering in overgangsgebieden te ondersteunen. Bijvoorbeeld: • het beschikbaar stellen van grond via gunstige pachtconstructies; • vrijwillige of wettelijke kavelruil; • gebruik van nationale of provinciale groundbank; • een verplaatsingsregeling; • planologische verruiming ten behoeve van multifunctionele bedrijven; • omschakelregeling biologisch; • samenwerkingsregeling extensivering; • opkoop onrendabele top financiering bij extensivering.
Stimuleren: 5.3 Gebiedsspecifieke vergoeding	Gebiedsspecifieke vergoeding om ondernemers te compenseren voor beperkingen als gevolg van de natuurlijke situatie of als gevolg van de vereisten uit de KRW of VHR.
Normering: 5.4 Herwaardering van landbouwgrond	In specifieke gebieden hebben agrariërs te maken met natuurlijke beperkingen of beperkingen die voortvloeien uit het behalen van doelen uit de VHR, KRW en NHV, en klimaatdoelen. Deze beperkingen hebben gevolgen voor de mogelijkheden om in het gebied te boeren. De gebiedsspecifieke vergoeding kan in deze gebieden worden ingezet als compensatie voor de beperkingen in het gebied.
Stimuleren: 5.5 Extra inzet op stalinnovaties <i>Onderdeel regeerprogramma</i>	Voor extra bovenwettelijke stalinnovaties kunnen gebiedsspecifiek extra middelen worden ingezet om deze stalinnovaties te stimuleren.
Normering: 5.6 Het nemen van een voorbereidingsbesluit	Door het Rijk of een provincie kan een voorbereidingsbesluit worden genomen. Hiermee worden voorbeschermingsregels gesteld over activiteiten in zones rond Natura 2000-gebieden. Deze regels voorkomen dat er nieuwe activiteiten ontstaan met negatieve gevolgen. Bijvoorbeeld het omzetten van grasland in bouwland of boomkwekerijen.
Normering: 5.7 Gebiedsspecifieke normering gericht op extensivering van melkveehouderij	In de gebiedsspecifieke normering gericht op de extensivering van melkveehouderij zijn er verschillende opties (al dan niet aanvullend op of in plaats van de generieke graslandnorm of GVE-norm in 2.3 en 2.4). In de verdere uitwerking kan tussen deze verschillende opties gekozen worden, als er überhaupt sprake zou zijn van vervolg van deze aanpak. Op hoofdlijnen gaat het dan om gebiedsspecifieke varianten van een graslandnorm of een GVE-norm.
Dwingend: 5.8 Intrekking van (gedeelte van) vigerende vergunningen	a) Door sommigen wordt ook genoemd de mogelijkheid van intrekken van (gedeelte van) natuurvergunningen op basis van de totale depositie van een activiteit op gebieden waar verslechtering is geconstateerd. Maatvoering mogelijk o.b.v. depositiebijdrage landelijk of top-X per gebied. Daarbij zijn ook nog varianten denkbaar op initiatief van bevoegd gezag, zonder instructieregel. b) Op initiatief van Rijk, met instructieregel.

6. Landbouw – Flankerende en stimulerende maatregelen gericht op een toekomstbestendige sector

Maatregel	Indicatieve beschrijving
Ondersteunen: 6.1 Sociaal economische begeleiding	Inzetten van het bestaand instrumentarium
Stimuleren: 6.2 Bijdragen van markt- en ketenpartijen en financiers	Ketenpartijen stimuleren producten met lagere emissies door te belonen op basis van kritische prestatie indicatoren in ketenprogramma's. Banken financieren tegen gunstigere voorwaarden bedrijven die emissies verlagen.
Stimuleren: 6.3 GLB regelingen (ANLb, vestigingssteun, investeringssteun)	Voortzetten van de vestigingssteun voor jonge agrariërs. Het richten van ANLb en andere GLB-instrumenten op bijdragen aan de continuïteit van gezinsbedrijven
Stimuleren: 6.4 Investeringsfonds duurzame landbouw	Inzetten van het bestaande IDL-instrument
Stimuleren: 6.5 Bevorderen multifunctionele landbouw	Bedrijven die kiezen voor een minder intensieve bedrijfsvoering kunnen met andere functies de economische basis onder het bedrijf vergroten.
Stimuleren: 6.6 Subsidie voor productieve investeringen	Inzetten van het bestaand instrumentarium
Herstructureren: 6.7 Landinrichting of herstructurering gebieden	In enkele gebieden waar de opgave groot is en de impact op de landbouwstructuur en de omgevingskwaliteit groot is kan via landinrichting of herstructurering op een voor de ondernemers geborgde manier de inrichting worden verbeterd

7. Mobiliteit

Maatregel	Indicatieve beschrijving
7.1 Hervorming autobelastingen (afpraak regeerprogramma)	In het regeerprogramma is afgesproken dat het kabinet in het voorjaar van 2025 met een hervorming van de autobelastingen komt. Als onderdeel van de hervorming wordt gekeken naar een snellere vergroening van het wagenpark, betaalbaarheid en de overheidsfinanciën. Een snellere ingroei van elektrische auto's, bijvoorbeeld via normering van de leasemarkt via de loonbelasting, leidt ook tot extra stikstofreductie. Daarnaast kunnen oudere dieselvoertuigen, gericht zwaarder worden belast via bijvoorbeeld het verhogen van de MRB-fijnstof toeslag voor dieselbestelauto's zonder roetfilter, invoering van een 'MRB-stikstof toeslag' voor oudere dieselpersonen- en bestelauto's (t/m Euro-5) en uitbreiding van de MRB-fijnstof toeslag naar Euro-5 dieselauto's met een Europese goedkeuring volgens het vrachtautoregime. 1)
7.2 Betalen naar Gebruik (beprijzing gebruik van personen en bestelauto's)	Maatregel ligt nu stil, invoering was voorzien in 2030. Bij opnieuw opstarten op zijn vroegst 2031, vanwege benodigde voorbereidingstijd voor aanpassing wetten, systemen en implementatietraject.
7.3 Intensiveren lopende subsidieregelingen	Intensivering van de volgende lopende subsidieregelingen: 1) Subsidieregeling verduurzaming binnenvaart (schone motoren) 2) Programma SEB: Subsidie Schoon en Emissieloos Bouwmaterieel (SSEB) en SPUK voor emissieloos aanbesteden door medeoverheden. 3) Walstroom Zeescheepvaart.
7.4 Opschaling pilot Zeevaart en Zeehavens (batterij-elektrisch varen havengebieden, elektrificatie havenmaterieel en waterstof bevoorradingschepen)	Eind 2025 wordt voor het onderdeel batterij-elektrisch varen een subsidie-regeling opengesteld. Pilots lopen door tot 2028. Gedurende de looptijd kan, afhankelijk van succes pilots, opschaling plaatsvinden: in welke vorm nader te bepalen, voor batterij-elektrisch varen kan dat in 2026 beoordeeld worden, de andere pilots starten later. Ook het reductie-effect kan dan beter ingeschat worden. Eventueel ook al eerder te betrekken in gebiedsgerichte aanpak (bijvoorbeeld versnelde verschoning havenmaterieel dichtbij duingebieden).
7.5 Aanpassing knooppunt Sint-Annabosch (verleggen verbindingsboog)	De huidige verbindingsboog op het Knooppunt richting Antwerpen loopt rakelings langs habitats eiken-haagbeukenbos en alluviaal bos van Natura 2000-gebied Ulvenhoutse bos. Deze kan verschoven worden, verder van de habitats af, (later in te passen in verbreding A58 traject Annabosch-Galder).
7.6 Trajectcontroles op snelwegen nabij overbelaste natuurgebieden (gebiedsgericht)	Trajectcontroles hebben gevolgen voor de gemiddelde snelheden en dragen bij aan afname van de stikstofemissies door het wegverkeer op het desbetreffende traject. Deze maatregel omvat gebiedsgerichte inzet van trajectcontroles: trajecten nabij overbelaste Natura 2000-trajecten.

8. Sector-overstijgend

Maatregel	Indicatieve beschrijving
8.1 Interdepartementale aanpak emissies mestvergisting/compostbedrijven	Bedrijven acteren op scheidsvlak landbouw, energie, industrie en afvalbranche. Daarom sectoroverstijgende bundeling van expertise uit KGG, LVVN en IENW om te komen tot doelmatige aanpak van emissies.
8.2 Gedwongen intrekking van (gedeelte van) vigerende vergunningen	Intrekken van (gedeelte van) natuurvergunningen op basis van de totale depositie van een activiteit op gebieden waar verslechtering is geconstateerd. Maatvoering mogelijk o.b.v. depositiebijdrage landelijk of top-X per gebied. Deze maatregel kent twee varianten: a) op initiatief van bevoegd gezag, zonder instructieregel; b) op initiatief van Rijk, met instructieregel.
8.3 Activiteit bij wet verbieden	Bij wet bepaalde activiteiten vanaf een bepaalde datum verbieden. Daarvoor zijn bijvoorbeeld de volgende mogelijkheden: 1) Verbieden om een bedrijf te exploiteren als dat een hogere emissie heeft dan X per jaar en op kortere afstand van een voor stikstofgevoelig gebied of Bobbink-habitat gebied ligt, of; 2) Verbieden om een bedrijf te exploiteren als dat een hogere depositie veroorzaakt op de nader geduide rode habitattypen of leefgebieden (die van Bobbink) dan Y mol/ha/jaar, of; 3) Verbieden van een specifiek bedrijfstype, dat gekenmerkt wordt door hoge emissies.
8.4 Verminderen financiële steun voor bepaalde bedrijfstakken	Het afbouwen van belastingvoordelen voor (groot)verbruikers van fossiele brandstoffen. Het effect op stikstofreductie is afhankelijk van of de afbouw van de belastingvoordelen ook daadwerkelijk leidt tot verduurzaming/stikstofreductie.
8.5 Verplaatsing van specifieke bedrijven als alternatief voor bedrijfsbeëindiging	Voor veehouderijen met piekbelasting is dit momenteel al mogelijk via de bestaande Lvvp-regeling. Voor bepaalde niet-agrarische bedrijven met een hoge stikstofdepositie, maar 'groot openbaar belang', kan verplaatsing een alternatief zijn voor bedrijfsbeëindiging.

9. Natuurherstel

Maatregel	Indicatieve beschrijving
9.1 Beheermaatregelen (regulier)	Verzameling van maatregelen in het gebied zelf om het systeem op orde te houden. Bij achterstallig beheer hebben alle drukfactoren groot effect. De maatregelen zijn snel effectief, lokaal en structureel nodig. Voorbeelden hiervan zijn: Reguliere beheer zoals maaien, dunnen/snoeien, onderhouden watergangen
9.2 Beheermaatregelen (geïntensiveerd)	Verzameling van maatregelen in gebied om het systeem op orde te brengen. Deze beheermaatregelen worden intensiever uitgevoerd dan reguliere beheermaatregelen of eenmalig om een inhaalslag te maken. Zo'n eenmalige maatregel kan schade toebrengen aan het systeem. Hier vallen ook de PAS-maatregelen onder. Voorbeelden hiervan zijn: Extra maaien, afvoeren voedingsstoffen, plaggen
9.3 Hydrologische maatregelen in/rondom N2000	Deze maatregel is gericht op het tegengaan van verdroging (wat de 2e grote drukfactor is). Om herstel structureel te realiseren moet worden ingezet op hydrologisch systeemherstel. Dat betekent inzet in en rondom N2000-gebied, wat mogelijk ook extensiveren in deze zones betekent. Voorbeelden hiervan zijn: waterpeil verhogen, drooggevallen beken herstellen.
9.4 Verbeteren waterkwaliteit	Gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit in het gebied. Effectief voor natuurherstel. Voorbeelden hiervan zijn: vervuilende bron wegnemen, extensiveren
9.5 Vergroten dynamiek	Voorwaarde voor goed functioneren van bepaalde (dynamische) ecosystemen. Maatregelen in deze categorie hebben mogelijk beperkte impact op agrarische activiteiten Voorbeelden hiervan zijn: Herstel dynamiek duinen, natuur van vloedvlakten, kwelders

9.6 Aanpak exoten	Het tegengaan van exoten maakt een gebied robuuster omdat de exoot (als zijnde drukfactor) wordt weggenomen. Dit vergroot de veerkracht van het systeem. Voorbeelden hiervan zijn: Verwijderen exoten, beheersen exoten, voorkomen exoten
9.7 Essentiële ecologische verbindingen/connectiviteit	Gericht op het tegengaan van versnippering en het leggen van verbindingen. Deze effecten vinden plaats op landschapsschaal. Voorbeelden hiervan zijn: Functieverandering grond, ecoduct, realisatie stapstenen , realisatie NNN
9.8 Verstoring tegengaan	Vooraf inzet op informatie en handhaving. De effecten zullen vooral betrekking hebben op soorten en minder op habitattypen. Voorbeelden hiervan zijn: Gebieden afzetten tijdens broedseizoen, meer handhaving in gebied, voorlichtingen
9.9 Inrichting (binnen of buiten N2000 gebied)	Maatregel gericht om een (deel van het) gebied in te richten zodat het passend is in het systeem. Inrichten kan snel, echter behalen balans duurt langer.

10. Ondersteunende maatregelen¹

Maatregel	Indicatieve beschrijving
10.1 Ruimtelijk instrumentarium	Aanpassing van ruimtelijke plannen (omgevingsplannen) om veranderde bedrijfsvoering als gevolg van deelname aan bijvoorbeeld regelingen mogelijk te maken of af te dwingen. Een andere mogelijkheid is door het Rijk aanwijzen van overgangsgebieden (met Rijksinstructie als verregaande vorm) of in algemenere zin het opleggen van gebruiksbeperkingen. Vanuit RLN wordt gewerkt aan (beleidsmatige) ruimtelijke keuzes voor landbouw en natuur, zoals ruimtelijke inzet gebieden rond (kwetsbare) Natura 2000, vernatten veenweide, inpassing arealen nieuwe natuur en agrarische natuur en afwegingskader zorgvuldig omgaan met landbouwgrond.
10.2 Maatregelen gericht op grondverwerving (zoals een grondbank)	Aankoop van gronden (al dan niet via voorkeursrecht) om in te zetten voor gewenste maatregelen zoals verplaatsing van bedrijven of herinrichting/herbestemming.
10.3 Ondersteuning via zaakbegeleiders	Vrijwillige ondersteuning van ondernemers door een zaakbegeleider die naar hen luistert, hen informeert over beschikbare instrumenten, hen in contact brengt met medeoverheden en meedenkt over de toekomst van het bedrijf.
10.4 Ondersteuning uitvoering in gebieden	In gebieden waar agrarische ondernemers staan voor (een stapeling van) urgente opgaven is het van belang dat generieke maatregelen daadwerkelijk geïmplementeerd worden op de boerenerven en in de gebieden om tot resultaten te komen. Dit proces wordt begeleid en versterkt met capaciteitsinzet van het Rijk. Voor de gebieden zijn actie/uitvoeringsgerichte gebiedsafspraken/deals nodig om gericht naar de opgaven te instrumenteren. Het gaat onder meer om inzet van expertise over grond, het alloceren van bestaande financiële middelen en (ruimte in) kaderstelling. Bedoeld voor het bieden van oplossingen voor knelpunten die op het boerenerv en in het gebied passen om versneld resultaten te behalen.
10.5 Pilots zoals het ondernemingsplan	Pilots worden opgezet om innovatieve oplossingen te testen en evalueren, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening, verduurzaming, innovaties of samenwerking tussen gebiedspartijen. Zoals de pilot ondernemingsplan die handelingsperspectief moet bieden aan ondernemers die willen verduurzamen.
10.6 Maatwerk	Maatwerk wordt toegepast om toekomstperspectief te bieden aan ondernemers of om bedrijfsbeëindiging toch mogelijk te maken binnen of buiten bestaande regelingen.

¹ Met ondersteunende maatregelen worden maatregelen bedoeld die bijdragen aan het uitvoerbaar maken van maatregelen voor stikstofreductie en natuurherstel. Om te zorgen dat deze maatregelen goed landen op het boerenerv en in de gebieden. En om het doelbereik van deze maatregelen te vergroten. Het gaat hierbij niet over flankerende maatregelen die (negatieve) sociaaleconomische effecten verzachten of mitigeren.
Deze maatregelen zijn ondersteunend aan en daarmee ook vaak randvoorwaardelijk om 'primaire' maatregelen die rechtstreeks bijdragen aan doelbereik, mogelijk te maken. Afhankelijk van de samenstelling van een pakket kan worden bepaald welke ondersteunende maatregelen nodig zijn en in welke maatvoering.

11. Flankerend beleid – Versterking sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied

Maatregel	Indicatieve beschrijving
<u>Investeren:</u> 11.1 Sociaal Economische investeringsprogramma voor regio's.	Rijk en regio investeren samen langjarig en fors in regio's waar maatschappelijk impact groot is. Hiermee wordt concreet en voelbaar in gebieden bijgedragen aan sociaal economische vitaliteit. Dit zorgt via wederkerigheid en de mitigatie van negatieve neveneffecten voor meer verdelende rechtvaardigheid. Wat zorgt voor meer maatschappelijk draagvlak wat bewezen bijdraagt aan effectiever beleid (WRR, 2023). Maatwerk op gebiedsniveau is aan randvoorwaarde, Rijk stuurt beperkt op aantal kaders. Afhankelijk van de te maken keuzes (gebied specifiek of generiek) kan geïnvesteerd worden in een aantal regio's en of meer op landelijk gebied als geheel.
<u>Stimuleren:</u> 11.2 Transitieplan voor werknemers	Te nemen maatregelen vanuit de MCEN zullen ook effect hebben op de werkgelegenheid in de agri en food keten. Het gaat hierbij om werknemers op de primaire bedrijven, in de aanleverende en de verwerkende industrie. Werknemersvakbonden hebben hier aandacht voor gevraagd en de TK heeft hier een motie (Motie Van der Plas) over aangenomen. Met werknemersvakbonden, werkgevers en in samenspraak met SZW en EZ, wordt een transitieplan gemaakt voor deze werknemers. Hierin wordt gekeken naar leer en ontwikkeltrajecten, werk naar werkbegeleiding, regionale arbeidsmarkt agenda's. Het recente SER advies 'Werken aan verandering' wordt hierin ook mee genomen en bestaande trajecten, zoals Groenpact, worden waar mogelijk ingezet.
<u>Ondersteunen</u> 11.3 Verbreden inzet bij ondernemers ondersteuning bij te maken keuzes	Veel ondernemers in de agrarische sector zullen een keuze maken over de toekomst van hun bedrijf. Wordt een bedrijf beëindigd, vindt er (deels) een transformatie naar andere productie plaats, wordt een bedrijf verbreed, of gaat het bedrijf een (grotere) rol spelen in aanleg en onderhoud van natuur; dit alles heeft impact op het ondernemerschap van de ondernemer, maar ook nadrukkelijk impact op de directe omgeving en regio van de ondernemer. Hier liggen bedreigingen (verrommeling, oneigenlijk en ongewenst gebruik van opstallen) maar juist ook veel kansen zowel voor betreffende ondernemer als voor het gebied. Bestaande ondersteuning kan versterkt en uitgebreid worden door nadrukkelijker de kansen op gebiedsniveau mee te nemen. Dit draagt bij aan de sociaal economische versterking van het gebied. Het gaat dan o.a. over de inzet rondom multifunctionele landbouw, de VAB problematiek, vraagstukken over 'vrijkomende' grond, inzet zaakbegeleiding. In verschillende regio's worden (vormen van) plattelandscoaches ingezet. Mogelijk kunnen bestaande regelingen (zoals IDL en Boerenperspectief) versterkt of uitgebreid worden. Niet alle veranderingen of keuzes die gemaakt worden zijn kansen, of zijn positief. In een aantal gevallen kan het voor ondernemers erg ingewikkeld en lastig zijn. Met maatschappelijke partners en medeoverheden zal onderzocht worden of bestaande inzet (zoals Taboer) verbreed of versterkt moet worden.

Bijlage 3 inventarisatie en monitoring vergunningverlening spoor 3

Deze notitie valt uiteen in twee delen. Ten eerste een korte impactanalyse per sector en bevoegd gezag. Ten tweede een kwantitatief overzicht van de impact op lopende projecten en op projecten uit 2020-2025.

Deel 1, impactanalyse

In alle sectoren zijn grote zorgen over de toekomstige vergunningverlening als gevolg van de uitspraken. De grootste gevolgen lijken er te zijn voor de industrie en Defensie, in iets mindere mate voor de landbouw, de luchthavens en de woningbouwopgave en in beperkte mate voor mobiliteit (excl. luchthavens). De uitspraken raken burgers en bedrijven. Ze hebben gevolgen voor verduurzaming, innovatie en investeringen in het algemeen en het vestigingsklimaat. Hieronder worden ze toegelicht.

Industrie:

De gevolgen van de uitspraken van de Raad van State voor de industrie zijn zeer aanzienlijk. In de industrie wordt veel gebruik gemaakt van intern salderen. Het risico dat géén vergunning kan worden verkregen kan ertoe leiden dat investeringen, ook verduurzamings-investeringen, worden uitgesteld, niet worden gedaan of niet meer in Nederland worden uitgevoerd. De vergunningenstop raakt naar verwachting alle vervangings, uitbreidings- en verduurzamingsinvesteringen van bedrijven, netbeheerders, water- en afvalbedrijven en Rijkswaterstaat. In 2023 bedroegen de totale investeringen van deze partijen ruim € 20 mrd (CBS).

Er zijn zorgen over de compliance van (internationale) bedrijven aan de natuurwetgeving na de uitspraken van de Raad van State. Dit raakt mogelijk voor miljarden aan opdrachten in de industrie.

Er zijn bovendien grote gevolgen voor zowel het ondernemers- als vestigingsklimaat in den brede. Dit kan ertoe leiden dat investeringen uitgesteld worden of niet in Nederland uitgevoerd worden. De NFIA schat dat 136 buitenlandse investeringsprojecten met een waarde van zo'n € 8,4 miljard risico lopen door vertraagde of onzekere vergunningverlening.

Energietransitie:

Bij de aanleg van de grote leidingen van energie-infrastructuur wordt geregeld gebruik gemaakt van intern salderen met bemeste gronden. Voor die projecten is er mogelijk vertraging in de uitvoering van de energietransitie. Om deze projecten toch te realiseren, moet nu mogelijk een passende beoordeling worden gemaakt waarbij additionaliteit een rol speelt. Dit geldt ook voor de projecten waarbij intern is gesaldeerd tussen 2020 en 2025. Ondanks dat het tijdelijke emissies betreft, is het niet zeker of in deze gevallen additionaliteit wel kan worden aangetoond. De grote projecten kunnen stil komen te liggen.

Woningbouw:

Nieuwe projecten kunnen vertraging oplopen als blijkt dat een natuurvergunning nodig is of kunnen mogelijk geen doorgang vinden.

VRO houdt rekening met een forse impact op de woningbouwopgave.

Een aanzienlijk deel van de woningbouwopgave is tussen 2020 en 2025 vergund met behulp van intern salderen. Een grove schatting is dat bij zeker de helft van de bestaande woningbouwprojecten gebruik is gemaakt van intern salderen. Voor het beeld: sinds 2020 werden jaarlijks gemiddeld ruim 60.000 woningen vergund.

Defensie:

Defensie staat voor de grote opgave de krijgsmacht te versterken en gereed te stellen voor haar hoofdtaak, het verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied. Ook heeft Defensie de opgave om haar vastgoed te revitaliseren en te verduurzamen. Een deel van deze opgaven kan binnen de vergunde stikstofruimte - door middel van intern salderen - op bestaande defensie terreinen worden gerealiseerd. Hier zal voortaan een natuurvergunning voor aangevraagd moeten worden, wat het moeilijker maakt om nieuwe projecten en activiteiten op defensie terreinen

te realiseren. De uitspraken gelden bovendien niet alleen voor stikstof, maar ook voor andere ecologisch versturende effecten, zoals geluid of licht, wat in het bijzonder voor Defensie ook een groot knelpunt is.

De impact voor lopende projecten en projecten uit 2020-2025 hangt mede af van de nadere duiding van het projectbegrip en de vraag wanneer er sprake is van voortzetting van een project. Defensie heeft in de periode 2020-2025 op veel van haar locaties projecten uitgevoerd en activiteiten verricht. De toestemmingen op die locaties betreffen vooral milieutoestemmingen.

Landbouw:

In de landbouw wordt veel gebruik gemaakt van intern salderen. Er zijn zorgen over de toekomstige bedrijfsontwikkeling, over het kunnen toepassen van (stal)innovaties, over de legalisatie van PAS-melders en de bereidheid tot deelname aan gebiedsgerichte regelingen, instrumenten of beëindigingsregelingen.

Deelnemers aan subsidieregelingen waarbij een restructuur van max 15% gebruikt mag worden voor niet-agrarische activiteiten, willen wellicht hun deelname intrekken omdat nu een natuurvergunning nodig is, welke onzeker is.

Mobiliteit:

Infra-projecten gericht op bereikbaarheid en verkeersveiligheid waren de afgelopen jaren al hard geraakt door de stikstofproblematiek. De nieuwe uitspraken over intern salderen lijken de problematiek niet wezenlijk te vergroten. Wel zullen sommige spoor- en havenprojecten vertraging oplopen en zijn er gevolgen voor luchthavens, waardoor nu wordt bekeken of een natuurvergunning toch nodig is.

PAS-melders:

Intern salderen wordt minder bruikbaar voor de maatwerkaanpak, zo lang er geen maatregelen zijn vastgesteld waarmee behoud is geborgd in de voor de betreffende PAS-melders relevante Natura 2000-gebieden. Maatwerk is nog steeds mogelijk, maar op onderdelen zal de aanpak moeilijker worden, of zal een andere oplossing moeten worden gevonden. PAS-melders die al als 'legaal' bestempeld waren, omdat de depositiebijdrage in de huidige situatie lager was dan de referentie op basis van de natuurvergunning of milieutoestemming, zullen opnieuw van een oplossing moeten worden voorzien.

Waterschappen:

Bij de waterschappen zijn er gevolgen voor de waterkwaliteitsopgave (waterzuivering), de Kader Richtlijn Water-projecten en de dijkversterkingen.

Voor een groot aantal KRW-projecten geldt dat vertraging zal optreden als gevolg van onzekerheden t.a.v. vergunningen, waarmee de KRW-doelstellingen verder in gevaar komen.

Voor dijkversterkingsprojecten zijn er twee projecten in procedure die een groot risico lopen op vertraging en hoge kosten, omdat de vergunning opnieuw moet worden aangevraagd en de provincies bovendien de procedure hebben opgeschort.

Vijftien nieuwe dijkversterkingsprojecten moeten in 2025 en 2026 over een natuurvergunning beschikken. Die hebben een groot risico op vertraging en moeten door beperking van de salderings-mogelijkheden hoge extra kosten maken voor een emissieloze uitvoering van tientallen miljoenen euro's per project.

Provincie (bevoegd gezag):

De provincies hebben bijna 10.000 projecten³ geteld die geraakt worden door de uitspraken van de Raad van State. Hiervan hebben ruim 4.000 projecten in de afgelopen 5 jaar gebruik gemaakt van intern salderen. En bijna 6.000 projecten zijn nog in procedure waar men gebruik wilde maken van intern salderen, maar waarvoor nu een natuurvergunning nodig is. Dat is het topje van de ijsberg dat provincies in beeld hebben kunnen krijgen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de procedures die vanuit gemeenten hebben gelopen of nog lopen (zie de bijlage voor meer uitgebreide informatie).

LVVN (bevoegd gezag):

LVVN heeft - als bevoegd gezag- een inventarisatie gemaakt van het aantal dossiers dat is geraakt; zie de bijlage. Hier zitten een aantal politiek gevoelige dossiers bij, zoals Schiphol, enkele regionale luchthavens, Defensie en een aantal spoorprojecten en energietransitie-projecten.

Deel 2: KWANTITATIEF overzicht van de impact op lopende projecten en op projecten uit 2020-2025

Een volledig beeld van de impact van de uitspraken van de Raad van State op lopende projecten en op projecten tussen 2020 en 2025 is lastig te geven, omdat interne saldering als zodanig niet wordt geregistreerd en initiatiefnemers niet altijd een prikkel hebben of voelen om deze informatie te delen. Enkele reacties in de pers zijn:

- Het Financieel Dagblad schat dat 643 projecten en bedrijfsuitbreidingen illegaal zijn geworden na de uitspraken van de Raad van State, waarvan 310 binnen de agrarische sector. FD noemt dit het 'topje van de ijsberg' (FD, 30 januari). Zie echter ook de latere inventarisatie van de provincies die komen tot hogere cijfers.
- De Rabobank schat dat bijna de helft van de veehouders (14.000 op een totaal van 33.000) nu zonder geldige vergunning zit als gevolg van de uitspraken van de Raad van State. In dit aantal zijn ook de PAS-melders en de interimmers opgenomen. De Rabobank geeft aan dat dit aantal een ruwe schatting is. (NOS-nieuws 28 januari)

1. LVVN (BEVOEGD GEZAG)

LVVN heeft – als bevoegd gezag- een inventarisatie gemaakt van het aantal dossiers dat is geraakt. Het gaat om:

- 15 positieve weigeringen waarbij sprake was van intern salderen, waarvan 13 projecten zijn afgerond en 2 waarbij het project nog in uitvoering is.
- 10 aanvragen die nog in procedure zijn en waarbij sprake is van intern salderen
- 2 PAS-melders: een logistiek project en een mijnbouwproject. Beide zijn geverifieerd en komen voor legalisatie in aanmerking, maar zijn nog niet gelegaliseerd.

2. PROVINCIES (BEVOEGD GEZAG), tekst van het IPO

Kwantitatieve impact

De provincies hebben bijna 10.000 projecten geteld die geraakt worden door de uitspraken van de Raad van State. Daarvan hebben iets meer dan 4000 projecten de afgelopen 5 jaar gebruik gemaakt van het vergunningsvrij zijn van intern salderen. Iets minder dan 6.000 projecten zijn nog in procedure waar men gebruik wilde maken van intern salderen, maar waarvoor nu een natuurvergunning nodig is. Dat is het topje van de ijsberg dat we vanuit provincies in beeld hebben kunnen krijgen. Wat hierbij kon nog geen rekening gehouden worden met die procedures die vanuit gemeenten hebben gelopen of nog lopen. Onder genoemde 10.000 projecten bevinden zich ongeveer 2.500 PAS-melders, voornamelijk in de landbouw, maar ook in de industrie, energiesector en een categorie overige projecten. Het merendeel van deze PAS-melders betreft lopende gevallen, met een aanvraag voor natuurvergunning die nog in procedure zit (> 2.300).

Maatschappelijke effecten

De impact doet zich voelen in de volle breedte van de fysieke leefomgeving: in de landbouw (koploper met 6403 projecten) en andere sectoren, zoals industrie (866), een categorie overige projecten (737), woningbouw (168), mobiliteit (46), energie (36) en water (5). In de landbouw is de onzekerheid zo groot dat het trappetje van Remkes (innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen) op losse schroeven staat. Dat speelt acuut voor stoppers, maar de onzekerheid is ook groot in het geval van innovatieprojecten en subsidieregelingen. Ondertussen zijn PAS-melders van legaal naar illegaal naar (in bepaalde gevallen) legaal en weer illegaal gegaan. In de andere sectoren komt de klap ook hard aan. In enkele sectoren is het proces rond natuurvergunningverlening relatief nieuw. Investerings worden daar ook heroverwogen, uitgesteld of geannuleerd. Dit geldt ook voor verduurzaming: maatregelen t.b.v. stikstof- en

andere emissiereductie, in haven- en industriegebieden (bijv. Rotterdam, Moerdijk, Chemelot), woningbouw (bijv. in Veldhoven) en de energiesector (bijv. een ammoniak terminal voor waterstofproductie in Zeeland, bio-energie installaties in Utrecht, enz.). Ook hebben veel evenementen in diverse provincies last van de uitspraken.

Hoge prioriteit op korte termijn voor beleidskeuzes

De uitspraken hebben bij enkele provincies al geleid tot een vergunningenstop. Komend beleid op wat juridisch nog mogelijk is op gebied van vergunningverlening biedt naar verwachting op korte termijn beperkt een oplossing (bijvoorbeeld een hogere rekenkundige ondergrens in AERIUS, uitzonderen van tijdelijke uitstoot van depositieberekeningen, gebruik van ADC-toets). We zien een patstelling opdoemen: projecten zijn nodig voor daling in stikstofuitstoot en depositie, natuurherstel en het aantonen van additionaliteit, maar om een project uit te voeren moet eerst additionaliteit worden aangetoond. Ondertussen weten initiatiefnemers niet of hij/zij de vruchten van projecten (deels) mag plukken; dan is er geen incentive om door te gaan. Veel projecten gaan in de wachtstand of worden geannuleerd. Daarom is het noodzakelijk en urgent, vanuit impact redenerend, om te komen tot een overtuigend, realiseerbaar en geborgd pakket aan maatregelen voor natuurherstel en versnelde stikstofemissiereductie. Zodat additionaliteit aangetoond kan worden, en projecten (in het kader van het trappetje van Remkes) weer kans maken op een vergunning. Hopelijk gaan de sporen van de MCEN hier het gewenste antwoord op geven.

Benodigde capaciteit en kostenraming vanuit provincies.

Om al deze 10.000 projecten de aankomende jaren te voorzien van een vergunning is menskracht en extra geld noodzakelijk. Hierbij gaat het om een bedrag van 15 mln euro a-structureel voor de aankomende 5 jaar aan capaciteit en zorgen dat de kennis en werving van nieuwe medewerkers gezamenlijk wordt gerealiseerd.

Verdiepend:

1. **Patstelling en incentive** problematiek: zie hierboven. Projecten die in de wachtstand gaan zijn alleen oplosbaar met een overtuigend ('geborgd') pakket aan snel te realiseren maatregelen: generiek en gebiedsgericht (gericht op urgente gebieden met doorwerking elders).
2. **15% beëindigingsregelingen**: bedrijfsbeëindiging levert in huidige regelingen 85% uitstootreductie op. Vraag is of de resterende 15 % van stikstofrechten benut mag worden voor het ontwikkelen van nieuwe activiteiten, of dat deze in het licht van natuuropgaven naar de natuur moet (additionaliteit). Huidige regelingen zijn kwetsbaar; als de 15% stikstofruimte ten goede moet komen aan de natuur, kan een ondernemer afhaken, en raakt de beoogde daling van 85% door bedrijfsbeëindiging uit zicht.
3. **PAS-melders weer illegaal**: PAS-melders zijn in 2019 van legaal naar illegaal gegaan, later van illegaal naar legaal gegaan (afgelopen jaren legalisatieverzoek ingetrokken i.v.m. intern salderen), en worden door de uitspraken dd. 18 december jl. mogelijk weer illegaal. Vele Pas-melders wachten al meerdere jaren op een natuurvergunning. Intrekkingsverzoeken en handavingsverzoeken hangen boven de markt. Subsidies aan PAS-melders worden momenteel on hold gezet. Er is een overtuigend pakket nodig dat zorgt dat vergunningverlening weer mogelijk is met prioriteit voor legalisatie van PAS-melders.
4. **Onzekerheid rond subsidieregelingen**: op dit moment verlenen sommige provincies subsidie voor maatregelen die verlaging van uitstoot opleveren, waarbij het echter gaat om wijzigingen in de bedrijfsvoering die nu vergunning plichtig worden. Terugvordering van subsidies dreigt, bijv. in Noordelijke provincies, of worden niet uitgekeerd, zoals bijv. subsidies aan PAS-melders in Utrecht. Andere provincies hebben de aanvraag stopgezet.
5. **Onzekerheid over effecten van innovatie en andere maatregelen**: in de landbouw, maar ook in de industrie en andere sectoren. In de landbouw is onder voorwaarden (zie Ros et al. 2025) veel stikstofreductiepotentieel door innovatie, maar in het licht van de RvS uitspraken dd. 18 dec. is juridische borging nodig van effectinschattingen van maatregelen, opdat een vergunning kan worden verleend. Die borging ontbreekt. Oplossing: ontwikkeling

van een toetsingskader voor vergunningverlening, zodat effecten van innovatie juridisch geborgd/goedgekeurd is en deze onderdeel wordt van de RAV-systematiek en Aeries berekeningen. Andere oplossingen zijn doelsturing met bedrijfsspecifieke KPI's en realtime meting over langere tijd (feedback ondernemer die doelen wil halen).

6. **Besluiten over lopende juridische procedures.** Provincies moeten op korte termijn besluiten nemen ten aanzien van lopende procedures, bijv. in Noord-Brabant rond de Amercentrale en Rendac (herstelbesluiten), en andere besluiten. Het is van belang scherp te hebben welke onderbouwing wordt gebruikt in dit soort procedures, ook in andere provincies, om niet verschillende wegen te bewandelen. Oplossingsrichting: harmonisatie en afstemming in onderbouwing van besluiten door provincies.
7. **Onduidelijkheid over 'standaardonderdelen'.** In de voortoets mag alleen nog rekening worden gehouden met zgn. 'standaardonderdelen'. Maar wat zijn 'standaardonderdelen', wat valt daaronder? Hierover is onduidelijkheid. Oplossing: nadere duiding door juristen, die de vraag hebben voorgelegd aan het JKT en Pels-Rijken. Ook in de werkgroep Handelingsperspectieven wordt dit opgepakt, bijv. via het uitwerken van een arrest van het HvJ genaamd "Eco Advocacy". Is werk in uitvoering.
8. **Tijdelijke deposities.** Maatregelen t.b.v. emissiedaling (b.v. Energie) en natuurherstel. Vraag is of vergunningen zonder risico naar beneden kunnen worden aangepast. PM. Check of probleemomschrijving helder is en PM oplossingsrichting(en).
9. **Aansprakelijkheid Overheid;** Het kan voorkomen dat de rechter een uitspraak doet n.a.v. een handhavingsverzoek c.q. intrekkingverzoek om de activiteit te stoppen waarbij sprake is van een overtreding. Vanwege het ten goede trouw handelen van de overtreder zoals bij een geverifieerde Pas-melder of iemand die intern heeft gesaldeerd kan de overheid aansprakelijk worden gesteld.

3. GEMEENTEN

Inventarisatie loopt nog.

4. LANDBOUW

PAS-melders

LNVN heeft een schatting gemaakt van de gevolgen voor de PAS-melders. Circa 25-50% van de PAS-melders die in aanmerking komen voor legalisatie lijkt geraakt te worden. Hierbij is een verdeling te maken in 2 groepen:

- *PAS-melders die al als 'legaal' bestempeld waren* omdat de depositiebijdrage in de huidige situatie lager was dan de referentie op basis van de natuurvergunning of milieutoestemming, zullen opnieuw van een oplossing moeten worden voorzien.
- *PAS-melders voor wie binnen de maatwerk aanpak een oplossing zou liggen* in innovatie en/of voer- en managementmaatregelen. Door de vergunningplicht intern salderen en het moeten voldoen aan additionaliteit, is het de vraag of deze oplossing nog mogelijk is, zo lang er geen bron- en natuurmaatregelen zijn vastgesteld waarmee behoud is geborgd in de relevante Natura 2000-gebieden.

Regelingen

LNVN heeft een inschatting gemaakt van het aantal deelnemers aan beëindigingsregelingen (Lbv, Lbv-plus, Lbv kleinere sectoren) die gebruik willen maken van de 15%-optie (gebruik van (een deel van de) restruimte voor andere activiteiten dan veehouderij). Omdat nu een natuurvergunning nodig is voor het in gebruik nemen van deze restruimte, en het onzeker is of deze vergunning verstrekt kan worden, is er een kans dat deelnemers hun aanvraag intrekken.

- De inschatting is dat 80-90% van de 1500 deelnemers aan beëindigingsregelingen gebruik willen maken van de 15%-optie (gebruik van (een deel van de) restruimte voor andere activiteiten dan veehouderij). Deze situatie zorgt voor veel onzekerheid en daarmee onrust onder deelnemers.

LVVN geeft aan dat bij instrumenten die als doel hebben de stikstof-emissie te reduceren (zoals de innovatiesubsidie Sbv, de verplaatsingsregeling LVVP of een lening via het Investeringsfonds Duurzame Landbouw) het nu de vraag is wanneer een aanpassing op het bedrijf als een nieuw project wordt gezien dat passend beoordeeld moet worden. Hierbij moet additionaliteit worden aangetoond en kan er dus geen gebruik meer worden gemaakt van intern salderen in een voortoets.

- Bij de innovatieregeling Sbv bestond al de voorwaarde voor aanpassing van de vergunning al, maar nu moet het gewijzigde project worden beoordeeld en kan de bestaande situatie worden ingezet als mitigerende maatregel. Daarbij moet wel aan additionaliteit worden getoetst.

LVVN geeft daarnaast aan dat ondernemers met de RvS-uitspraak alleen op grond van verstrekte natuurvergunningen nog latente ruimte kunnen opvullen – die bijvoorbeeld is ontstaan door een extensiveringsregeling – als hierbij aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Voor zover ondernemers enkel op grond van milieuvergunningen bestaande rechten in het natuurspoor bezitten is het opvullen van latente ruimte niet mogelijk.

Maatregelenpakketten

LVVN heeft een eerste inschatting gemaakt van de gevolgen voor de koplopermaatregelen en maatregelenpakketten van de provincies.

- Maatregelen ten dienste van instandhouding van Natura-2000 kunnen nog steeds doorgang vinden vanwege de vrijstelling van natuurvergunningplicht.
- Voor maatregelen voor de KRW of NNN (natuur Netwerk Nederland) die een negatief effect hebben op Natura-2000 gebieden (bijv. door stikstof uitstoot bij graafwerkzaamheden) zal het moeilijker zijn een vergunning te verkrijgen nu geen gebruik meer kan worden gemaakt van intern salderen in de voortoets.
- Maatregelen voor afwaardering en onderzoek zullen naar verwachting geen impact ondervinden van de RvS-uitspraak
- Maatregelen van provincies die direct landen op het boerenerv (bijv. provinciale subsidieregelingen) hebben ook te maken met de strengere regels voor ondernemers omtrent natuurvergunningplicht (namelijk niet meer intern salderen in voortoets, passende beoordeling met additionaliteitstoets benodigd).

5. INDUSTRIE/ENERGIE

Er zijn grote gevolgen voor de industrie: veel bedrijven doen gewoonlijk aanpassingen in de industriële processen via intern salderen. Ze worden nu alsnog vergunningplichtig. Zie bijvoorbeeld de impact in de Rotterdamse haven (informatie van Deltalinqs en VNO NCW):

Voorbeeld : Rotterdamse haven

Deltalinqs en VNO NCW hebben een enquête gehouden onder 60 bedrijven in de Rotterdamse haven. Daaruit kwam het volgende:

- *72% van de deelnemende bedrijven heeft projecten in uitvoering waarbij intern is gesaldeerd na 2020.*
- *In meer dan 48% van de gevallen ging het hierbij om projecten voor de energietransitie. De investeringsbedragen liepen daarbij uiteen van tussen de € 10-50 mln. (42% van de gevallen), tussen de € 50-100 mln (5%), tussen de € 100-500 mln (8%) en meer dan € 1 miljard (2%).*
- *Voor andere projecten liggen de investeringsbedragen tussen de € 10-50 mln (21%), € 50-100 mln (12%), tussen de € 100-500 mln (5%), tussen de € 500 mln – 1 miljard (2%) en boven de € 1 miljard (2%).*
- *76% van de bedrijven heeft projecten in voorbereiding waarvoor nu geen vergunning mogelijk is vanwege de situatie rondom intern salderen. De daarmee gemoeide*

investeringsbedragen liggen hierbij tussen € 10-50 mln (40%), € 50-100 mln (16%), tussen € 100-500 (27%), tussen de € 500 mln en 1 mld (11%) en meer dan € 1 mld (7%)

- *Geschat wordt dat voor meer dan € 7 miljard aan gerealiseerde en in uitvoering zijnde projecten worden geraakt door de vergunningplicht met terugwerkende kracht en dat € 11,4 miljard aan plannen worden geconfronteerd met vergunningproblemen, nu intern salderen niet zonder meer mogelijk is.*

Voor bedrijven in havengebieden geldt dat sommige grote containerterminals intern willen salderen met de aanleg en het gebruik van walstroom om zo uitbreiding van hun activiteiten mogelijk te maken. Met deze uitspraken van de Raad van State is dat vergunningplichtig geworden en moet onderbouwd worden dat de depositiereductie dankzij walstroom niet al nodig is voor de natuur. Dat is op dit moment lastig, waardoor het moeilijker wordt voor deze terminals om hun plannen nog te kunnen realiseren. De uitspraak kan ook gevolgen hebben voor energietransitieprojecten en de aanleg van energie-infrastructuur in havengebieden.

6. WATERSCHAPPEN

- Waterkwaliteitsopgave en KRW-projecten

Binnen de waterschappen zijn er bijna 280 projecten in voorbereiding om te voldoen aan de eisen van de KRW en het realiseren van extra capaciteit voor waterzuivering (uitvoeringsperiode 2024-2027). De projecten 'uitbreiding zuivering' konden eerder nog doorgaan dankzij intern salderen, maar deze raken nu in beginsel alsnog in de problemen. Verder worden met name de Kaderrichtlijn Water-projecten nu zwaar geraakt. Voor sommige projecten geldt dat mogelijk (technische) oplossingen voorhanden zijn waarbij geen materieel hoeft te worden ingezet, voor een aantal andere projecten geldt dat met emissiearm en/of emissieloos materiaal kan worden gewerkt waarmee geen of minder problemen zijn te verwachten met de Omgevingsvergunningen. Voor een groot aantal KRW-projecten geldt dat vertraging zal optreden als gevolg van onzekerheden t.a.v. vergunningen, waarmee de KRW-doelstellingen verder in gevaar komen. Vertragskosten kunnen oplopen tot ongeveer 0,8 mln Euro per maand per project.

- Dijkversterkingsprojecten

Bij één project in uitvoering (Ravenstein-Lith) is er sprake van intern salderen en is er geen onherroepelijke vergunning. De gevolgen zijn beperkt, omdat bij dit project gebruik kan worden gemaakt van een overgangsregeling waardoor er geen stagnatie van de realisatie wordt verwacht. Voor alle overige projecten die in uitvoering zijn, zijn er geen gevolgen, omdat ze een onherroepelijke natuurvergunning hebben. Bij twee projecten (Grebbe dijk en Neder Betuwe), waarbij de realisatie op korte termijn is geprogrammeerd, was de natuurvergunning in procedure, maar deze moet opnieuw. Deze projecten lopen een groot risico op vertraging en hoge kosten, omdat de vergunning opnieuw moet worden aangevraagd en de provincies bovendien de procedure hebben opgeschort. Eén project (Zwolle Olst) is in procedure maar daarbij is verdere afhandeling onzeker omdat provincies de vergunningverlening hebben opgeschort. Dit project is al vergoed in het voorbereiden van de realisatie. Vertraging leidt direct tot aanzienlijke kosten voor project en betrokken aannemer. En mogelijk tot extra kosten voor inzet van emissieloos materieel. Voor nieuwe projecten kunnen er grote gevolgen zijn. Vijftien projecten moeten in 2025 en 2026 over een natuurvergunning beschikken. Die hebben een groot risico op vertraging en moeten door beperking van de salderingsmogelijkheden hoge extra kosten maken voor een emissieloze uitvoering van tientallen miljoenen euro's per project. Ook na 2026 moeten dijkversterkingsprojecten een grote inzet doen om, aanvullend op het reduceren van de uitstoot met emissieloos materieel (vergt tientallen miljoenen extra), mogelijkheden te vinden voor extern salderen.

7. MOBILITEIT

De gevolgen voor MIRT-projecten (incl. KRW, HWBP, MJPG en PAGW) en 130 km/uur lijken op dit moment beperkt. In de IenW-praktijk is tot nu toe weinig tot geen gebruik gemaakt van intern salderen met natuurvergunningen of milieutoestemmingen. Bovendien is bij de meeste grotere projecten een passende beoordeling verplicht omdat nadelige effecten niet op voorhand zijn uit te sluiten. De meeste Tracébesluiten zijn inmiddels onherroepelijk (uitgezonderd A27/A12 Ring Utrecht). Bij KRW-maatregelen wordt soms wel gebruik gemaakt van intern salderen.

De gevolgen voor luchthavens van nationale betekenis zijn als volgt. Voor Schiphol heeft de rechtbank Den Haag naar aanleiding van de uitspraken het onderzoek heropend. Partijen, waaronder het bevoegd gezag (LVVN) en de initiatiefnemer (Schiphol) hebben aanvullende stukken ingebracht en gereageerd op de gevolgen van de uitspraken. Twee regionale luchthavens van nationale betekenis beschikken niet over een natuurvergunning, omdat dit op grond van de voorheen geldende rechtspraak niet nodig werd geacht. LVVN heeft de aanvragen om een natuurvergunning van deze luchthavens 'positief afgewezen'. Tegen deze positieve afwijzingen lopen nog beroepsprocedures. Op dit moment wordt door LVVN uitgezocht of de luchthavens mogelijk alsnog over een natuurvergunning dienen te beschikken.

8. WONINGBOUW

Bij woningbouw is veel gebruik gemaakt van intern salderen. Het gaat bijvoorbeeld over intern salderen met landbouwgrond, herstructurering van bedrijventerreinen of sloop-nieuwbouw met woningen met een gasaansluiting, maar ook kleinere ingrepen. VRO werkt aan een scherper beeld van de impact. Een volledig beeld van de impact is echter lastig te geven, omdat interne saldering als zodanig niet wordt geregistreerd en initiatiefnemers niet altijd een prikkel hebben om deze informatie te delen.

<i>Wordt periodiek aangevuld</i>

Stand van zaken Spoor 4 EU – MC 11 mrt

Opdracht

Inzet richting Brussel, waarbij in kaart wordt gebracht welke stappen er mogelijk zijn in Brussel, zowel op korte als op lange termijn.

Producten

	Wat
1.	Een plan van aanpak om te komen tot een effectieve landing van het narratief bij de Europese Commissie en lidstaten.
a.	Een breed interdepartementaal narratief (kernboodschap + geborgd maatregelenpakket spoor 1+2).
b.	Strategische planning m.b.t. de aanknopingspunten/kansrijke momenten in Brussel en (interdepartementale) voorbereiding van bezoeken, o.a. publicatie Omnibuswetgeving en bezoek Commissaris Hansen (DG AGRI).
2.	Een beoordelingskader m.b.t. de kansen en risico's aangaande, inzet op basis van de inventarisatie m.b.t. EU-wetgeving vanuit Spoor 1.
3.	In samenwerking met Spoor 1: notitie over regeldruk en nationale koppen.

Doel van de producten is om in gesprek te komen met de Europese Commissie (hierna: EC) over voor Nederland knellende Europese regels. Voor alle producten van spoor 4 is het noodzakelijk inzicht te hebben in de verkenning rondom mogelijkheden in vergunningverlening als ook de concrete knelpunten in EU-wetgeving (spoor 1) en het programma van maatregelen gericht op de daling van stikstofemissie en natuurherstel (spoor 2). Hierbij wordt ook verkend of herijking Natura 2000-gebieden mogelijk is, alsmede aanpassing van de staat van natuurherstel onder invloed van klimaatverandering. Het meest betrokken directoraat-generaal bij de EC (DG ENV) heeft recent benadrukt dat zij in beginsel openstaat voor technische besprekingen over de stikstofaanpak, maar alleen wanneer Nederland de concrete (nationale) maatregelen kan noemen waaraan het werkt om de stikstofemissie te verlagen en natuurherstel te bevorderen. Initieel ligt de uitdaging dan ook bij het aan tafel komen bij de EC. De EC, tot en met het hoogste politieke niveau, is zeer kritisch over de houding van Nederland. Op 17 maart is een hoog ambtelijk bezoek vanuit LVVN voorzien.

Uitgangspunten brede MCEN EU-narratief

- Om een ingang voor een gesprek bij de EC te creëren is het essentieel met een geborgd nationaal maatregelenpakket te komen voor hoe Nederland de stikstofemissies gaat terugdringen.
- Daarnaast is het voor het narratief van belang dat gepoogd wordt voorbij de nationale gevolgen van de twee rechterlijke uitspraken te kijken en de focus te verbreden naar de consequenties voor de gedeelde EU-agenda en ambities.
- Om dit te bereiken, wordt er een strategie opgesteld met een breed narratief, die ingaat op alle EU-dossiers die door de uitspraken geraakt worden. Het gaat daarbij om de dossiers van alle ministeries die betrokken zijn bij de MCEN. Centraal staat de vraag: *'Wat zijn de gevolgen van de Raad van State- en Greenpeace-uitspraak voor Nederland, maar ook voor de EU als geheel en de Europese ambities?'*
- De inhoud van mogelijkheden en maatregelen op nationaal niveau komt uit sporen 1 en 2, om zo een constructieve en feitelijke onderbouwing te hebben voor eventuele verzoeken van Nederland aan de EC.
- Inhoudelijk zal het narratief uit verschillende onderdelen bestaan:
 - Toelichting op het nationaal maatregelenpakket (spoor 1 en 2);
 - De probleemstelling op nationaal niveau, met consequenties voor de verlening van natuurvergunningen en de (rechts)zekerheid voor de industrie, defensie, landbouw, woningbouw, luchthavens en andere sectoren en de mogelijkheid ruimtelijk de opgaven goed in te passen en het spill-over effect van de nationale problematiek op de EU als geheel;

- Concrete vragen aan Brussel, gebaseerd op concrete knelpunten in EU-wetgeving gebaseerd op een onderbouwde probleemanalyse;
- Concrete (positieve) dossiers waarop Nederland positief aan de EU-agenda bijdraagt of wil gaan bijdragen.

Bouwblokken breed narratief

Interdepartementaal zijn naast bovenstaande uitgangspunten verschillende bouwblokken geïdentificeerd waarop de Nederlandse rechterlijke uitspraken spill-over effect hebben op de EU als geheel en de prioriteiten van de Europese Commissie. Verschillende EU-prioriteiten worden geraakt door de gerechtelijke uitspraken: de groene transitie, klimaat, veiligheid/defensie, concurrentievermogen (door de impact op kennisontwikkeling, innovatiekracht en belangrijke logistieke en strategische locaties zoals de haven van Rotterdam en Brainport Eindhoven) en open strategische autonomie (o.a. op het gebied van voedselzekerheid).

- De transitie naar een schone energie- en industriesector, om te voldoen aan de klimaatdoelen, uitdagingen op het gebied van klimaatadaptatie en de negatieve effecten van klimaatverandering.
- Versterken van het economische concurrentievermogen, de bijdrage van de landbouw, tuinbouw en visserij aan een toekomstbestendig voedselsysteem. Nederland is de vijfde economie in de EU en de derde grootste exporteur van goederen en diensten in de EU. De gevolgen van een stilstand van de Nederlandse economie heeft bredere implicaties die niet beperkt blijven tot Nederland alleen.
- Veiligheid en defensie, in verband met de huidige geopolitieke situatie. Inclusief de impact op de strategisch, logistieke positie van de Rotterdamse haven.

Aanknopingspunten uit Brussel: relevante publicaties

- Concurrentievermogen: Grote EU-prioriteit waarover verschillende rapporten zijn gepubliceerd (Draghi, Letta, en het Competitiveness Compass).
- Omnibuswetgeving: Er wordt momenteel gewerkt aan zogenaamde 'Omnibuswetgeving' of vereenvoudigingspakketten door de EC. Er zijn tot op heden vijf pakketten aangekondigd (waarvan één pakket dat specifiek gericht is op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid). In alle gevallen geldt (dus óók als de Raad tegen de wil van de CIE in toch een wijziging met unanimiteit wil doorvoeren) dat wijzigingen 'binnen de werkingssfeer van het voorstel' moeten vallen. Volgens het EU-Hof is deze voorwaarde vervuld wanneer het gewijzigde besluit de aard van het voorstel, die bepaald wordt door het onderwerp en de doelstellingen, niet wijzigt. Aanpassingen in de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en Natuurherstelverordening zullen naar verwachting niet binnen de werkingssfeer van de voorgestelde Omnibuswetgeving vallen.
- Landbouw- en voedselvisie: deze op 19/2 gepubliceerde visie stelt o.a. dat landbouw en voedsel strategische sectoren zijn voor de EU en dat voedsel onderdeel is van het economisch concurrentievermogen van de EU. Commissaris Hansen, van DG AGRI, brengt 20/21 maart een bezoek aan Nederland. Hierop zal de inzet m.b.t. de MCEN meegenomen worden.

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier
voor MCEN

Aanbieding

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Van 1 *

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Notitie Clustering 'vier sporen'

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

De MC verricht haar werkzaamheden in drie achtereenvolgende fases. Eerst is een algemene inventarisatie gemaakt die leidde tot een veelomvattende lijst op alle sporen met mogelijkheden/opties (zonder dat dit tot besluitvorming of selectie leidt). Thans zijn we in de fase van clustering. De MCEN heeft aangegeven daarvoor diverse verkenningen te willen bezien.

Dit stuk gaat in op

- de variabelen ('schuifjes') die van belang zijn bij de vormgeving van pakketten en,
- de geclusterde thema's voor een samenhangend pakket ('bouwblokken').

Daarbij wordt de MCEN gevraagd:

- Te reflecteren op de mogelijke variabelen ('schuifjes') van de aanpak van de MCEN;
- Te reflecteren op en in te stemmen met de eerste geclusterde hoofdthema's en lijnen;
- De opdracht te verstrekken om hiervoor een inzichtelijke maatvoering uit te werken ten behoeve van verdere aanvulling en verfijning (effect, kosten) op weg naar besluitvorming.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Instemmen met het voorstel.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

21-mrt-2025

Kenmerk *

97829557

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO E&N
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☒ BZK ☒ EZK ☒ I&W ☒ SZW ☐ VWS ☒ LNV
☒ BZ ☒ Def ☒ Fin ☐ OCW ☒ JenV ☐ BH&OS
- Omschrijving geschilpunten

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|--|--|
| Naam * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| Afdeling * | <input type="text" value="MCE&N"/> | <input type="text" value="DGLGS"/> |
| Telefoonnummer * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| E-mailadres * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> @minInv.nl | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> @minInv.nl |

MCE&N 25 maart- clustering 'vier sporen'

I. Inleiding

De MC verricht haar werkzaamheden in drie achtereenvolgende fases. Eerst is een algemene inventarisatie gemaakt die leidde tot een veelomvattende lijst op alle sporen met mogelijkheden/opties (zonder dat dit tot besluitvorming of selectie leidt). Thans zijn we in de fase van clustering. De MCEN heeft aangegeven daarvoor diverse verkenningen te willen bezien.

Nadrukkelijk verdient hierbij aantekening dat de komende periode ook bezien moet worden in welke mate de optelsom van diverse varianten voldoende is om 'Nederland van het slot' te halen én te komen tot geborgde emissiereductie en herstel van natuur (zie bijlage I voor de opgave). Regelmatig wordt gevraagd om definitie van de opgave, in de bijlage is deze opgave (waar mogelijk kwantitatief) geduid. Die aanpak zal in de komende weken ook steeds verder worden uitgewerkt (kwantitatief en kwalitatief), onder meer ook door inzichten van een consortium van kennisinstellingen (PBL, RIVM, WUR en Deltares) te betrekken (inclusief de inbreng die bijvoorbeeld uit de wetenschapssessies voortkomen). In bijlage II bij deze notitie is samengevat wat het consortium van kennisinstellingen kan leveren; ook lopende het traject zal de vinger aan de pols worden gehouden met deze instituten.

Deze oplegnotitie is bedoeld om kort inzicht te geven in de bespreekpunten (paragraaf II.), de variabelen ('schuifjes') die van belang zijn bij de vormgeving van pakketten die moeten optellen tot die opgave (paragraaf III.), en de belangrijkste geclusterde thema's voor een samenhangend pakket in de verscheidene sporen en in bredere samenhang, waarbij verscheidene elementen, zoals maatvoering, borging, mate van generiek of gebiedsgericht karakter, plaatsing in de tijd en evenwicht tussen de sectoren nog in te vullen zijn, en waar nadrukkelijk politieke weging nog nodig zal zijn (paragraaf IV.). Aan het einde van de notitie wordt vooruitgeblikt op de verdere planning (paragraaf V.).

II. Bespreekpunten

De MCEN wordt gevraagd:

- 1) Te reflecteren op de mogelijke variabelen ('schuifjes') van de aanpak van de MCEN;
- 2) Te reflecteren op en in te stemmen met de eerste geclusterde hoofdthema's en lijnen;
- 3) De opdracht te verstrekken om hiervoor een inzichtelijke maatvoering uit te werken ten behoeve van verdere aanvulling en verfijning (effect, kosten) op weg naar besluitvorming.

III. Variabelen voor de vormgeving van de aanpak

Voor de uiteindelijke vormgeving van het pakket is duidelijk dat verscheidene variabelen bepalend zijn om tot inrichting/presentatie te komen. Daarbij geldt dat iedere mogelijke variant van een pakket uit een samenhangende aanpak van alle vier de sporen zal moeten bestaan; en dat bij besluitvorming de integraliteit van al die sporen verzekerd moet zijn. Bovendien zal elk scenario voldoende robuust moeten zijn om 'Nederland van het slot te halen' én een geborgd dalend emissiepad en natuurherstel te verzekeren. In die zin zullen de mate van borging, de hardheid en de effectiviteit van elke aanpak een harde randvoorwaarde zijn en op dat vlak niet wezenlijk van elkaar verschillen.

Op hoofdlijnen zijn hieronder een vijftal variabelen ('schuifjes') te onderscheiden voor elk van de vier sporen die bepalend zullen zijn voor de inrichtingswijze van het uiteindelijke pakket. Voor ieder van deze schuifjes bestaat keuzeruimte, maar die wordt wel begrensd door de opgave waartoe het pakket moet optellen (zie bijlage I voor de opgave). Daarnaast geldt dat de schuifjes elkaar ook onderling beïnvloeden. Een pakket met een sterk gebiedsgericht accent (schuif 2) vraagt bijvoorbeeld om een andere maatvoering (schuif 5) dan een pakket met een accent op meer generieke maatregelen, en is bovendien meer geschikt voor een inzet op alle drukfactoren (schuif 4). Daarnaast kan het moment waarop een bepaalde oplossingsrichting wordt ingezet of uitgevoerd (schuif

1) van invloed zijn op de borging van het pakket als geheel (schuif 3). Et cetera. Oog voor de samenhangende keuze tussen schuifjes is daarmee dus relevant.

De keuze in de schuifjes bepaalt in grote mate de uitkomst van een aantal onderwerpen. Denk aan a) de maatschappelijke en sociaal-economische effecten; b) kosteneffectiviteit; c) wisselwerking/koppelkansen met andere opgaven (water, klimaat, etc.) en de ruimtelijke uitwerking van opgaven, en; d) draagvlak. Ook hiervoor geldt dat de onderlinge samenhang met de schuifjes van belang is. Zo beïnvloeden de maatvoering en mate van geborgdheid van de oplossingsrichtingen in een pakket bijvoorbeeld de maatschappelijke impact van het pakket als geheel, en daarmee welk type flankerend beleid nodig is om de sociaal-economische impact te mitigeren.

1. Schuif: Tijd.

Er zijn keuzes te maken over de snelheid waarmee concrete en geborgde maatregelen/oplossingsrichtingen ingezet en uitgevoerd moeten zijn (van alles in één keer tot volgtijdelijk). Daarbij in de wetenschap dat veel concrete besluiten op de korte termijn meer ruimte zullen bieden om sneller en zekerder van het slot te komen. Het kan echter zo zijn dat de implementatie van een bepaald besluit verderop in de tijd ligt, of dat bijvoorbeeld een afbouwpad sneller of langzamer afloopt. Daarnaast geldt voor sommige oplossingsrichtingen dat de ruimte om te sturen op de snelheid van implementatie beperkt is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een juridisch nieuw stelsel van vergunningverlening, het implementeren van doelsturing of bij het behalen van resultaten in Brussel.

2. Schuif: Generiek – gebiedsgericht.

Er zijn keuzes te maken in de mate van generiek of gebiedsspecifiek beleid. De eerlijkheid gebied te zeggen dat uiteindelijk een combinatie van generieke en gebiedsgerichte inzet noodzakelijk zal zijn, nadrukkelijk voor alle vier de sporen. Wel kan bijvoorbeeld een keuze worden gemaakt om bepaalde gebieden eerder of met meer zekerheid van het slot te halen dan andere. Deze keuzes kunnen ook iets betekenen voor de activiteiten die met terugwerkende kracht vergunningplichtig zijn geworden. Daarnaast geldt dat het pakket aan flankerend beleid en maatregelen moet passen bij de keuze in de schuif generiek- gebiedsgericht. Meer gebiedsgericht beleid kan betekenen dat flankerend beleid zich ook meer op die gebieden focust. Overigens is helder dat in de uiteindelijke aanpak op beide sporen (generiek én gebiedsgericht) doeltreffende stappen nodig zijn; het betreft dus meer de dosering dan een keuze voor het een of ander.

3. Schuif: Mate van borging en zekerheid.

Om Nederland voor de korte- en langetermijn van het slot te krijgen kunnen in meer of mindere mate risico's worden genomen. Bijvoorbeeld in het nemen van risico over het al dan niet slagen van juridische aanpassingen, of het al dan niet sterker of zwakker borgen van maatregelen uit spoor 2. Onder een geborgde aanpak wordt verstaan dat het maatregelpakket als geheel met voldoende zekerheid tot de benodigde stikstofemissiereductie en natuurherstel leidt (zodat additionaliteit kan worden aangetoond). Dit beïnvloedt de keuzeruimte die er is om in meer of mindere mate in te zetten op een bepaald type instrument (bijvoorbeeld borgend/ normerend versus vrijwillig, en gericht versus ongericht). Hierbij is ook van belang dat rekening wordt gehouden met de juridische houdbaarheid (waaronder rechtszekerheid voor burgers) van de maatregelen in het pakket.

4. Schuif: Stikstof – alle drukfactoren.

Aanvullend op stikstofreducerende maatregelen is het voor natuurbehoud van belang ook andere drukfactoren dan stikstof (gebiedsgericht) aan te pakken, bijvoorbeeld verdroging, versnippering, verstoring, vervuiling, invasieve exoten en areaaluitbreiding. De inzet op andere drukfactoren kan stikstofreducerende maatregelen bovendien effectiever maken. En draagt daarnaast bij aan de staat van de natuur, waardoor op sommige punten de effecten van het niet behalen van de KDW's mogelijk gedeeltelijk gemitigeerd kunnen worden. Er zit keuzeruimte in de mate waarin met het maatregelpakket – naast stikstof – ook ingezet wordt op andere drukfactoren. Hierin is ook de ruimtelijke dimensie van belang, zoals het verplaatsen van een bestaande activiteit die kan helpen bij het aanpakken drukfactoren en aanverwante vragen zoals beschikbaarheid van grond. Een juridisch houdbaar alternatief

voor de KDW kan een keuze naar het breder inzetten op alle drukfactoren ondersteunen, en vice versa. Een inzet op alle drukfactoren kan bovendien instrumenteel zijn voor de inzet richting Europa.

5. Schuif: Maatvoering.

In de maatvoering is (met de genoemde ondergrenzen) ook een keuze te maken bij de invulling van de aanpak. Zo geldt dat er keuzeruimte zit in de maatvoering van de verschillende bouwstenen, en in de keuze voor welke maatregelen/oplossingsrichtingen binnen een bouwsteen worden gekozen. Dit geldt niet enkel voor de maatvoering van maatregelen gericht op stikstofreductie of natuurherstel; ook voor de inzet op de juridische oplossingsrichtingen, de inzet op terugwerkende kracht van de uitspraken en de stappen richting de EU en buurlanden is een keuze te maken voor de maatvoering. Tenslotte speelt het maatvoeringsvraagstuk ook bij het integrale samenhangende pakket, in het bijzonder de vraag of een additioneel ambitieniveau wordt meegegeven voor dat uiteindelijke pakket ('overshoot').

Elk van de variabelen kan – binnen grenzen – worden aangepast. De eerlijkheid gebied te zeggen dat voor iedere combinatie van variabelen in een pakket geldt dat het Nederland van het slot moet halen, voor de korte en lange termijn.

IV. Geclusterde thema's en samenhang pakket ('bouwstenen')

In de inventarisatiefase zijn voor ieder spoor verschillende oplossingsrichtingen in beeld gebracht die te clusteren zijn tot een aantal hoofdthema's of 'bouwstenen'. Hieronder is een overzicht van de belangrijkste bouwstenen weergegeven – inclusief de belangrijkste oplossingsrichtingen of maatregelen die er onderdeel van zijn – op basis van ambtelijke gesprekken en de input uit de Catshuis-sessies.

De bouwstenen zijn zo geordend dat deze als samenhangend pakket – een totaalaanpak - gezien kunnen worden. Per bouwsteen worden een aantal indicatieve voorbeelden van oplossingsrichtingen en maatregelen genoemd, er wordt nog niet ingegaan op de precieze selectie, en evenmin op de maatvoering en vormgeving ervan. De richtinggevende reflectie in de MCE&N zal leidend zijn in de verfijnde en inzichtelijke uitwerking van de bouwstenen en uiteindelijke besluitvorming over een geclusterd pakket.

De bouwstenen worden achtereenvolgens benoemd:

1. **Inleiding**
2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassing van wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel**
3. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor heel Nederland**
4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen 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 maatregelen**
9. Mechanisme **bijsturing en monitoring**

1. **Inleiding**

- a. Toelichting op de problematiek en vraagstukken.
- b. Toelichting op waarom het kabinet nu met dit besluit komt.
- c. Wijze waarop dit besluit perspectief biedt voor NL en alle sectoren.

2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassing van wet-/regelgeving & vergunningsstelsel:**

- a. In kaart brengen in hoeverre (wezenlijke) aanpassing van wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel kan leiden tot het eenvoudiger kunnen verlenen van juridisch houdbare vergunningen. Met daarbij mogelijk;
 - i. Nieuw vergunningsstelsel (met oplossing voor PAS en intern en extern salderen) langs de lijn van het milieuspoor of door het vaststellen van een nieuwe referentiesituatie
 - ii. Hierbij hoort een vorm van ondergrens/ drempel.
 - b. Het schrappen van de KDW als doel voor de overheid en invoeren een emissiegedreven aanpak (emissiedoelen), waardoor het doel helder/ stabiel is.
 - c. Het verder oppakken van andere oplossingsrichtingen zoals, invulling projectbegrip, intern en extern salderen, Aerius, et cetera.
 - d. De NDA-systematiek aanvullen en verbeteren, en verbreden naar andere drukfactoren.
 - e. Sectorale oplossingen voor specifieke projecten en trajecten.
3. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor heel Nederland**
- a. Álle sectoren: sturen op geborgde emissie; opgave per sector (waar nodig doorvertaald naar doelen per bedrijf), mogelijk in combinatie met een overkoepelend emissiereductiedoel. Álle sectoren: sturen op emissie; opgave per sector (waar nodig doorvertaald naar doelen per bedrijf), mogelijk in combinatie met een overkoepelend emissiereductiedoel.
 - b. Normerende en beprijzende maatregelen, in aansluiting op bestaande systemen en keuzes terzake.
 - c. Natuuraanpak: natuurherstel/natuurbeheer, brede aanpak drukfactoren (bijv. Hydrologie), herwaardering Natura 2000.
4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor specifieke sectoren**
- a. Defensie; Inzet van eigen gronden voor natuurmaatregelen, verduurzaming mobiliteit en niet operationeel materieel, als opdrachtgever bijdragen aan impuls schoon en emissieloos bouwen, aankoop gronden voor defensiedoeleinden inclusief versterking natuur.
 - b. Gebouwde omgeving; intensivering/normering van schoon- en emissieloos bouwen.
 - c. Industrie; Intensivering piekbelasting (met focus op NH3), gebiedsgericht maatwerk (zie hieronder), afvalstoffen geborgde reductie
 - d. Landbouw; geborgde doelsturing met inzet van stal- en managementmaatregelen en innovatie, het borgen van natuurlijk verloop met inzet van vrijwillige (partiële) beëindigingsregelingen en afoming bij verhandeling. In combinatie met robuust flankerend beleid en gebiedsgerichte aanpak (zie hieronder).
 - e. Mobiliteit; Wegverkeer, Versnelde uitfasering oude dieselauto's, gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden (zie hieronder bij maatregelen per regio), gedragsmaatregel fiscaliteit. Scheepvaart, intensiveren subsidieregeling binnenvaart. Mobiele werktuigen, intensiveren schoon en emissieloos bouwen, mogelijk wettelijke prestatie-eis 'minimumniveau routekaart SEB'.
 - f. Natuur; inzet op het verminderen van (brede) drukfactoren omtrent hydrologie (gebiedsspecifiek en generiek voor heel Nederland), de inrichting binnen en buiten Natura 2000-gebieden, optimale beheersmaatregelen en bijvoorbeeld de aanpak van exoten; doelsturing/certificering voor TBO's (terreinbeherende organisaties), het bezien in hoeverre de in Nederland aanwezige 'rode en oranje habitats' voorkomen op Europees grondgebied.
5. Generieke **maatregelen om te ondersteunen/flankeren**
- a. Innovatie en investeringspakket (sectoraal uitwerken).
 - b. Ketens/markten/concurrentiepositie.
 - c. Ruimtelijk en ander instrumentarium (instrumenten omgevingswet, verder mogelijk maken multifunctionele landbouw, grondbank, productierechtensystematiek, herinrichting, et cetera).
 - d. Verbeterde natuurmonitoring op brede staat van de natuur.
 - e. Uitvoering, ondersteuning via zaakbegeleiders, ondersteuning in gebieden, ondernemingsplan, maatwerk.

6. Gebiedsgerichte druk-/emissiereducerende **maatregelen per regio**
 - a. Plannen provincies (gesprekken medeoverheden + structuur).
 - b. Algemene zonering rondom Natura 2000-gebieden, met gerichte aanpak (voor alle betrokken sectoren).
 - c. Specifieke aanpak van gebieden (Peel, Gelderse Vallei/ Veluwe, (evt.) zandgrond).
7. Maatregelen in **Europa en het buitenland** (Duitsland, Vlaanderen)
 - a. Inzet op Europese wetgeving en regeldruk: VHR, Nitratrichtlijn, administratieve druk.
 - b. Inzet op resultaten met buurlanden over buitenlandse emissies.
 - c. Borging van de reductie uit het buitenland, wat doen Vlaanderen en Duitsland om depositie op NL naar beneden terug te brengen.
 - d. Inzet op wegnemen knellende (Europese) regelgeving en aanpak nationale koppen.
8. Overige **maatregelen & afspraken**
 - a. Andere samenwerkings- en organisatorische afspraken die ook betrekking hebben op implementatie (waaronder medeoverheden).
 - b. Bijvoorbeeld zaken als bijdragen maatschappelijke partijen, productschappen, 'dienst landelijk gebied'.
9. Mechanisme **bijsturing en monitoring**
 - a. Monitoring en evaluatie;
 - b. Besturingsmechanisme.

Vervolgens bij deze opsomming gevoegd een

- **tijdslijn**, wat gaat wanneer in
- **plaat**, verwachte reducerende lijn

V. Planning:

Onderstaand een overzicht van de planning op hoofdlijnen.

In de fase van clusteren wordt op basis van bovenstaande een uitgewerkt en gekwantificeerd pakket over alle vier de sporen opgesteld (vervolgstap MCE&N 1 april). Daarbij vindt vanzelfsprekend een (kwantitatieve en kwalitatieve) duiding van opties plaats; er staan nog twee Catshuissessies gepland; en zal met het consortium gewogen worden wat het pakket kan opleveren.

Het besluitvormingsproces is krap en aanpassingen kunnen zich voordoen. Dat betekent ook aandacht voor de samenloop met de thans voorziene besluitvorming over de VJN op 11 april in de MR.

Wanneer?	Wat?
25 maart	MCEN (outline pakketten)
26 maart (ovb)	Wetenschapssessie
28 maart	MR
1 april (ovb)	MCEN (clusteren richting besluitvorming)
2 april (ovb)	CD stikstof en natuur
3 april	Catshuissessie medeoverheden
4 april	MR
8 april (ovb)	MCEN (besluitvorming)
8 april	Catshuissessie maatschappelijke partners
11 april	MR, besluitvorming VJN

Bijlage I: De opgave

De opgave van de MCE&N is Nederland van het slot (zie kader) te brengen. De omvang van de opgave wordt beïnvloed door de keuzes binnen de sporen en het succes van de verschillende oplossingsrichtingen (bijv. inzet richting Europa). Daarnaast verschilt de omvang van de opgave per

regio en per gebied, en zal het aantonen van een geborgde dalende lijn voor stikstofemissie ook al verschil kunnen maken voor de vergunningverlening, zonder dat hier een kwantitatief doel aan is verbonden.

De politieke opdracht (NTB waarbij aan de MCEN binnenkort de besluitvorming over hoger beroep inzake Greenpeace zal voorliggen)

De doelstelling van de commissie is om voorstellen te doen over hoe de problematiek naar aanleiding van de genoemde uitspraken [*de uitspraken van de Raad van State Amercentrale en Rendac en de uitspraak van de rechtbank Den Haag gaande de bodemprocedure van Greenpeace*] opgelost kan worden, teneinde Nederland van het slot te halen, de vergunningverlening natuur, samen met de medeoverheden, te faciliteren en blijvend perspectief te bieden aan de sectoren die zijn geraakt door de diverse uitspraken en de staat van de natuur te verbeteren. Deze zijn nader uitgewerkt in vier sporen. Inzet is dat dit begin april, vóór de Voorjaarsnota, leidt tot besluitvorming over een plan van aanpak om NL van het slot te halen. Waarbij zoveel als mogelijk ook al stappen worden gezet om aan de 2030-doelstelling te voldoen (in lijn met de Greenpeace-uitspraak). Indien nodig zal daarna, maar vóór het zomerreces 2025 een aanvullend pakket met maatregelen gericht op de 2030-doelstelling verder worden uitgewerkt.

Gegeven deze complexiteit kan er echter wel een duiding worden gegeven aan de opgaven rondom het aantonen van additionaliteit/van het slot gaan; ter informatie is ook het vonnis in de bodemprocedure van Greenpeace tegen de Staat opgenomen¹:

Met betrekking tot additionaliteit

- > Om additionaliteit te onderbouwen moet op gebiedsniveau effect wordt bereikt en dat verzekerd is dat het realiseren van de behoud- en verbeterdoelstellingen mogelijk blijft. De mate en timing dat de vergunningverlening van het slot gaat kan dus ook geografisch/lokaal verschillen.
- > Hiertoe zijn geborgde maatregelen nodig gericht op stikstof én andere (lokale) drukfactoren (met name waterhuishouding, waterkwaliteit, versnippering, verstoring).
- > Niet alle maatregelen hoeven direct te worden uitgevoerd en effect te sorteren, wel moet evident zijn dat een forse verlichting op drukfactoren nu en in de toekomst zal plaatsvinden (borging).
- > Stikstof is zoals gezegd niet de enige drukfactor maar speelt wel een grote rol bij vergunningverlening. Een kwantitatief reductiedoel waarmee Nederland van het slot kan is nu niet te geven. Wel kan beleidsmatig gekozen worden voor een bepaald (nationaal of regionaal) doel om richting te geven en bij te dragen aan de benodigde borging.
- > De vergunningverlening kan weer structureel op gang worden gebracht door (een combinatie van) de volgende elementen:
 - Na het doorvoeren van Eventuele gewenste wijzigingen in de vergunningensystematiek en in de wet;
 - Na het vaststellen van een geborgd pakket aan maatregelen inclusief budgettaire dekking;
 - Na een positieve appreciatie van de kennisinstellingen van de aanpak als geheel;
 - Optioneel: een positief advies van de Raad van State;
- > Alleen op basis van de jurisprudentie die vervolgens ontstaat, kan worden vastgesteld of vergunningverlening standhoudt. Aandacht voor borging kan deze zekerheid wel vergroten.

Met betrekking tot de bodemprocedure (waarbij aan de MCEN binnenkort de besluitvorming over hoger beroep zal voorliggen) geldt voor de volledigheid dat de huidige uitspraak (uitvoerbaar bij voorraad) vraagt om:

- Het behalen van 50% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW in 2030;
- De resterende opgave te 'behalen' bij de urgente natuur, wat betekent dat nog 32% van de urgente natuur in 2030 onder de KDW moet zijn gebracht.

Om dit te bereiken zou bij een geheel generieke inzet en gelijke reductiepercentages per sector een emissiereductie nodig in de landbouw, industrie, en mobiliteit van ordegrootte 55% in 2030.

¹ Onder voorbehoud van de uitkomst van het hoger beroep.

Overige samenhangende (natuur)opgaven (niet uitputtend)

Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR):

Op basis van de VHR worden lidstaten geacht om maatregelen te nemen gericht op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding (SvI). Het gaat hierbij om de dier- en plantensoorten en hun leefgebieden die onder VHR beschermd zijn. Daarnaast zijn lidstaten verplicht om passende maatregelen te treffen die nodig zijn om verslechtering van de natuur te voorkomen of te stoppen.

Omgevingswaarden stikstof (ntb afspraak hoofdlijnenakkoord is andere invulling geven aan de omgevingswaarde stikstof):

De omgevingswaarden voor stikstof zijn een nationale invulling van de verplichtingen die voortkomen uit de VHR. De nationale omgevingswaarden voor stikstof die oorspronkelijk zijn vastgelegd met de Wet Stikstofreductie en Natuurbetering (WSN) en zijn opgegaan in de Omgevingswet zijn als volgt:

- In 2025 dient tenminste 40% van het areaal van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) te zijn gebracht.
- In 2030 dient tenminste 50% van het areaal van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW te zijn gebracht.
- In 2035 dient tenminste 74% van het areaal van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW te zijn gebracht.

Natuurherstelverordening (NHV):

De Natuurherstelverordening bevat verschillende inspanningsverplichtingen voor natuurherstel die aan specifieke ecosystemen en soorten verbonden zijn. Concreet vereist de Natuurherstelverordening dat Lidstaten in 2030 maatregelen hebben getroffen om ten minste 30% van het oppervlakte dat niet in goede staat verkeert, te herstellen. In 2050 moet dit 90% zijn. Iedere lidstaat maakt hiertoe een Natuurherstelplan (NHP)

Bijlage 2: Appreciatievoorstel Kennisconsortium

Een consortium van vier kennisinstellingen (PBL, RIVM, Deltares en WUR) olv. het PBL heeft zich georganiseerd om in overleg met LVVN tot een proces te komen waarin een appreciatie van het maatregelpakket plaats kan vinden door het consortium. Wat de appreciatie wel en niet kan inhouden, hangt sterk af van bijvoorbeeld de mate van concreetheid van de aanpak en het maatregelpakket, daarnaast van de helderheid over wat het kabinet hiermee wil bereiken, en het tijdsbestek om de voorgenomen aanpak te analyseren. Afhankelijk van de gewenste rol van de appreciatie in het beleidsproces, onderscheiden de kennisinstituten drie opties:

- 1) Gebruik van de appreciatie voor politieke discussie in de Tweede kamer: Minimaal 12 werkdagen nodig voor kwalitatieve analyse, plus extra tijd (enkele dagen) voor publicatie van de appreciatie vóór het Kamerdebat. Een kwantitatieve appreciatie, zeker als deze door instituten gezamenlijk wordt opgepakt zal aanzienlijk meer tijd vergen.
- 2) Een appreciatie na de politieke discussie in kabinet en Kamer. Als de beschikbare tijd te beperkt is voor een appreciatie die voldoet aan kwaliteitscriteria van de instituten, dan laten zij dit weten. In dat geval kan de analyse later alsnog plaatsvinden.
- 3) Geen eigenstandige appreciatie, maar integratie in reguliere monitoring en evaluatie: Het pakket wordt niet apart geapprecieerd, maar meegenomen in de ritmiek van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV), Emissieraming Luchtverontreinigende stoffen (ERL) en de Monitoring en Evaluatie van het beleid voor Stikstofreductie en Natuurverbetering (MESN) en landt de komende jaren in de rapportages van deze trajecten.

MCE&N 25 maart 2025: Ambtelijke stand van zaken 4-sporen-aanpak

1. Inleiding:

In de MCE&N wordt toegewerkt naar het samenhangend pakket over vier sporen (juridische/ wettelijke aanpassingen; geborgde maatregelen; vergunning casuïstiek; Europa). Dat gebeurt om Nederland van het slot te halen en duurzaam mogelijk te maken dat vergunningverlening, economische bedrijvigheid van alle sectoren en het benodigde natuurherstel gerealiseerd worden op een geborgde manier. De MCE&N heeft eerder geconcludeerd dat dit een én-én-én-aanpak (alle sporen) vergt die voldoende robuust is om aan de opgave te voldoen (geborgd maatregelpakket voor emissiereductie).

We zitten in de fase van clusteren (2.), waarbij we toewerken naar het toetsen van draagvlak op de hoofdlijn bij medeoverheden en maatschappelijke partijen in de tweede ronde Catshuissessies (3.). Verder is er hoogambtelijk gesproken in Brussel (4.) zijn de medeoverheden bezig met het nadenken over hun propositie (5.) en is er aandacht voor overige ontwikkelingen (6.).

Deze notitie geeft wekelijks inzicht in de stand van zaken, zonder uitputtend te zijn, en sluit af met de meest actuele planning (7.).

2. Fase clusteren:

In de MCE&N van 11 maart 2025 zijn alle inventarislijsten en overzichten uit de inventarisatiefase, voor alle vier de sporen, in de volle breedte op tafel gelegd; en zijn ook nog suggesties gedeeld door deelnemers aan de MCEN, deze zijn breed gedeeld met alle betrokken partijen.

De MCE&N heeft opdracht gegeven om ambtelijk te werken aan de fase van clusteren en daarvoor een aanpak op te maken. Deze MCE&N ligt daarom die geclusterde aanpak voor, waarbij keuzes/variabelen worden geïllustreerd aan de hand van de eerder gepresenteerde 'schuifjes' en er worden samenhangende bouwstenen gepresenteerd voor een uiteindelijk totaalpakket. De MCE&N wordt gevraagd of hiermee ingestemd kan worden.

Als eerste wordt deze outline met richtingen getoetst bij de MCE&N. Vervolgstappen zijn onder andere om de outline te vullen met concrete maatvoering, effecten (bij voorbeeld sociaal-maatschappelijk), kosten, e.d. Dat betreft nadrukkelijk de aanpak over alle vier de sporen heen. De inzet is om in de MCE&N van 1 april voor zowel spoor 1 als spoor 2 hier in samenhang eerste concrete voorstellen voor een pakket op neer te leggen.

In de Catshuissessies op 3 en 8 april wordt de outline, die heden voorligt, ook getoetst bij de medeoverheden, respectievelijke maatschappelijke partijen.

Gedurende dit proces wordt voortdurend met 'kennis aan tafel' gerekend en gevalideerd of de pakketten zouden kunnen voldoen aan de opdracht die de MCE&N heeft meegekregen; dat gebeurt ook in deze fase van clusteren.

3. Catshuissessies:

Als vervolg op de Catshuissessies van 5 maart 2025 (medeoverheden) en 12 maart 2025 (maatschappelijke partijen) wordt een tweede ronde Catshuissessies gehouden. Deze staan ingepland op 3 en 8 april 2025. Partijen hebben de uitnodigingen reeds ontvangen.

Het beoogde doel van de Catshuissessie met medeoverheden is het toetsen van draagvlak (dit zijn nadrukkelijk geen onderhandelingen tot een bestuurlijk akkoord) voor een mogelijk

pakket. Hierbij wordt ook de inbreng van de medeoverheden (zie onder 5.) betrokken. Het beoogde doel voor de Catshuissessie met maatschappelijke partijen is het informeren en toetsen van een mogelijk pakket.

De planning hiervoor is krap en ambitieus en afhankelijk van de voortgang in het kader van de MCE&N. Als blijkt dat het begin april niet haalbaar is om complete pakketten te toetsen, dan kunnen partijen geïnformeerd worden over de contouren van de vormgeving van het pakket. Deze tussenstap kan eveneens helpend zijn in het proces tot het uiteindelijk komen van een maatschappelijk en bestuurlijk gedragen pakket. Hierbij zou een eventuele toezegging kunnen volgen om vlak voor besluitvorming een manier te vinden om de deelnemers aan de Catshuissessie te informeren over het voorgenomen besluit.

4. Brussel:

Afgelopen week is ook uitgebreid van gedachten gewisseld met de Europese Commissie, op ambtelijk niveau. Men heeft kennisgenomen van de robuuste procesmatige vormgeving van de aanpak in het kader van de MCEN, en er is van gedachten gewisseld over de 'viersporen'-aanpak. Die wordt begrepen en er zijn geen fundamentele obstakels vanuit Brussel over de gevolgde aanpak.

Tijdens de ambtelijke gesprekken is er een zekere mate van begrip getoond voor de Nederlandse situatie zonder inhoudelijk echter wezenlijk een andere positie of vervolgstappen te overwegen dan de afgelopen periode. De Commissie zal met nadruk en interesse kijken naar de stappen die Nederland zet op spoor 1 en spoor 2. De Europese Commissie heeft ten aanzien van spoor vier aangegeven altijd gesprekspartner te willen zijn, maar tegelijkertijd ook realistisch te willen blijven in de ruimte voor fundamentele aanpassingen van wetgeving (zij lieten op ambtelijk niveau blijken dat die ruimte zeer marginaal is). Hierin wordt door de Commissie steeds benadrukt dat stappen op spoor 2 noodzakelijk zijn en eerst genomen moeten worden voordat er een realistisch perspectief is om ruimte te krijgen in spoor 4.

Afgesproken is dat de politieke dialoog met de Commissie verder wordt voortgezet; en dat de uitkomsten van de MCEN met de Europese Commissie besproken zullen worden.

5. Medeoverheden:

Met de medeoverheden is er intensief contact. Afgelopen week is opnieuw met de voorzitter van de 'kopgroep' van medeoverheden gesproken (CdK Brabant, Ina Adema) door MP en is op ambtelijk niveau contact geweest. In die contacten wordt momenteel ambtelijk gesproken over mogelijke inrichtingen van pakketten specifiek ook vanuit de bijdragen die door de medeoverheden zijn geleverd. Zij hebben daarvoor eveneens een aantal voorstellen aangedragen (bijvoorbeeld over zonering, inzet bij specifieke gebieden, et cetera).

Die mogelijke elementen vanuit de medeoverheden zullen worden betrokken bij de invulling van het gehele pakket (waarin nadrukkelijk ruimte is gereserveerd voor een gebiedsgerichte aanpak. Tijdens de Catshuissessie van 3 april zal hier inhoudelijk verder bij worden stilgestaan. De ambitie is om een pakket vanuit het kabinet neer te leggen bij de medeoverheden die door het wordt herkend en waar zij steun op kunnen uitspreken. Dat vereist de komende weken een voortzetting van het intensieve contact.

6. Overige ontwikkelingen:

Op 2 april staat (vooralsnog) een commissiedebat stikstof en natuur gepland in de Tweede Kamer. De verwachting is dat de voortgang van de MCE&N hierin bevraagd zou worden. Ter voorbereiding op het debat en op verzoek van de commissie wordt een procedurele

kamerbrief over de voortgang van de MCE&N verzonden door MLVVN. Hierover is tijdens de RFL van 18 maart een mededeling gedaan.

Wetenschapssessies: zoals eerder aangegeven is ook een wetenschapssessie voorzien. Deze vindt plaats op 26 maart.

7. Planning:

Hieronder volgt de huidige planning, die de komende periode bijgesteld/ aangevuld kan worden, afhankelijk van de voortgang.

Wanneer?	Wat?
25 maart	MCEN (outline pakketten)
26 maart (ovb)	Wetenschapssessie
28 maart	MR
1 april (ovb)	MCEN (clusteren richting besluitvorming)
2 april (ovb)	CD stikstof en natuur
3 april	Catshuissessie medeoverheden
4 april	MR
8 april (ovb)	MCEN (besluitvorming)
8 april	Catshuissessie maatschappelijke partners
11 april	MR, besluitvorming VJN

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier
voor MCEenN

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Notitie invulling bouwstenen spoor 1

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

De opdracht voor spoor 1 als onderdeel van een samenhangend pakket via de vier werksporen is om juridisch houdbare vergunningverlening weer mogelijk te maken. Alle mogelijke routes die een (gedeeltelijke) oplossing kunnen bieden voor het weer op gang krijgen van de vergunningverlening worden belopen. Daarbij wordt in spoor 1 ook uitgezocht welke kansen er liggen omtrent een houdbaar alternatief voor de KDW in de wet, de rekenkundige ondergrens, herijking van Natura 2000-gebieden en mogelijke alternatieven voor AERIUS, en mogelijke sectorspecifieke vragen. In het kader van spoor 1 is de afgelopen periode benut om (ambtelijk/technisch) te inventariseren welke elementen deel kunnen uitmaken van het totale samenhangende en geborgde pakket voor aanpassing van de systematiek en andere onderwerpen.

Deze notitie is bedoeld om de bespreek- en beslispunten te benoemen, gaat in op de inhoudelijke vulling van spoor 1 uit te werken in de vorm van inzet op systeemaanpassingen (Natuur Doel Analyse) en routes voor aanpassingen van het vergunningsstelsel, en op juridische toetsing van de uiteindelijke uitkomsten.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Instemmen met het voorstel.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

28-mrt-2025

Kenmerk *

97972568

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO E&N
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.

Contactpersonen

	Contactpersoon 1	Contactpersoon 2
Naam *	Persoonsgegevens	-
Afdeling *	DG Landelijk gebied en Stikstof	-
Telefoonnummer *	Persoonsgegevens	-
E-mailadres *	Persoonsgegevens @minInv.nl	-

MCE&N 1 april – spoor 1 mogelijkheden vergunningverlening

Ambtelijk concept 270325

I. Inleiding

De opdracht voor spoor 1 als onderdeel van een samenhangend pakket via de vier werksporen is om juridisch houdbare vergunningverlening weer mogelijk te maken. Alle mogelijke routes die een (gedeeltelijke) oplossing kunnen bieden voor het weer op gang krijgen van de vergunningverlening worden belopen. Daarbij wordt in spoor 1 doorgewerkt aan het uit de wet halen van de KDW, de rekenkundige ondergrens, herijking van Natura 2000-gebieden en mogelijke alternatieven voor AE-RIUS, en mogelijke sectorspecifieke vragen.

In het kader van spoor 1 is de afgelopen periode benut om (ambtelijk/technisch) te inventariseren welke elementen deel kunnen uitmaken van het totale samenhangende en geborgde pakket voor aanpassing van de systematiek en andere onderwerpen. Daartoe is een vijftigtal bouwblokken geïnterpreteerd, van een gedeelte daarvan heeft de MCEN al kennis kunnen nemen in de MCEN van 25 maart. Zo is de adviesaanvraag van de rekenkundige ondergrens al aan de orde geweest in deze genoemde MCEN en is, na bespreking daarvan in de opvolgende MR, de adviesaanvraag aan de Afdeling Advisering van de Raad van State verzonden. Ook wordt doorgewerkt aan het uit de wet halen van de KDW. Ook in deze MCEN, en voor de volgende MCEN zullen volgende bouwblokken geagendeerd worden. Deze bouwblokken zijn ondersteunend aan drie hoofdroutes voor fundamentele stappen ten aanzien van het vergunningstelsel: een nieuw stelsel van vergunningverlening met gebruik van de ervaringen uit de milieuwetgeving en ervaringen uit andere landen, een nieuw systeem gebaseerd op het vaststellen van een nieuwe referentiesituatie en het optimaliseren van het huidige stelsel.

Naast uitwerking van deze hoofdroutes en onderdelen daarvan is er ook een uitwerking van het maatregelenpakket in spoor 2 dat leidt tot structurele emissiereductiedaling in Nederland. Bij de verdere uitwerking krijgt dit nadrukkelijk ook plek.

Ook kijken we naar het tijdsaspect en fasering: mogelijk kunnen deze hoofdroutes ook naast elkaar bestaan in de tijd of worden gecombineerd. Dat wordt meegenomen bij de uitwerking.

Deze notitie is bedoeld om de bespreek- en beslispunten te benoemen (paragraaf II), gaat in op de inhoudelijke vulling van spoor 1 uit te werken in de vorm van inzet op systeemaanpassingen (Natuur Doel Analyse) en routes voor aanpassingen van het vergunningsstelsel (paragraaf III) en op juridische toetsing van de uiteindelijke uitkomsten (paragraaf IV). Een korte vooruitblik is opgenomen in paragraaf V.

II. Bespreek- en beslispunten

De MCEN wordt gevraagd:

- 1) in te stemmen met een strategische inzet op de systematiek van Natuur Doel Analyses (NDA): waarbij op korte termijn wordt gekomen tot een nieuwe handreiking voor het opstellen van de NDA's, en op de middellange termijn de NDA's en de systematiek te verbeteren en verbreden met een analyse op alle drukfactoren/verslechtering;
- 2) te reflecteren op de drie hoofdroutes voor een nieuw/gewijzigd vergunningstelsel (het wetelijk systeem om uitvoering te geven aan de vogel- en habitatrichtlijn) en de opdracht te geven deze alle drie verder uit te werken in samenhang met de systematiek van Natuur Doel Analyses;
- 3) in te stemmen met de voorbereiding van een adequate externe juridische advisering, als second opinion, op het samenhangend geheel van alle sporen, voorafgaand aan besluitvorming over de definitieve vormgeving van de keuzes ten aanzien van systeemwijziging;
- 4) in te stemmen met in ieder geval de verdere voorgestelde stappen binnen spoor 1 ten aanzien van: onder meer: aanpak (intern-) salderen, KDW uit de wet (inclusief bestuurlijke handelwijze), instellen van een rekenkundige ondergrens (technisch juridisch/beleidsmatig), omslag naar emissiesturing, beleidslijn additionaliteit, uitkomsten verkenning naar

mogelijkheden Europese richtlijnen en verdragen, verkenning systemen buitenland als onderdeel van optimalisatie huidig systeem, wel/geen/ruimte binnen vergunningplicht: invulling van begrippen vanuit de uitspraken Rendac en Amercentrale (projectbegrip).

III. Systeemverandering Natuur Doel Analyse en hoofdroutes voor een nieuw/gewijzigd vergunningstelsel

De Natuur Doel Analyses zijn een wezenlijk onderdeel van het systeem in Nederland om te kijken naar stand van de natuur, en nadrukkelijk de staat van de bodem, en uiteindelijk naar de doorvertaling naar wat wel en niet kan in Nederland.

Het grondig doorlichten en verbeteren van die aanpak via Natuur Doel Analyses biedt op langere termijn een handvat om scherper en duidelijker echt te kunnen zien wat de staat van de natuur is, inclusief vragen over verslechtering, herstel en andere natuurmaatregelen. Aan die lange termijn aanpak gaat gewerkt worden, waarbij de ruimte wordt gehouden te kijken naar de diverse modaliteiten. Het doorlichten en verbeteren van de aanpak via de Natuur Doel Analyses sluit aan bij de eenvormige structuur van de Europese rapportagesystematiek voor de Vogel- en habitatrichtlijn. Ook op korte termijn zijn stappen mogelijk rondom de Natuur Doel Analyses, zoals het herijken van de bestaande handreiking.

Een van de aanwijzingen en eerdere richtingen uit eerdere MCEN's is een fundamentele analyse van dat vergunningstelsel om zo te komen tot een nieuw/gewijzigd vergunningstelsel. Na al het voorwerk resten er thans drie hoofdroutes:

1. Een nieuwe systematiek voor vergunningplicht, gebruikmakend van ervaringen uit milieuspoor.

In deze hoofdroute wordt verkend en uitgewerkt of, gebruikmakend van ervaringen in het milieuspoor, onderscheid kan worden gemaakt tussen activiteiten met grotere en kleinere emissies in vergunningverlening en bij activiteiten met kleine emissie en depositie (zoals bijvoorbeeld een project van een projectontwikkelaar voor een woonwijk) op basis van onderzoek op voorhand gesteld kan worden dat deze activiteiten met een kleine emissie (en dus depositie) en ook andere activiteiten van natuurvergunningverlening kunnen worden vrijgesteld. De verhouding tot een geborgd maatregelenpakket is onderdeel van de verdere uitwerking.

2. Een nieuw stelsel met een nieuwe referentiesituatie.

In deze hoofdroute wordt verkend wat ervoor nodig is om middels het vaststellen van een nieuwe referentiesituatie alle bestaande emissies in één keer te legaliseren, in wezen wordt daarbij een nieuwe 'startdatum' ingevoerd voor vergunningverleningen. De verwachting is dat dit alleen kan door bij het vaststellen van de referentiesituatie direct een aanzienlijk pakket aan geborgde maatregelen te nemen dat groot genoeg is om de effecten van de bestaande deposities op de beschermde natuurwaarden te mitigeren; en eerdere ervaringen (invulling Programmatische Aanpak Stikstof) tonen het belang aan rondom adequate juridische borging.

3. Optimalisatie van het huidig stelsel

In deze hoofdroute worden verschillende opties verkend om de vergunningverlening binnen het bestaande systeem (duurzaam) weer op gang te helpen. Dit zijn opties als een rekenkundige ondergrens, het verder definiëren en invullen van additionaliteit, het definiëren van het projectbegrip en de verkenning of kleine en tijdelijke emissies van vergunningplicht kunnen worden uitgesloten. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijke kansen vanuit andere buitenlandse systemen. Eventueel kan deze hoofdroute ook benut worden voor overgang naar een toekomstig nieuw stelsel (zoals hierboven onder 1. en 2.).

Voorgesteld wordt om bij de verdere uitwerking en voorafgaand aan besluitvorming de hoofdroutes langs een aantal variabelen ("de schuifjes") te wegen.

Verder zijn ook combinaties van elementen uit de verschillende hoofdroutes denkbaar en wordt bij de verdere uitwerking ook gekeken naar het tijdsaspect (opvolgende mogelijkheden van de verschillende vergunningsystemen of onderdelen daarvan) en de samenhang met de aanpak ten aanzien van de Natuur Doel Analyses.

IV. Extern juridisch advies

Beslispunt 3 van deze notitie vraagt de MCEN om in te stemmen met de voorbereiding van adequate externe juridische advisering, als second opinion, op het samenhangende geheel van alle sporen en voorafgaand aan besluitvorming over de drie hoofdroutes of onderdelen daarvan. Dit punt hangt samen met de vraag aan de MCEN onder 2 tot reflectie over en het verlenen van de verdere opdracht voor het uitwerken van de drie hoofdroutes of onderdelen daarvan. Een voorstel met een nadere invulling daarvan zal ambtelijk worden uitgewerkt.

Dit houdt ook verband met het schuifje van rechtszekerheid – een second opinion kan daarin een waardevolle aanvulling zijn – en de daaruit volgende verkenning naar en mogelijke keuze voor een juridisch houdbaar systeem van vergunningverlening, vanuit het oplossen van problematiek van ondernemers en burgers, vanuit de investeringsbereidheid van ondernemers en omwille van het vertrouwen in de overheid.

V. Overige zaken ter besluitvorming met effect op de systematiek in Nederland

Overige zaken waarover sowieso in spoor 1 richtinggevend besloten kan worden betreffen stappen op de kortere termijn, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen besluitvorming en uitvoering en op de kortere/langere termijn. Een eerste beeld (onder voorbehoud):

1) Optimalisatie en aanpassing huidig systeem:

- Verkenning naar KDW uit de wet; besluitvorming kortere termijn: uitvoering langere termijn (wetgeving, onderdeel maatregelenpakket);
- Ondergrens/drempelwaarde: nu rekenkundige ondergrens: vervolgbesluitvorming op kortere termijn na uitkomst van het lopende voorlichtingsverzoek aan de Raad van State, uitvoering (uitvoering: o.a. o.a. botsproeven samen provincies over consequenties voor de praktijk, interbestuurlijke afspraken rond vergunningverlening, externe communicatie zodat zowel de vergunningverleners als de initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn);
- Omslag naar emissiesturing (o.a. verdere uitwerking van systematiek van doelsturing voor stikstof (en klimaat) op bedrijfsniveau; besluitvorming rond zomer;
- Aanpak van intern salderen (voor kleine en grote projecten), en in het bijzonder klein en tijdelijk, bij voorbeeld via een vrijstelling, evt. op basis van optimalisatie van het bestaand systeem of een nieuw systeem op basis van de ervaringen in het milieuspoor en evt. in combinatie met het traject rekenkundige ondergrens: besluitvorming en uitvoering: afhankelijk van invulling en maatregelenpakket.
- Beleidslijn additionaliteit (besluitvorming kortere termijn, uitvoering afhankelijk van maatregelenpakket)
- Vervolgstappen n.a.v. uitkomsten verkenning naar mogelijkheden Europese richtlijnen en verdragen (vervolgstappen in combi met spoor 4) besluit langere termijn, uitvoering langere termijn;
- Vervolgstappen n.a.v. verkenning systemen buitenland als onderdeel van optimalisatie huidig systeem: besluit langere termijn, uitvoering langere termijn;
- Wel/geen/ruimte binnen vergunningplicht: invulling van begrippen vanuit de uitspraken Rendac en Amercentrale (projectbegrip): besluitvorming kortere termijn, uitvoering kortere termijn;

2) systeem vergunningverlening (zoals hierboven genoemd):

- Een nieuw systematiek voor vergunningplicht, gebruikmakend van ervaringen uit milieuspoor: besluitvorming middellange termijn, uitvoering middellange termijn.

3) systeem vergunningverlening:

- Een nieuw stelsel met een nieuwe referentiesituatie: besluitvorming middellange termijn, uitvoering langere termijn.

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier
voor MCEenN

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Contouren programma van maatregelen spoor 2

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Er is uiteengezet welke maatregelen onderdeel zouden kunnen uitmaken van de contouren van een programma van maatregelen om de stikstofuitstoot te reduceren en de natuur te doen herstellen.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Instemmen met het voorstel.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

28-03-2025

Kenmerk *

97726719

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DG overleg Economie & Natuurherstel
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Naam * | Persoonsgegevens | Persoonsgegevens |
| Afdeling * | LVDN, LG&S | LVDN, LG&S |
| Telefoonnummer * | Persoonsgegevens | Persoonsgegevens |
| E-mailadres * | Persoonsgegevens @minInv.nl | Persoonsgegevens @minInv.nl |

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Auteur

Persoonsgegevens

T

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens@minlnv.nl

Datum

24 maart 2025

Kenmerk

DGLGS / 97726719

Kopie aan

Bijlage(n)

1

nota
TER ADVISERING

Contouren programma van maatregelen spoor 2

I. Aanleiding

In de afgelopen periode is toegewerkt naar een clustering van maatregelen als tweede fase in het MCEN-traject. In deze clusteringsfase is voor alle sporen uitgewerkt welke bouwstenen onderdeel kunnen uitmaken van een programma van maatregelen. Met deze notitie worden de contouren en de inhoudelijke eerste maatvoering geschetst van een mogelijk programma van maatregelen binnen spoor 2 (hierna 'programmacontouren') en wordt een voorstel gedaan voor het vervolgproces.

II. Bespreekpunten

De MCEN wordt gevraagd:

- Te besluiten om de maatregelen voor stikstofreductie zoals sectoraal verkend, met een passende timing (nota bene 2030 en 2035) en aanvullend robuuste borging in het pakket op te nemen;
- Te reflecteren op de sociaal-economische en maatschappelijke impact, maatvoering, het timingsvraagstuk (2030-2035) en het borgingsvraagstuk (III);
- Te besluiten over een algemeen uitgangspunt voor zonering, dat wil zeggen een afstand met een concreet reductiepercentage (gebiedsgericht);
- Te besluiten tot het uitwerken van ondersteunende en flankerende pakketten, waaronder voor de sector landbouw tot een serieus en langjarig innovatie- en toekomstpakket gericht op de blijvers.

III. Contouren van het maatregelenpakket

- De bijlage bevat per sector de eerste contouren van een programma van maatregelen. De onderstaande tabellen bevatten potentiële reducties.
- Tabel 1 geeft weer hoeveel reductie er per sector behaald kan worden met de maatregelen die zijn opgenomen in de contouren van het programma van maatregelen.

Tabel 1: Totaal potentie contourenmaatregelen i.r.t. opgaven voor 2030 en 2035

Maatregelen	Periode 2019-2030			Periode 2019-2035		
	Emis-siere-ductie (in kton NOx)	Emis-siere-ductie (in kton NH3)	Deposi-tiere-ductie (in mol/ ha/jaar)	Emis-siere-ductie (in kton NOx)	Emis-siere-ductie (in kton NH3)	Deposi-tiere-ductie (in mol/ ha/jaar)
Contouren industrie	1,0	0,25	5,16	1,0	0,25	5,16

tvangen BPZ

Contouren landbouw	-	18,6- 22,8	102,6- 160,90 mol/h./j.	-	38,6- 42,8 kton	265,0- 350,2 mol/h./j.
Contouren mobiliteit en bouw	2,6 – 4,3	-	PM	6,0 – 7,51	-	PM
Contouren gebieds- gericht					1,4	
Totale max. poten- tie contouren- maatregelen	3,6 – 5,3	18,85- 23,05	PM	7,0 – 8,81	40,25- 44,45	PM

- Tabel 2 geeft weer hoeveel restemissie er naar verwachting is indien de maatregelen, onderliggend aan de programmacontouren, worden geïmplementeerd bovenop het reeds vastgestelde en voorgenomen beleid. Tevens geeft de tabel weer hoeveel procent reductie er bewerkstelligd kan worden.

Tabel 2: Restemissie in desbetreffende jaartallen inclusief mogelijke reductie t.o.v. 2019. Hierin is het vastgesteld en voorgenomen beleid meegenomen evenals de potentiële effecten van de contouren van het programma van maatregelen.

	2019	2030	2035
Land- bouw	106 kiloton NH3	81,5 – 76,9 kiloton NH3 (af- name van 23,1 – 27,5%)	61,5 – 56,9 kiloton NH3 (af- name van 42,0 – 46,3%)
Basisin- dustrie	1,1 kiloton NH3	0,55 kiloton NH3 (afname van 50%)	0,55 kiloton NH3 (afname van 50%)
Mobiliteit en bouw	237 kiloton NOx	157,3 kiloton NOx (afname van 33,6 %)	128,3 kiloton NOx (afname van 46%)

- Dit vergt een fundamentele discussie in/ rondom de MCE&N over de sociaal-economische en maatschappelijke impact, de maatvoering, het timingsvraagstuk (2030-2035) en het borgingsvraagstuk

IV. Vervolgproces

- Voorgesteld wordt om voor de MCEN van 8 april het programma verder te concretiseren voor politieke besluitvorming. Uw reflecties op het huidige contourenprogramma en de uitkomsten van de discussie over de sociaal-economische en maatschappelijke impact, de maatvoering, het timingsvraagstuk (2030-2035) en het borgingsvraagstuk, zullen hierin meegenomen worden.

Bijlage I: Contouren maatregelen per sector i.r.t. opgave

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Tabel 1 - Defensie - Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Maatregel	Emissiereduc- tie tot 2030 (NOx)	Depositiereductie in 2030	Kosten Rijk
Verduurzaming mobiliteit en niet operationeel materieel	PM	PM	
Als opdrachtgever bijdragen aan schoon- en emissieloos bouwen (SEB)	PM	PM	
Aankoop gronden voor defensiedoeleinden inclusief versterking natuur	PM	PM	
Inzet van eigen gronden voor natuurmaatregelen	N.v.t.; natuurherstel.	N.v.t.; natuurherstel.	
Totale potentie (max.)	PM	PM	

Tabel 2: Industrie - Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Maatregel	Emissiereduc- tie tot 2030	Depositiereductie in 2030	Kosten Rijk
Intensivering Aanpak Piekbelasten (API)	0,25 kton NH ₃	4,66 mol/ha/jaar	€85 mln.
Gebiedsgerichte aanpak industrie Gelderland*	PM	PM	PM
Gerichte aanpak basisindustrie binnen zonering/(significantie)strook*	PM	PM	PM
Afvalstoffenheffing/aanscherping CO ₂ -heffing	1,1 kton NOx	0,5 mol/ha/jaar	€-231 mln.
Totale potentie (max.)	0,25 kton NH ₃ 1,1 kton NOx	5,16 mol/ha/jaar	

* effecten gebiedsgerichte maatregelen zijn in deze tabel niet opgeteld bij het totale effect. Wel vormen ze onderdeel van het totaal van tabel 5.

Tabel 3: Landbouw – Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel	Emissie-reductie tot 2030 (NH ₃)	Depositie-reductie tot 2030	Emissie-reductie tot 2035 (NH ₃)	Depositie-reductie tot 2035	Kosten Rijk
Managementmaatregelen (doelsturing)	8-11 kton	50,6-80,3 mol/h./j.	14-17 kton	78,2-124,1 mol/h./j.	0,18 mld. (tot 2030) 0,33 mld. (tot 2035)
Aanpassing stallen (doelsturing)	~2 kton	15,8 mol/h./j.	9-13 kton	71,1-102,7 mol/h./j.	0,33 mld. (tot 2030); 1,38 mld. (tot 2035).
Emissiearm aanwenden van vloeibare stikstof-kunstmest (doelsturing)	~1 kton	4,6 mol/h./j.	~1 kton	4,6 mol/h./j.	PM
Extensiveringsregeling melkveehouderij	0,6-0,8 kton	4,4-5,8 mol/h./j.	0,6-0,8 kton	4,4-5,8 mol/h./j.	0,6 mld.
Vrijwillige beëindigings-regeling veehouderijlocatie (incl. sturen op omvang kalverhouderij)	4-8 kton	27,2 – 54,4 mol/h./j.	11 kton	74,8 mol/h./j.	4 mld. (tot 2030) 6 mld. (tot 2035) **
Zonering/(significan-tie)strook 250m (=101.100ha)*			1,4 kton	36,4 mol/h./j.	PM
Totale potentie (max.)	15,6-22,8 kton	102,6-160,9 mol/h./j.	35,6-42,8 kton	265,0-350,2 mol/h./j.	

* effecten gebiedsgerichte maatregelen zijn in deze tabel niet opgeteld bij het totale effect. Wel vormen ze onderdeel van het totaal van tabel 5.

** indicatief bedrag, mogelijk is dit niet voldoende i.r.t. tot het gestelde doel.

Tabel 4: Mobiliteit en bouw- Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel	Emissiereductie tot 2030 (NOx)	Depositiereductie in 2030	Kosten Rijk
Hervorming autobelasting: versnelde uitstroom oude dieselauto's	0,5 kton	0,5 mol/ha/jaar	Extra inkomsten Rijk €200-300 mln.
Gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden met (dreigende) verslechtering	0,04 kton	0,04 mol/ha/jaar in 2024 (effect neemt af in de tijd)	2-3 mln. per traject incidenteel, 2-3 ton p.j. structureel
Hervorming autobelasting: beprijzen gebruik van personen en bestelauto's	0 (eerste effect verwacht in 2035)	0 (eerste effect verwacht in 2035)	PM
Intensiveren subsidieregeling binnenvaart	0,12 – 1,6 kton	0,1-1,3 mol/ha/jaar	€95 mln.
Herziening autobelastingen: aanpassen MRB voor versnelde instroom EV (klimaatmaatregel)	PM	PM	PM
Intensiveren programma SEB (schoon en emissieloos bouwen)	0,13 – 0,38 kton	0,1-0,3 mol/ha/jaar	€100 mln.
Industrialisering woningbouw	1,8 kton		€168 mln. jaarlijks tot 2030
Totale potentie (max.)	2,6 – 4,3 kton	0,74 - 2,14 mol/ha/jaar	

Tabel 5: Inzet gebiedsgericht - Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Maatregelen	Tot 2030			Tot 2035			Kosten rijk
	Emissiereductie (in kton NOx)	Emissiereductie (in kton NH3)	Depositiereductie (in mol/ha/jaar)	Emissiereductie (in kton NOx)	Emissiereductie (in kton NH3)	Depositiereductie (in mol/ha/jaar)	
Zonering/(significantie)strook - landbouw	0	0	0	0	1,4kton	36,4 mol/h./j.	PM
Zonering/(significantie)strook - industrie	PM	0	PM	0	0	0	PM
Gebiedsgerichte aanpak industrie Gelderland	PM	0	PM	PM	0	PM	PM
Totale potentie (max.)	PM	PM	PM	PM	1,4 kton	PM	PM

Voor Veluwe en de Peel is, conform motie Van Campen/Holman, een aparte aanpak nodig. Vanwege lokale veedichtheid is er een hoog reductiepotentieel in een breder gebied dan de bovengenoemde zonering/(significantie)strook, met name in de Gelderse Vallei. Generieke maatregelen zullen hier om te beginnen een effect hebben. Bovenop de generieke maatregelen kan worden gedacht aan gerichte

opkoop, het versneld uitrollen van stalaanpassingen of versneld uitrollen van ander faciliterend beleid. Borging is eventueel mogelijk met een aparte gebieds-norm.

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Tabel 6: Inzet natuurherstelmaatregelen i.r.t. opgave

Hoofdmaatregel natuur:	Effect	Kosten Rijk
Programma: maatregelen worden via een programma in uitvoering gebracht. Hiertoe zal een regeling opgesteld worden waarbij via een SPUK middelen gericht zullen worden uitgekeerd. Programma loopt vanaf 2026 t/m 2035.	Effect programma: Met een aantoonbaar geborgd pakket aan natuurmaatregelen per gebied (in combinatie met voldoende stikstofbronmaatregelen) wordt verslechtering van de natuur gestopt. Met dit bereikte niveau van natuurbehoud wordt, mede in het licht van de natuurherstelverordening, de basis geboden om te werken aan natuurverbetering en vergunningverlening voor diverse ontwikkelingen (t.b.v. additionaliteitstoets). Met dit programma kunnen maatregelen getroffen worden in en rondom de prioritaire N2000-gebieden, gericht op het tegengaan van verdroging, versnippering, vervuiling en het verminderen van het effect van stikstof (op verzuring/verruiging). Het gaat om ruim 133 gebieden met stikstofgevoelige habitats. In de tabel hieronder is per natuurmaatregel beschreven wat naar inschatting de opgave is in de gebieden, het effect van de maatregel, en de termijn van het effect.	3.5 miljard (incidenteel), inclusief uitvoeringskosten. Daarbij zal het bedrag voor structurele oplopen tot 57,4 mln. vanaf 2031

Natuurmaatregelen binnen programma (voorbeelden van maatregelen die veel genomen worden i.r.t. stikstof, deze lijst is niet uitputtend)	Inzicht in de opgave* & effect	Termijn effect van natuurmaatregelen (korte termijn <2 jaar, middellange termijn – rond 5 jaar, lange termijn >10 jaar)	Kosten Rijk
- <i>Beheermaatregelen (regulier)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 46% v/d gebieden. Randvoorwaarde. Achterstallig beheer vergroot effecten stikstof.	Korte termijn	120 mln. incidenteel
- <i>Beheermaatregelen (geïntensiveerd)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 93% v/d gebieden Inhaalslag die nodig is om effecten stikstof te verminderen op verruiging en verzuring. Het doel is dat geïntensiveerd beheer overgaat in regulier beheer na een bepaalde tijd.	Met name op korte termijn	110 mln. incidenteel
- <i>Hydrologische maatregelen in/rondom N2000</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 96% v/d gebieden	Lange termijn voor behalen systeemherstel, maatregelen kunnen	1,260 mld. incidenteel

	maatregel gaat verzuring, vervuiging en verdroging tegen.	ook op korte termijn al effect hebben (bv. waterpeil verhogen)	
<i>Verbeteren waterkwaliteit</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 81% v/d gebieden maatregel gaat verzuring en vervuiging tegen. Maatregel heeft effect op waterkwaliteit in (niet) stikstofgevoelige natuur	Korte termijn	180 mln. incidenteel
<i>Vergroten dynamiek</i>	Maatregel naar inschatting nodig in % gebieden: PM. Door verwijderen vegetatie wordt opgehoopte stikstof weggehaald.	Van korte tot lange termijn	60 mln. incidenteel
<i>Aanpak exoten</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 55% v/d gebieden. Verwijderen bepaalde exoten kan verzuring en vervuiging tegengaan. Maatregel kan voorkomen dat een habitat verloren gaat door een exoot	Korte termijn (lange termijn bij beheersen exoot, structureel beheer)	430 mln. incidenteel
<i>Essentiële ecologische verbindingen/connectiviteit</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 54% v/d gebieden. Het aanpakken van de drukfactor versnippering vermindert de stikstofeffecten en vergroot veerkracht systeem.	Middellange termijn	600 mln. incidenteel
<i>- Verstoring tegengaan (incl. recreatiedruk en handhaving)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 46% v/d gebieden. Tegengaan verstoring is nodig om naast aanpak stikstof tot natuurherstel te komen	Korte termijn	6 mln. incidenteel
<i>- Inrichting (binnen of buiten N2000 gebied)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in % v/d gebieden: PM. Ondersteunende maatregel die effectiviteit van andere maatregelen vergroot.	Middellange termijn	275 mln. incidenteel
<i>- Monitoring</i>	Randvoorwaardelijke maatregel.		25 mln. structureel
*Analyse door de Ecologische Autoriteit: drukfactoren op natuur die spelen in 123 bekeken gebieden. Position Paper voor Technische Briefing Ecologische Autoriteit voor Tweede Kamercommissie LVVN (EA, 2024). Update van het rapport: 'Doen wat moet en kan' (EA, 2024).			

Tabel 7: Flankerende en stimulerende maatregelen gericht op een toekomstbestendige landbouwsector

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel per drukfactor binnen programma (looptijd 2026-2035)	Maatvoering	Kosten incidenteel (totaal)	Kosten structureel (jaarlijks)
Sociaal economische begeleiding - Bestaande en aanvullende trajecten die van belang zijn voor sociale en economische vitaliteit van de agrariër	Afhankelijk samenstelling pakket	PM	PM
Bijdragen van markt- en ketenpartijen en financiers - Ketenpartijen stimuleren producten met lagere emissies door te belonen op basis van kritische prestatie indicatoren in ketenprogramma's.	Afhankelijk samenstelling pakket	PM	PM
GLB regeling vestigingssteun - Voortzetten van de vestigingssteun voor jonge agrariërs.	3.000 bedrijfsovernames per jaar mogelijk maken		€70 mln.
GLB Regeling Eco-regeling 2027 (verdienvermogen) – korting tarieven 2027 voorkomen	PM		€50 mln.
Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) – vergroten van het vermogen	Vergroten revolverend fondsvermogen	PM	PM
Bevorderen multifunctionele landbouw (MFL)	Afhankelijk samenstelling pakket	€37,5 mln.	
Subsidie voor productieve investeringen	Afhankelijk samenstelling pakket	PM	PM
Landinrichting of herstructurering gebieden	Afhankelijk samenstelling pakket	PM	PM
Impulsaanpak Klimaatadaptatie	PM	€105,8 mln.	
Totaal			

Tabel 8: Flankerende maatregelen - Versterking sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel (looptijd 2026-2035)	Maatvoering	Kosten incidenteel (totaal)	Kosten structureel (jaarlijks)
<u>De basis op orde voor brede plattelandsontwikkeling</u> Stem van het landelijk gebied versterken en kennis over vitaal landelijk gebied opbouwen	Plattelandsgezant, maatschappelijke raad, Rural Pact, kennisprogramma	€200.000	€498.000
<u>Sociaal Economische investeringsprogramma voor regio's</u> Middelen voor behouden en verbeteren van de sociale en economische vitaliteit van regio's en gemeenschappen. Decentrale overheden aan zet obv kaders van het rijk.	Gericht op meest urgente gebieden of inzet voor alle provincies. Voortbouwend op lopende rijksprogramma's.	€96 miljoen	PM
<u>Transitieplan voor werknemers</u> I.r.t. sociaaleconomische investeringsprogramma wordt er gewerkt aan een transitieplan voor werknemers.	Afhankelijk van impact pakket beperkte of nauwe betrokkenheid vanuit het Rijk.	€300.000	€200.000
<u>Betrekken van de samenleving</u> Geef getroffen ondernemers niet het gevoel dat zij alleen de lasten dragen. Laat de samenleving meebetalen.	Middelen uit de samenleving mobiliseren voor omschakeling, publiekscampagnes, onderwijs.	PM	PM
<u>Draagvlak en maatschappelijke acceptatie</u>	Middelen voor participatieve besluitvorming, communicatie, procedurele en distributieve rechtvaardigheid, betrouwbare overheid, menselijke maat.	PM	PM
Totaal		€96,5 mln.	€698.000

NB: flankerende maatregelen zijn afhankelijk van het uiteindelijke pakket en worden zodoende later nader geconcretiseerd.

Tabel 9: Ondersteunende maatregelen

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel (looptijd 2026-2035)	Maatvoering	Kosten inciden- teel (totaal)	Kosten structu- reel (jaarlijks)
Ondersteuning aan mede-overheden om aanpassing van ruimtelijke plannen door te voeren	Afhankelijk van zwaarte pakket	PM	PM
Faciliteit aankoop gronden	Aankoop van 10 locaties per jaar		€200 miljoen
Ondersteuning via zaakbegeleiders	Ondersteuning aan ca. 1.000 agrarisch ondernemers per jaar		€17,7 miljoen
Ondersteuning uitvoering in gebieden	Additionele inzet in 5-7 omvangrijke gebieden waar stapeling van urgente opgaven plaatsvindt		€2,8 miljoen
Pilots zoals het ondernemingsplan	PM	PM	PM
Maatwerk aanpak	PM	PM	PM
Totaal			

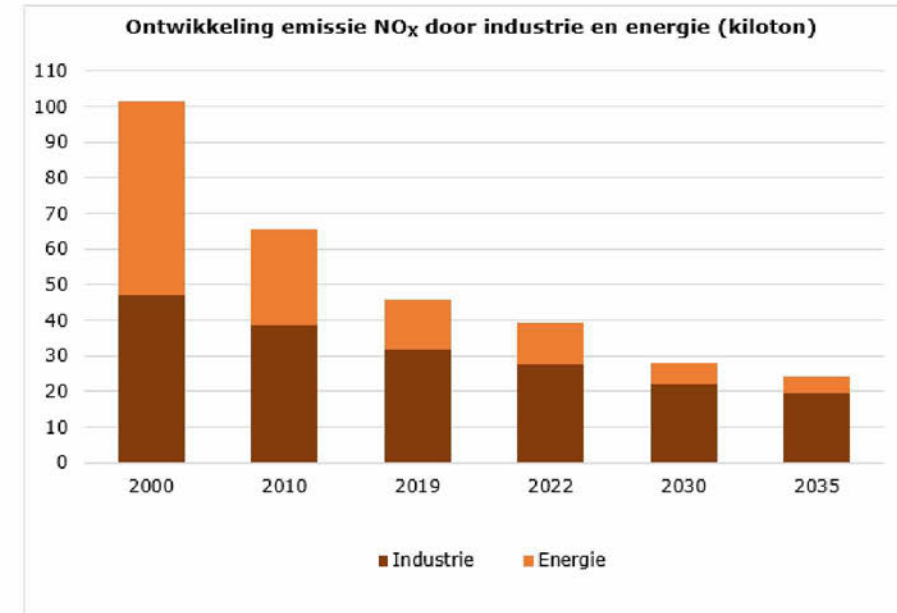
INDICATIEVE AMBTELIJKE
DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

Maatregelen industrie

T.b.v. DGO Deepdive 27-03-2025

Huidige bijdrage industrie

- Depositie bijdrage van de industrie&energiesector is 2,17%. Kortom, weinig oplossend vermogen.
- Industrie (en energiesector) ligt op koers om indicatieve sectordoel van -38% NOx emissiereductie te halen in 2030, en -48% in 2035 (t.o.v. 2019).
- Vanwege al bestaand doel- en emissie beleid sinds de jaren '90 zijn er grote reducties geweest in industrie en energiesector.
- **3 sporenaanpak: (verplichtend en bovenwettelijk stimulerend)**
 - **Nationale en internationale wetgeving:** BBT valt onder de EU Richtlijn Industriële Emissies. Deze normen worden geregeld aangescherpt. Er komt een herziening en aanscherping aan per 1 juli 2026!
 - **Klimaatbeleid:** EU ETS, de CO2-heffing, energiebesparingsplicht, CO2-maatwerkafspraken en SDE++, VEKI-subsidies. Zijn indirecte prikkels voor bedrijven om NOx reductie te realiseren door verduurzaming van verbrandingsprocessen.
 - Aanvullend daarop loopt **Aanpak Piekbelasters industrie** (op NH3) . Recente maatwerkbijdragen aan Rockwool en Yara en in afrondende fase subsidietender, resulteert in ruim 300.000 kg NH3 reductie = 30% reductie NH3 in basisindustrie.



Belangrijke feitjes:

- ❖ In de RIVM-lijst van 3.000 grootste piekbelasters op Natura - 2000 gebieden (op basis van **depositie**) zitten maar 28 industriële bedrijven. In de top 100 maar 4 bedrijven
- ❖ Binnen straal van 500 m zitten (naar verwachting) circa 6 bedrijven uit basisindustrie
- ❖ Om 1 mol/h/jr depositie te reduceren is 0,15Kton ammoniak reductie in landbouw nodig, en 2,1Kton reductie (Nox) in industrie. Kortom, een factor 14 hoger voor de industrie. (bron: RIVM)
- ❖ Meest effectieve inzet in industrie is ammoniak reductie in de basisindustrie

Mogelijke extra maatregelen industrie

- **Acceptabel, want kosteneffectief en haalbaar en betaalbaar:**

1) Intensivering van de Aanpak Piekbelasting (API) = tenderregeling voor 250.000 kg NH₃ reductie, daarmee haalt basisindustrie reductie van 50% NH₃ in 2030.

- **Nader te bezien:**

2) Gebiedsgerichte aanpak industrie in Gelderland.

3) gerichte aanpak basisindustrie binnen zone 500 m Natura 2000 gebieden

4) Afvalstoffen heffing & Verhoging CO₂-heffing afvalbedrijven.

Maatregel	Kosten privaat/overheid	Effect stikstof	Argumentatie wel/niet.
Intensivering Aanpak Piekbelasters Industrie (API) <i>(subsidieregeling voor ammoniakreductie industrie)</i>	Overheid: 85mln bovenop gereserveerde API gelden van 23 mln.	Emissie reductie: 4,66 mol/ha/jr (op nabijg. N2000) (emissie reductie NH3: 250.000kg)	Groot effect op nabijgelegen natuurgebieden. Leidt tot 30% extra reductie en daarmee in totaal tot 50% reductie NH3 in basisindustrie.
Gebiedsgerichte aanpak industrie Gelderland -actieplan steenfabrieken, onderzoek energierotonde Eerbeek, Parenco mw	PM	PM	In kader van grote belasting Veluwe extra inzet
Gerichte aanpak basisindustrie binnen zoneringsgebied (500M)	PM	PM	Gericht op bedrijven uit de basisindustrie in zone van 500 m rond N 2000 gebieden (dus niet compost en mestvergisters)
Afvalstoffen heffing/aanscherping CO2 heffing. (onder voorbehoud VJN besluitv.)	Afvalstoffenheffing: 231 mln. in 2030 Aanscherping CO2: PM	Depositie reductie: 0,5 mol/ha/jr.	-lastenverzwaring burgers / bedrijven -zet verduurzamingsplannen/FID's onder druk (wispelturig beleid).
Versneld afbouwen fossiele subsidies	Kosten privaat ca. 192 mln. (MMP) en EB (PM)	Depositie reductie: 0,2 mol/ha/jr	-lager opbrengst natuur -slecht voor vestigingsklimaat -EU proces hiervoor loopt
Aanpassing BBT grens	Private kosten tussen 300 en 600 mln. tot 2030 en daarna 80 mln. structureel	Emissie reductie: 1,9 mol/ha/jr	-lage opbrengst natuur -loopt vooruit op EU normering per 1 juli 2026 -hoge kosten / ondoelmatig
Sluiting/intrekken vergunningen industriële piekbelasters	Overheid: 4 industriële bedrijven uit top 100: 14,5 mlrd. Alle 26 indst bedrijven uit top 3.000: 18,3 mlrd.	4 indr. bedrijven: 3,6 mol/ha/jr. 26 indr. bedrijven: 4,9 mol/ha/jr.	Zeer hoge kosten, weinig effect dus zeer ondoelmatig!
NOx heffing	Privaat: 200 mln. per jaar (daarnaast uitgaven bedrijven/inkomsten overheid tot 340 mln per jaar afhankelijk van vlakke of niet vlakke heffing)	Depositie reductie: 4,3 mol/ha/jr	-relatief laag natuureffect -sector toon al snelle reductie door verduurzaming / klimaatbeleid -versnelling zeer kostbaar

MAATREGELEN MOBILITEIT

Achtergrond: PBL emissieramingen 2025

Sector	Reductie (raming) 2019-2030	Reductie (raming) 2019-2035
Industrie en energie – NO _x	39%	48%
Mobiliteit – NO _x	34%	46%
Landbouw – NH ₃	22%	25%

1. Wegverkeer (personen- en vrachtverkeer)

Algemeen: er wordt al veel effectief genormeerd en beprijsd:

- Europese CO₂-normen voor wegvoertuigen
- Wegverkeer onderdeel van ETS2
- Invoering vrachtwagenheffing
- Brandstofaccijns, bpm, MRB en bijtelling
- Europese emissienormen voor nieuwe voertuigen worden voortdurend aangescherpt.

Vastgestelde aanvullende maatregelen vanuit klimaat en stikstof zijn o.a.:

- Fiscale maatregelen
- Handhaving ad blue

Wat kan aanvullend nog zorgen voor snellere daling stikstofuitstoot?

1. Herziening autobelastingen: versnelde uitfasering oude dieselauto's

- Aanpassing motorrijtuigenbelasting (MRB): invoering stikstoftoeslag voor Euro-5 of Euro-6 dieselpersonen- en bestelauto's en ouder + verhogen van MRB-fijnstoftoeslag voor dieselbestelauto's zonder roetfilter
 - Reductie: circa 0,5 mol ha/jaar in 2030
 - Kosten: levert na invoering budget op
 - Kan snel: fijnstoftoeslag in 2026, stikstoftoeslag in nieuw MRB systeem 2027 op zijn vroegst
- Eventueel verder te versnellen door sloop- en vervangingssubsidie voor bestelauto's (idee PBL)

2. Gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden met (dreigende) verslechtering

- Met name lokaal effectief -> nader te bepalen in gebiedsgerichte aanpak
- Landelijk effect klein (0,04 mol/ha/j in 2024, effect neemt af in de tijd),
- 2-3 mln. per traject incidenteel, 2-3 ton p.j. structureel - per saldo levert het inkomsten op (via snelheidsboetes)
- Uitvoerbaar vanaf 2028

3. Herziening autobelastingen: gedragsmaatregel fiscaliteit (beprijzen gebruik van personen en bestelauto's) -> politiek 'no go'

- Lange termijn-maatregel: effect naar verwachting pas in 2035
- Effect op dit moment onbekend, omdat voorbereiding al enkele jaren stil ligt
- Kostenneutraal was het uitgangspunt

4. Herziening autobelastingen: aanpassing MRB voor versnelde instroom EV

- Vanwege hogere gewicht worden EV's in beginsel zwaarder belast in de motorrijtuigenbelasting. Er zijn verschillende varianten waarmee dit kan worden aangepast.
- Herziening autobelastingen is onderdeel van besluitvorming over klimaatpakket
- Kosten en stikstofreductie: PM

2. Scheepvaart

Algemeen: er wordt al veel genormeerd en beprijsd:

- Opname in ETS(2) voor van zeescheepvaart (2024) en binnenvaart (2027)
- Europese emissienormen voor nieuwe motoren in de binnenvaart
- Internationale emissienormen voor de emissies van NO_x door de zeescheepvaart op de Noordzee
- Europese Walstroom verplichting per 2030

Vastgestelde aanvullende maatregelen vanuit klimaat en stikstof o.a.

- Subsidie voor verduurzaming van binnenvaartschepen en zeeschepen
- Subsidies voor walstroom
- Aanleg van walstroom voor binnenvaart (rijksligplaatsen)

Wat kan aanvullend nog zorgen voor snellere daling stikstofuitstoot?

5. Intensiveren subsidieregeling binnenvaart

- Reductie: tussen 0,1-1,3 mol/ha/jaar (inschatting voor 2030)
- Kosten: € 95 miljoen (20 miljoen in 2025, 15 miljoen 2026 t/m 2030)
- Kan snel: dit jaar enorme overvraging, snelle slag te maken als er bij VJN 20 miljoen bijkomt voor 2025.

3. Mobiele werktuigen incl. schoon en emissieloos bouwen (SEB)

Algemeen: er wordt al veel genormeerd en geprijsd:

- Europese emissienormen die voortdurend worden aangescherpt.
- Aanvullend is op 1 januari 2024 via Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) emissiereductieplicht:
 - Wettelijke verplichting treffen van maatregelen die uitstoot van stikstof beperken bij bouw- en sloopwerkzaamheden van bouwwerken + informeren bevoegd gezag
 - Bevoegd gezag kan mbv 'Routekaart Schoon en Emissieloos Bouwen' toetsen of voldoende invulling wordt gegeven aan de emissiereductieplicht en zo nodig via een maatwerkvoorschrift aanvullende maatregelen laten treffen.
 - Richting 2030 worden de emissie-eisen in de Routekaart SEB steeds strenger, waardoor het ingezette bouwmaterieel steeds schoner en meer emissieloos wordt.

Vastgestelde aanvullende maatregelen vanuit klimaat en stikstof o.a.

- Programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB), inclusief convenant, routekaart en subsidies.

Wat kan aanvullend nog zorgen voor snellere daling stikstofuitstoot?

6. Intensiveren programma SEB, o.a. subsidieregeling bouwmaterieel en de SPUK voor medeoverheden, zodat zij strenger uit kunnen vragen bij aanbestedingen.
 - Reductie: 0,1-0,3 mol/ha/jaar in 2030
 - Kosten: € 100 miljoen (25 miljoen per jaar 2027 t/m 2030)
 - Inzet vanaf 2027, want in 2025 en 2026 nog budget, om de afgesproken ambitie van 60% stikstofreductie in de bouw voor elkaar te krijgen
 - Belangrijk: SEB werkt 2 kanten op -> draagt bij aan depositiedaling (spoor 2), maar helpt vooral ook de projecten vooruit (spoor 1): met schoon en emissieloos materieel is vergunningverlening of bijvoorbeeld een ecologische onderbouwing (zonder vergunning) veel eenvoudiger.
7. Als wettelijke prestatie-eis 'minimumniveau routekaart SEB' opnemen in Bbl zodat zowel voor initiatiefnemer als bevoegd gezag duidelijk is aan welke eisen emissiereducerende maatregelen minimaal moeten voldoen.

4. Luchtvaart

Algemeen

- Luchtvaart draagt gemiddeld ongeveer 0,1% bij aan de depositie in Natura 2000-gebieden. Op stroken van natuurgebieden dichtbij Schiphol is de bijdrage maximaal 1%. Dit is de bijdrage van vliegbewegingen boven Nederlands grondgebied van en naar Nederlandse luchthavens, zowel boven als onder de 3000 voet¹.
- Sturing emissiereductie luchtvaart gaat via internationale afspraken en klimaatmaatregelen.
- Luchtvaart valt o.a. onder ETS

Vastgestelde aanvullende maatregelen vanuit klimaat en stikstof o.a.

- Vanuit stikstofaanpak wordt gewerkt aan de maatregel elektrisch taxiën op Schiphol. Dit zorgt voor circa 0,3-0,4 mol/ha/jaar.

Gelet op de geringe depositiebijdrage door vliegbewegingen van en naar Nederlandse luchthavens, leiden aanvullende maatregelen niet tot een wezenlijk snellere daling van de stikstofdepositie. Indien desondanks - voor de beeldvorming - een aanvullende maatregel gewenst is:

- Vliegbelasting. Kabinet is van plan om die per 2027 te verhogen (klimaatmaatregel).

Algemeen aandachtspunt:

- Binnen de sector mobiliteit is al sprake van veel effectieve normering en beprijzing.
- De belangrijkste factor achter de grote afname van emissies door mobiliteit is de voortdurende aanscherping van Europese en internationale emissienormen.
- Aanvullende maatregelen hebben daarom vooral een versnellend effect op de daling van de depositie, maar leiden niet structureel tot een hogere emissie- en depositiereductie.
- Tevens betekent dit dat de depositiedaling binnen de sector mobiliteit vrijwel volledig ten goede komt aan de natuur en niet inzetbaar is voor projecten.

¹ De depositiebijdrage van vliegbewegingen boven Nederlands grondgebied van en naar Nederlandse luchthaven boven de 3000 voet is ongeveer 0,01%.



Mogelijke contouren bouwblokken:

- Gebouwde omgeving**
- Landbouw**
- Zonering**
- Natuur**
- Ondersteunend**
- Flankerend**

*(industrie en mobiliteit in
aparte bijlagen)*

MCE&N 1 april 2025



Toelichting

- › In deze notitie staat per bouwblok een aantal mogelijke maatregelen met effecten en kosten.
- › Disclaimer: ambtelijk ter illustratie. De maatvoering kan nog omhoog of omlaag, afhankelijk van de besluitvorming.



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Maatregelen gebouwde omgeving

MCE&N 1 april 2025



Potentiële reductiemaatregelen

	Emissie- reductie tot 2030 (Kton)	Depositie- reductie 2030 (mol/ha/jaar)	Emissie- reductie tot 2035 (Kton)	Depositie- reductie 2035 (mol/ha/jaar)	Kosten Rijk
<i>Industrialisatie woningbouw ('fabrieksmatige bouw')</i> • Door woningen in de fabriek te bouwen, daalt de tijdelijke stikstofuitstoot op de bouwplaats. Om de productie te verhogen, moet het aantal orders omhoog. • Via de subsidievoorwaarden is strenger sturen op stikstof mogelijk, zodat de facto ook de stap naar biobased bouw materiaal en meer emissieloos materieel wordt afgedwongen. Het maximale berekende reductiepotentieel is een factor 10. In deze berekening is uitgegaan van een gemiddelde halvering van de stikstofemissie per gebouwde woning. • Doorrekening is gebaseerd op 50% fabrieksmatige bouw in 2030 (doelstelling regeerprogramma). Tijdelijke emissie per woning daalt gemiddeld van 30 kg naar 15 kg. • 2026 t/m 2030: ingroeipad uitgaande van gemiddeld 30% fabrieksmatige bouw per jaar in deze periode, ofwel gemiddeld 24.000 woningen op een nieuwbouwproductie van 80.000 woningen per jaar. Emissiereductie per jaar: 24.000 woningen * 15 kg stikstofreductie = 0,36 ton per jaar. • 2031 t/m 2035: 50% fabrieksmatige gebouw op een nieuwbouwproductie opgave van 80.000 woningen per jaar. Emissiereductie per jaar: 50% nieuwbouwopgave (40.000 woningen) * 10 kg reductie = 0,6 kton per jaar.	1,8 kton	Deposities nog niet doorgerekend.	4,8 kton	Deposities nog niet doorgerekend.	Ingroeipad naar 168 mln/jaar tot 2030



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Maatregelen Landbouw

MCE&N 1 april 2025



Geborgde doelsturing (blijvers generiek)

	Emissie-reductie tot 2030 (Kton)	Depositie-reductie 2030 (mol/ha/jaar)	Emissie-reductie tot 2035 (Kton)	Depositie-reductie 2035 (mol/ha/jaar)	Kosten Rijk
Bedrijfsspecifieke, afrekenbare emissienormen ammoniak (wettelijk verankerde doelsturing)					Tot 2030: 0,5 mld.
<i>Uitwerking zal gebeuren op basis van Kamerbrief 14 februari. De uitvoeringskosten bestaan uit doorontwikkeling van KPI-systematiek en uitrollen stoffenbalans, data en monitoring, toezicht en handhaving en implementatie van doelsturingssystematiek. Opbrengst afhankelijk van de hoogte van de norm, wordt nu uitgewerkt. Eerste inschattingen:</i>					
• Managementmaatregelen <i>Via managementmaatregelen voor veevoer, weidegang, stal en mest is voor gangbare melkveebedrijven een emissiereductie van 20% in 2030 en 30% in 2035 mogelijk (ca. 10 resp. 15 kton). In de varkenshouderij is door veevoermaatregelen (lager ruweiwitgehalte) een reductie mogelijk van 1 kton in 2030 en 2 kton in 2035. Voorwaarden zijn duidelijkheid over de hoogte van de bedrijfsemissienorm in 2030/2035 en een intensief stimulerings- en kennisoverdrachtprogramma</i>	11	50,6 – 80,3	17	78,2 – 124,1	Tot 2030: 0,18 mld. Tot 2035: 0,33 mld.
• Aanpassing stallen <i>Aanname: 10% aanpassing van stallen in 2030 (afhankelijk van het weer mogelijk zijn van natuurvergunningverlening). Na 2030 is een verdere reductie van de stalemissies van ammoniak mogelijk door de verdere uitrol van emissiearme stallen. Aanname is dat 40%-50% van de stallen in 2035 voldoet aan nieuwe emissiegrenswaarden. Dit wordt op dit moment nader verkend. Belangrijk aandachtspunt is interferentie met de invulling van normering voor dierwaardigheid en effect op technisch potentieel van emissiereductie door grotere leefruimte per dier.</i>	2	15,8	9-13	71,1 – 102,7	Tot 2030: 0,33 Tot 2035: 1,38 – 1,72 mld.
Emissiearm aanwenden van vloeibare stikstofkunstmest	1	4,6	1	4,6	PM
Totaal	14	71 – 100,7	27 – 31	153,9 – 231,4	2030: 1,01 mld. 2035: 2,55 mld.



Geborgd natuurlijk verloop (generiek)

	Emissie-reductie tot 2030 (Kton)	Depositie-reductie 2030 (mol/ha/jaar)	Emissie-reductie tot 2035 (Kton)	Depositie-reductie 2035 (mol/ha/jaar)	Kosten Rijk
Extensiveringsregeling melkveehouderij <i>Melkveebedrijven verminderen vrijwillig gedurende drie jaar 10 tot 20% van hun melkkoeien en laten de bijbehorende fosfaatrechten doorhalen. Gedurende drie jaar mag het aantal melkkoeien niet toenemen.</i>	0,6 – 0,8 (uitgaande van 75.000-100.000 melkkoeien)	4,4-5,8	0,6 – 0,8	4,4-5,8	0,6 mld.
Beëindigingsregeling veehouderijlocatie <i>5 tot 10 % geborgd natuurlijk verloop bovenop huidige lbv-regelingen</i>	4 – 8 (5% - 10% krimp)	27,2 – 54,4*	11 (15% krimp)	74,8*	4 (2030) - 6 mld. (2035)
Sturen op omvang van kalverhouderij <i>1) Invoering van dierrechten op basis van de Meststoffenwet (directe sturing); 2) Invoeren van afrekenbare bedrijfsspecifieke emissiedoelen (doelsturing) (indirecte sturing op de omvang, afhankelijk van de hoogte van de bedrijfsnormen);</i>	Komt terug in beëindiging (indicatie: 25% krimp = circa 1 kton).	Komt terug in beëindiging (indicatie: 7,3).	Komt terug in beëindiging.	Komt terug in beëindiging.	Evt.: Nadeelcompensatie, afhankelijk invoertermijn
Totaal	4,6 – 8,8 kton	31,6 – 60,2 m/h/j	11,6 – 11,8 kton	79,2 – 80,6 mol/ha/jaar	2030: 4,6 mld. 2035: 6,6 mld.

*Omrekenfactor gebaseerd op data LBV-regelingen, 1 kton = 6,8 mol.



Totale potentiële reductie (generiek)

	2030 (kton)	% t.o.v. 2019	2035 totaal (kton)	% t.o.v. 2019
Emissiereductie op basis van huidig beleid (LBV-regelingen en Srv)	5,9-6,3	5,5–6,9%	5,9-6,3	5,5–6,9%
Potentiële emissiereductie voorgenomen en nieuw beleid	18,6-22,8	17,5-21,5%	38,6-42,8	36,4-40,4%
<i>Waarvan doelsturing</i>	<i>14</i>	<i>13%</i>	<i>27-31</i>	<i>27-29%</i>
<i>Waarvan geborgd natuurlijk verloop</i>	<i>4,6-9,8</i>	<i>5-10%</i>	<i>11,6-11,8</i>	<i>13-15%</i>
Totaal maatregelen	24,5–29,1	23-29%	44,5 – 49,1	44-50%



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Maatregelen zonering

MCE&N 1 april 2025



Potentiële invulling – zonering/gebiedsgericht

Maatregel 1 (zonering N2000): Met een zonering rond stikstofgevoelige N2000-gebieden wordt ingezet op breed natuurherstel (waterkwaliteit, hydrologie en stikstof). Stikstofemissies nabij N2000-gebieden hebben veelal een relatief hogere bijdrage aan de druk op nabijgelegen N2000-gebieden. In veel gevallen zal een zonering passend zijn, maar de diversiteit van N2000-gebieden vereist ruimte voor maatwerk vanuit provincies voor grootte van de zone voor stikstof, bredere zones voor hydrologisch natuurherstel of juist gebieden waar een zonering niet nodig is. Voor de beoogde extensivering in deze zones wordt ingezet op een combinatie van normerend beleid, om te komen tot een geborgde aanpak, en faciliterend beleid, om de beweging van individuele bedrijven te ondersteunen.

Maatregel 2 (gebiedsspecifieke aanpak): Een aanvullende aanpak voor Veluwe en de Peel, conform motie Van Campen/Holman. Vanwege lokale veedichtheid is er een hoog reductiepotentieel in een breder gebied dan de genoemde zonering, met name in de Gelderse Vallei. Generieke maatregelen zullen hier om te beginnen een effect hebben. Bovenop de generieke maatregelen kan worden gedacht aan gerichte opkoop, het versneld uitrollen van stalaanpassingen of versneld uitrollen van ander faciliterend beleid. Borging is eventueel mogelijk met een aparte gebiedsnorm.



Kosten en opbrengst zonerings

Maatregelen voor extensivering van grondgebonden sectoren binnen zones zijn aanvullend op generiek beleid waarbij aanvullende maatregelen focussen op een pakket van normering en faciliterend beleid bestaande uit afwaardering grond, extensiveringspremie, stalaanpassingen en ANLb. Hier zijn zowel eenmalige als structurele kosten aan verbonden.

Oppervlakte agrarische grond	Emissiereductiepotentieel NH3	Depositiereductiepotentieel NH3	Kosten eenmalig (melkveehouderij + akkerbouw)	Kosten structureel (melkveehouderij + akkerbouw)
101.100 ha	1,4 kiloton	36,4 mol/ha/jaar	PM	PM



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Natuurmaatregelen

MCE&N 1 april 2025



Potentiële natuurmaatregelen

Beschrijving maatregel	Effecten ecologisch en i.r.t. stikstof	Kosten Rijk
Programma: maatregelen worden via een programma in uitvoering gebracht. Hiertoe zal een regeling opgesteld worden waarbij via een SPUK middelen gericht zullen worden uitgekeerd. Binnen het programma worden effectieve maatregelen getroffen in en rondom prioritaire Natura 2000-gebieden die leiden tot het wegnemen van drukfactoren en daarmee het tegengaan van verslechtering. Er wordt geprioriteerd op de meest urgente/impactvolle gebieden waarbij de meest effectieve maatregelen gekozen worden die leiden tot systeemherstel. Programma loopt vanaf 2026 t/m 2035. Met dit programma kunnen maatregelen getroffen worden in en rondom de prioritaire N2000-gebieden. Het gaat om 133 gebieden. De belangrijkste maatregelen staan hiernaast beschreven.	Met een aantoonbaar geborgd pakket aan natuurmaatregelen per gebied (in combinatie met voldoende stikstofbronmaatregelen) wordt verslechtering van de natuur gestopt. Met dit bereikte niveau van natuurbehoud wordt, mede in het licht van de natuurherstelverordening, de basis geboden om te werken aan natuurverbetering en vergunningverlening voor diverse ontwikkelingen (t.b.v. additionaliteitstoets). De natuurmaatregelen zijn gericht op het tegengaan van verdroging, versnippering, vervuiling en het verminderen van het effect van stikstof (op verzuring/verruiging). Voorbeelden van relevante maatregelen: - Beheermaatregelen (regulier) - Beheermaatregelen (geïntensiveerd) - Hydrologische maatregelen in/rondom N2000 - Verbeteren waterkwaliteit - Essentiële ecologische verbindingen/connectiviteit - Vergroten dynamiek - Aanpak exoten - Verstoring tegengaan (incl. handhaving) - Inrichting (binnen of buiten N2000 gebied) - Monitoring NB: - De maatregelen dienen in samenhang (qua tijd en maatvoering) met bronmaatregelen te worden genomen voor een succesvol en duurzaam resultaat. - Met deze maatregelen wordt ingezet op het tegengaan van verslechtering van de natuur. We kunnen op dit moment geen uitspraken doen over het effect van de maatregelen op het behalen van de gunstige staat van instandhouding (einddoel) van de habitats en soorten in de gebieden.	3.5 miljard (incidenteel), inclusief uitvoeringskosten. Daarbij zal het bedrag voor structurele oplopen tot 57,4 mln. vanaf 2031



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Ondersteunende maatregelen

MCE&N 1 april 2025



Potentiële ondersteunende maatregelen

	Effecten maatregel	Kosten Rijk
10.1 Ondersteuning om aanpassing van ruimtelijke plannen (omgevingsplannen) door te voeren bij veranderde bedrijfsvoering. Aanpassen van omgevingsplannen betekent extra werk voor gemeenten. De ondersteuning vanuit het Rijk van gemeenten betreft fte's en/of middelen. De maatvoering hangt af van de zwaarte van de maatregelen en ook in hoeverre die generiek zijn of meer gebiedsgericht. Meer ondersteuning is nodig wanneer maatregelen een of meerdere specifieke gebieden harder treffen.	• Versnelling aanpassing wet- en regelgeving en/of ruimtelijke keuzes doorvoeren die randvoorwaardelijk zijn voor toekomstbestendige veranderingen in het landelijk gebied. • Meer inzet en capaciteit leidt ook tot versnelling van uitvoering en daarmee realisatie van de beoogde effecten, bijv. van een regeling voor vrijwillige beëindiging.	<i>PM, afhankelijk van uitwerking pakket.</i>
10.2 Het hebben van een faciliteit voor de aankoop van gronden om in te zetten voor gewenste maatregelen zoals verplaatsing van bedrijven of herinrichting/herbestemming (al dan niet via voorkeursrecht). In het basisscenario gaan we uit van aankoop van 10 locaties per jaar .	• Oplossen grondpuzzel, juiste bedrijf op juiste plek en/of ruimte voor natuur en andere (economische) activiteiten. • Belangrijke schakel om beweging in het systeem te krijgen. Dit geldt in algemene zin (generiek, geheel Nederland) en in bijzondere mate in gebiedsspecifieke aanpak.	De uitvoeringskosten Nationale Grondbank bedragen € 11 mln voor de periode 2027-2030. De raming voor aankoopkosten minus opbrengsten en eventuele afwaardering van 10 locaties per jaar is voor de periode 2027-2030 circa € 200 miljoen. <i>NB. Raming nader uit te werken op basis van gerichte grondverwervingsstrategie.</i>
10.3 Ondersteuning via zaakbegeleiders: Persoonlijke vrijwillige begeleiding voor agrarische ondernemers. In dit basisscenario wordt ondersteuning geboden aan circa 1.000 agrarisch ondernemers . Ondersteuning is van meerwaarde voor ondernemers die voor een lastige keuze staan, denk aan deelname aan (vrijwillige) beëindiging. En ondernemers in gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar gebiedsspecifieke maatregelen genomen gaan worden. <i>NB. ondersteuning via zaakbegeleiders is momenteel gericht op agrarische ondernemers. Het kan ook door departementen voor andere sectoren worden ingezet.</i>	• Ondernemers krijgen steun en begeleiding bij het maken van zeer lastige keuzes over het toekomstperspectief van hun bedrijf. • Ondernemers hebben met een zaakbegeleider één vast aanspreekpunt bij de overheid, die hen ook verder kan helpen richting andere overheden. De zaakbegeleider brengt de verschillende overheden waar de ondernemer mee te maken heeft samen en zet zo bijv. vergunningsverleningsprocessen in gang. • De (Rijks)overheid krijgt voor ondernemers weer een menselijk gezicht. Het helpt om het vertrouwen van ondernemers in de overheid te herstellen.	Kosten basisscenario ca. € 17,7 mln per jaar . Hiervan is ca. € 8,0 mln/jr voor inzet van zaakbegeleiders en € 9,7 mln/jr voor het equiperen van zaakbegeleiders en verantwoordelijke uitvoering (o.a. kennis en expertise). In aanvulling op nog beschikbare middelen bedragen de totale kosten dan t/m 2030 ca. € 73,7 mln . <i>NB. kosten voor ondersteuning 1.000 ondernemers. Kosteninschatting o.b.v. ervaring aanpak piekbelasting.</i>



Potentiële ondersteunende maatregelen

	Effecten maatregel	Kosten Rijk
10.4 Ondersteuning uitvoering in gebieden. Ondersteunen van de uitvoering in 5-7 omvangrijke gebieden (bijv. Veluwe, De Peel, Groene Hart) waar agrarische ondernemers staan voor een stapeling van urgente opgaven. In deze gebieden begeleiding en versterking met capaciteitsinzet van het Rijk. Met actiegerichte gebiedsafspraken om naar de opgaven te instrumenteren. Het gaat onder meer om inzet van expertise over grond, het alloceren van bestaande financiële middelen en (ruimte in) kaderstelling.	• Versnelling en versterking van de uitvoering van gebiedsspecifieke maatregelen en proposities van gebieden zoals Gelderse Vallei en De Peel. • Ondersteuning van uitvoering van generieke maatregelen zoals een vrijwillige beëindigingsregeling in specifieke gebieden. • Concrete realisatie van beoogde resultaten, zoals ruimtelijke zonering en duidelijkheid over toekomst van agrarische bedrijven. • Oplossingen voor knelpunten die op het boeren erf en in het gebied passen om versneld resultaten te behalen.	Inzet menskracht: 4 fte per gebied voor de periode van vijf jaar. Uitgaande van € 100 k per FTE en 7 gebieden = jaarlijks € 2,8 mln. Dit is t/m 2030 een totaal van € 14 mln. Dit is exclusief eventueel werkbudget.
10.5 Pilots zoals het ondernemingsplan Pilots worden opgezet om innovatieve oplossingen te testen en evalueren, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening, verduurzaming, innovaties of samenwerking tussen gebiedspartijen. Voorbeeld is de pilot ondernemingsplan die momenteel wordt uitgevoerd op de Veluwe en De Peel. Twee mogelijke scenario's voor opschaling: 1. Vier prioritaire gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden van ongeveer vijf gemeenten met totaal 600 ondernemers. Hierin heeft LVVN een trekkende rol. 2. Landsbreed aanbieden, 12 regio's (provincies) en circa 1.000 ondernemers. Hierin zullen de provincies een trekkende rol moeten spelen.	• Testen en evalueren van innovatieve oplossingen om te kunnen besluiten over eventuele opschaling. Naarmate meer wordt ingezet op innovatieve oplossingen, zal er meer behoefte zijn aan pilots. • Ondernemingsplan biedt handelingsperspectief aan ondernemers die willen verduurzamen.	Kosten voor een pilot zijn afhankelijk van de invulling van de pilot. De kosten voor de ondernemingsplanaanpak zijn ca. € 50 k per ondernemer . Deze kosten zijn voornamelijk toe te schrijven aan subsidie voor ondernemers, organisatie en ontwikkeling regionale KPI's, emissie monitoring en begeleiding in de uitvoering van het plan.
10.6 Maatwerk Individueel maatwerk geeft toekomstperspectief aan ondernemers. Maatwerk is vooral relevant om in te zetten bij: • Generieke maatregelen voor vrijwillige bedrijfsbeëindiging (<i>maatregel 2 uit landbouwpakket</i>), • Rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar gebiedsspecifieke maatregelen worden inzet (<i>maatregel 3 uit landbouwpakket</i>) • Bedrijven met de grootste impact op stikstofgevoelige natuur die door hun complexiteit of situatie niet binnen bestaande regelingen passen.	• Doelbereik van maatregelen vergroten, zoals regelingen voor vrijwillige bedrijfsbeëindiging. • Het vertrouwen in de overheid verbeteren door een mensgerichte benadering. • Betere verbinding tussen praktijk en beleid realiseren.	Kosten verschillen sterk per maatwerk casus. Kosten omvatten uitvoeringskosten (o.a. personele inzet van LVVN en RVO) en subsidie aan ondernemer.



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Flankerende maatregelen

MCE&N 1 april 2025



Potentiële flankerende maatregelen 1/2

Maatregel (NB maatvoering is afhankelijk van het pakket en wordt later geconcretiseerd)	Effecten maatregel	Kosten
Flankerende maatregelen agrarische ondernemers PM		
Uitgelicht: PM		
Investeren in vitale rurale gebieden De opgave en de aanpak ervan hebben impact op de sociale en economische vitaliteit van het landelijk gebied. In bepaalde gebieden kan impact substantieel zijn, zowel ruimtelijk, financieel, sociaaleconomische als gevoelsmatig. Het is van belang dat de kennis- en capaciteit aanwezig is en er middelen zijn om in te zetten op toekomstige vitaliteit. Te denken valt aan thema's zoals een toekomstbestendige rurale economie, gemeenschapszin, gebiedsidentiteit en erfgoed, perspectief voor jongeren en recreatie. Flankerende maatregelen bestaan uit: - Sociaal Economische investeringsprogramma voor regio's - Transitieplan voor werknemers die hun baan verliezen vanwege de stikstofopgave - Versterken inzet landinrichting en herstructurering gebieden zoals grond en VAB (wisselwerking met ondersteunende maatregelen) - Kennisprogramma brede plattelandontwikkeling	Door te investeren in sociaaleconomische interventies in gebieden, de basis op orde te brengen voor brede plattelandontwikkelingsbeleid kunnen overheden en maatschappelijke partijen werken aan een toekomstbestending landelijk gebied. De inzet op brede plattelandontwikkeling zorgt via wederkerigheid en de mitigatie van negatieve neveneffecten voor meer verdelende rechtvaardigheid. Dit leidt tot meer maatschappelijk draagvlak wat bewezen bijdraagt aan effectiever beleid (WRR, 2023).	96 mln incidenteel investeringsbudget socio-eco prog. 150.000 structureel en 200.00 incidenteel voor kennisprog.
<i>Uitgelicht: sociaal Economische investeringsprogramma voor regio's</i> Het inrichten van een sociaaleconomisch investeringsprogramma gericht op gemeenschappen: regie lokaal en gericht op toekomstbestendige rurale economie en vitale gemeenschappen. Het Rijk toetst aan de hand van kaders of er wordt bijgedragen aan: • een toekomstbestendige regionale (agro)economie • een toekomstbestendige lokale gemeenschap	Investeren in sociale en economische vitaliteit draagt indirect bij aan de stikstofreductie. Het draagt bij aan toekomstperspectief en vergroot het draagvlak. Door gebieden aan zet te laten wordt het meeste effect bereikt omdat zij het beste zicht hebben op wat nodig is. Afhankelijk van het pakket kan er een generieke of gebiedsgerichte variant gekozen worden	200.000 structureel en 300.000 incidenteel voor transitieplan



Potentiële flankerende maatregelen 2/2

Maatregel (NB maatvoering is afhankelijk van het pakket en wordt later geconcretiseerd)	Effecten maatregel	Kosten
Sociale vitaliteit, verlies en erkenning Bij boeren, de plattelandsgemeenschap en de samenleving hebben de opgave en de aanpak naast feitelijke impact ook gevoelsmatige effecten. Aandacht voor verlies en onvrede en erkenning van deze gevoelens is belangrijk. Daarom zijn er maatregelen nodig voor het versterken van de stem van het landelijk gebied en het ophalen wat er speelt in het landelijk gebied. - Plattelandsgezant - Maatschappelijke raad - Rural pact	Maatregelen voor sociale vitaliteit kunnen bijdragen aan het reduceren van onvrede binnen de agrarische sector en kan de ervaren plaatsgevonden ressentiment die op het landelijk gebied wordt ervaren verkleinen. Hiermee kan het draagvlak voor de aanpak van de opgave vergroot worden en wordt er verantwoord en rechtvaardiger omgegaan met de verliezen in boerengemeenschappen en agrarische regio's.	348.000 structureel
<i>Uitgelicht: Versterken van de stem van het platteland</i> De opgave voor stikstofreductie brengen veel teweeg in het landelijk gebied. Het is belangrijk om capaciteit op te bouwen en de stem van het platteland te versterken., zodat we de plattelandsgemeenschap in hun kracht te zetten om te investeren in een toekomstbestendig en veerkracht landelijk gebied. Inzet op het versterken van de stem van het landelijk gebied kan via 1) een plattelandsgezant, 2) een maatschappelijke raad en/of het c) rural pact.	Door de stem van het platteland te versterken en beter te horen kan het draagvlak voor de opgave worden vergroot en kan de aansluiting van nationaal beleid bij de context en opgave van het landelijk gebied worden verbeterd (Rural Proofing).	
Draagvlak en rechtvaardigheid d.m.v. inzet samenleving, markt en keten Het slagen van een totaalpakket hangt sterk af van de mate van draagvlak en maatschappelijke acceptatie voor de maatregelen. Ook is het voor draagvlak en ervaren rechtvaardigheid van belang stil te staan bij de manier waarop de oplossing wordt vormgegeven; hoe worden partijen betrokken en hoe wordt er gecommuniceerd met ondernemers, keten en samenleving? Maatregelen kunnen zich focussen op: - Draagvlak en maatschappelijke acceptatie via participatieve besluitvorming, communicatie, procedurele en distributieve rechtvaardigheid, betrouwbare overheid, menselijke maat. - Betrekken van de samenleving via middelen uit de samenleving mobiliseren voor omschakeling, publiekscampagnes, onderwijs.	Door zowel markt, keten als samenleving te betrekken bij de oplossing vergroten we het draagvlak onder samenleving en de agrarische sector. Tegelijkertijd wordt hiermee bijgedragen aan stikstofreductie.	PM
<i>Uitgelicht: PM</i> Gezien de wisselwerking met andere beleidsterreinen en het maatregelenpakket moeten deze maatregelen nog verder uitgewerkt worden.		

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier
voor MCE&N

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

MCE&N 8 april – spoor 1 mogelijkheden vergunningverlening

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

De opdracht voor spoor 1 als onderdeel van een samenhangend pakket via de vier werksporen is om juridisch houdbare vergunningverlening weer mogelijk te maken. Alle mogelijke routes die een (gedeeltelijke) oplossing kunnen bieden voor het weer op gang krijgen van de vergunningverlening worden belopen. Daarbij wordt in spoor 1 ook actief gezocht naar de kansen voor een aanpassing en verbetering van de NDA's, een alternatief voor de KDW in de wet, de rekenkundige ondergrens, herijking van Natura 2000-gebieden en mogelijke alternatieven voor AERIUS. Ook wordt actief een link gelegd met de praktijk en de problematiek in specifieke sectoren.

Deze notitie benoemt de bespreek- en beslispunten voor spoor 1 (paragraaf II). De acties worden nader toegelicht in paragraaf III: o.a. op inzet op systeemaanpassingen en de aanpassing van de handreiking Natuur Doel Analyse, oplossingsrichtingen voor aanpassingen van het vergunningsstelsel en de nauwe relatie tussen de vergunningverlening en het maatregelenpakket. Paragraaf IV gaat tot slot in op het voorstel voor evt. juridische toetsing van de uiteindelijke uitkomsten, voor zover nog nodig. Bij de notitie hoort een aantal bijlagen.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Instemmen met het voorstel.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

04-04-2025

Kenmerk *

98123624

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets * ☐ Ja ☐ Nee ☐ Niet geselecteerd voor toetsing ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met BZK inzake constitutionele toets* ☐ Ja ☐ Nee ☐ Niet geselecteerd voor toetsing ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) binnen Europees Nederland en/of Caribisch Nederland ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Caribisch Nederland: is er sprake van comply or explain? Licht toe ☐ Comply ☐ Explain ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO E&N
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.

Contactpersonen

	Contactpersoon 1	Contactpersoon 2
Naam *	Persoonsgegevens	-
Afdeling *	DG Landelijk gebied en Stikstof	-
Telefoonnummer *	Persoonsgegevens	-
E-mailadres *	Persoonsgegevens@minInv.nl	-

MCE&N 8 april – spoor 1 mogelijkheden vergunningverlening

Ambtelijk concept 040425

I. Inleiding

De opdracht voor spoor 1 als onderdeel van een samenhangend pakket via de vier werksporen is om juridisch houdbare vergunningverlening weer mogelijk te maken. Alle mogelijke routes die een (gedeeltelijke) oplossing kunnen bieden voor het weer op gang krijgen van de vergunningverlening worden belopen. Daarbij wordt in spoor 1 ook actief gezocht naar de kansen voor een aanpassing en verbetering van de NDA's, voor een juridisch houdbaar ("trefzeker") alternatief voor de KDW in de wet, de rekenkundige ondergrens, herijking van Natura 2000-gebieden en mogelijke alternatieven voor AERIUS. Ook wordt actief een link gelegd met de praktijk en de problematiek in specifieke sectoren.

Om te komen tot oplossingsrichtingen is de afgelopen periode (ambtelijk/technisch) geïnventariseerd welke elementen deel kunnen uitmaken van het totale samenhangende en geborgde pakket voor aanpassing van de vergunningsystematiek en andere onderwerpen: op korte en langere termijn. Dat doen we in een vijftigtal bouwblokken. In de MCEN van 25 maart is de adviesaanvraag van de rekenkundige ondergrens al aan de orde geweest, en is, na bespreking daarvan in de opvolgende MR, de adviesaanvraag aan de Afdeling Advisering van de Raad van State verzonden. Ook wordt doorgewerkt aan de wijze waarop de omgevingswaarde gebaseerd op de KDW op een verantwoorde manier uit de wet kan. Deze bouwblokken zijn ondersteunend aan de oplossingsrichtingen ("hoofdroutes") voor fundamentele stappen ten aanzien van het vergunningstelsel, gerangschikt in de tijd:

- Op de korte termijn: oplossingen die nu al kunnen binnen het bestaande systeem ("optimaliseren en gebruik maken van het huidige stelsel"), zoals kortlopende projecten en beperkte uitstoot;
- Op de korte en middellange termijn: oplossingen voor kleine emitters en specifieke categorieën van activiteiten ("een nieuw stelsel van vergunningverlening met gebruik van de ervaringen uit de milieuwetgeving");
- Op de langere termijn: oplossingen voor bepaalde sectoren i.k.v. innovatie t.b.v. doelbereik op basis van een nieuwe referentiesituatie waarbij alle bestaande deposities in één keer gelegaliseerd worden ("een nieuw systeem gebaseerd op het vaststellen van een nieuwe referentiesituatie").

Bij de uitwerking van deze oplossingsrichtingen is er ook een nauwe relatie met de uitwerking van het maatregelenpakket in spoor 2 en de (juridische) borging daarvan. Bij de verdere uitwerking krijgt dit nadrukkelijk ook plek. Ook kijken we naar het tijdsaspect en fasering: mogelijk kunnen deze oplossingsrichtingen ook naast elkaar bestaan in de tijd of worden gecombineerd. Dat wordt meegenomen bij de uitwerking.

Deze notitie benoemt de bespreek- en beslispunten voor spoor 1 (paragraaf II). De acties worden nader toegelicht in paragraaf III: o.a. op inzet op systeemaanpassingen en de aanpassing van de handreiking Natuur Doel Analyse, oplossingsrichtingen voor aanpassingen van het vergunningsstelsel en de nauwe relatie tussen de vergunningverlening en het maatregelenpakket. Paragraaf IV gaat tot slot in op het voorstel voor evt. juridische toetsing van de uiteindelijke uitkomsten, voor zover nog nodig.

In de separate bijlage zijn ter informatie alle tot nu toe in DO en DGO gewisselde deelnotities uit spoor 1 opgenomen. Deze deelnotities geven de achtergrondinformatie over de actie-onderwerpen in deze notities en zijn de basis voor de verdere oplossingsrichtingen en de uitwerking voor de praktijk. Daarbij is ook ter informatie een plan van aanpak over de uitwerking van additionaliteit opgenomen.¹

¹ In spoor 2 wordt ingegaan op de emissiereductie die nodig is om additionaliteit aan te tonen en een stap te zetten om Nederland van het slot te halen. In deze notitie wordt het proces toegelicht om te komen tot een

De oplossingsrichtingen in spoor 1 worden niet los van de praktijk ontwikkeld. Voorstel is met het toetsen van de oplossingsrichtingen in de praktijk (middels een praktijkportfolio). Dit wordt verderop nader toegelicht.

II. Bespreek- en beslispunten

De MCEN wordt gevraagd:

- 1) Actie A: in te stemmen met een strategische inzet op de systematiek van Natuur Doel Analyses (NDA): waarbij op korte termijn wordt gekomen tot een nieuwe handreiking voor het opstellen van de NDA's, en op de middellange termijn de NDA's en de systematiek te verbeteren en verbreden met een analyse op alle drukfactoren/verslechtering;
- 2) Actie B: Een doorlichting en aanpassing van de huidige handreiking van de Natuurdoelanalyses, zodat de conclusies in de toekomstige Natuurdoelanalyses beter aansluiten bij de praktijk (korte termijn);
- 3) Actie C: in te stemmen met het voorleggen van een uitgewerkt voorstel, voor een nieuwe systematiek waarbij de staat van de natuur (artikel 6.2 HR) los geknipt wordt van vergunningverlening (artikel 6.3 HR) in ogenschouw nemende de drie voorliggende modellen en in samenhang met de systematiek van Natuur Doel Analyses, voor deze zomer;
- 4) Actie D: in te stemmen met het vaststellen van een Rekenkundige ondergrens na advies van de RvS;
- 5) Actie E: in te stemmen met het verder vormgeven van de volgende onderdelen over de vergunningplicht: invulling projectbegrip/ Handreiking intern salderen / Standaardonderdeel/kortlopende projecten met beperkte uitstoot ("Klein en tijdelijk");
- 6) Actie F: in te stemmen met het vervangen van Aerius zodra er een juridisch houdbaar alternatief is;
- 7) Actie G: toewerken naar het schrappen KDW conform hoofdlijnenakkoord;
- 8) Actie H: in te stemmen met het toetsen van de oplossingsrichtingen in de praktijk (middels een praktijkportfolio);
- 9) Actie I: in te stemmen met het volop inzetten van beheer en natuurherstel als mitigerende maatregel.
- 10) kennis te nemen van de bijlagen.

III. Acties in Spoor 1

Actie A en B: Systeemverandering en aanpassing Handreiking Natuur Doel Analyse

De Natuur Doel Analyses zijn een wezenlijk onderdeel van het systeem in Nederland om te kijken naar stand van de natuur en uiteindelijk naar de doorvertaling naar wat wel en niet kan in Nederland.

Het grondig doorlichten en verbeteren van die aanpak via Natuur Doel Analyses biedt op langere termijn een handvat om scherper en duidelijker echt te kunnen zien wat de staat van de natuur is, inclusief vragen over verslechtering, herstel en andere natuurmaatregelen. Aan die lange termijn aanpak gaat gewerkt worden, waarbij de ruimte wordt gehouden te kijken naar de diverse modaliteiten.

Ook op korte termijn zijn stappen mogelijk rondom de Natuur Doel Analyses, zoals het herijken van de bestaande handreiking.

Naar actie op korte termijn:

meer verfijnde benadering per gebied. Dit stuk biedt zo perspectief hoe stappen gezet kunnen worden om Nederland van het slot te halen.

Fase 1: direct tot ½ á 1 jaar – Op gang komen en optimaliseren

Er kan direct begonnen worden met een verbeterd zicht op de huidige staat van de natuur.

- Aan de hand van bestaande NDA's kan in beeld worden gebracht voor welke gebieden en voor welke habitats voldoende natuurmaatregelen zijn vastgesteld.
- Een doorlichting en aanpassing van de huidige handreiking van de NDA's.
- Dit vraagt een herijking van de Natuurdoelanalyses, waaronder een uniformering t.b.v. vergelijkbaarheid, middels o.a. een aangepaste handreiking en, nadrukkelijk in samenwerking met de provincies en mede met het oog op de Natuurherstelverordening, doorontwikkeling van de monitoring. Dit vraagt ook o.a.
 - Een herijking van de N2000 gebieden voor zover mogelijk;
 - Een herijking van de Natuurdoelanalyses, waaronder een uniformering t.b.v. vergelijkbaarheid, en, nadrukkelijk in samenwerking met de provincies;
 - Doorontwikkeling van de monitoring, hierbij gericht op de werkelijke staat bv te denken aan bodemonsters;
 - De certificering van Terrein Beherende Organisaties (TBO's) om de wijze van beheren en de vertaling naar maatregelen te structureren.
- In de vergunningscyclus wordt daarmee preciezer welke maatregelen (en maatvoering) nodig is.

In de uitwerking nemen we in ieder geval ook mee:

- Ervoor te zorgen dat de conclusies in deze Natuurdoelanalyses beter aansluiten bij de praktijk.
- Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen het risico op verslechtering en daadwerkelijke verslechtering (definitie), ook in relatie tot het nieuwe vergunningstelsel.
- Er wordt nadrukkelijker een vergelijking gemaakt met de natuurstatus ten tijde van de referentiesituatie, zowel qua oppervlakte als qua kwaliteit en bijvoorbeeld mate van overschrijding KDW's.
- Maatregelen sinds de aanwijzing als Natura 2000-gebied worden in kaart gebracht en meegewogen.
- Er wordt in breder perspectief gekeken naar omgevingscondities en drukfactoren. De natuurgebieden worden in breed beoordeeld, naast stikstof ook op andere drukfactoren zoals hydrologie, recreatiedruk en ruimtelijke ontwikkelingen. Ook de herstelpotentie wordt meegewogen. Zo komt er meer evenwicht in de beoordeling van de Staat van Instandhouding.
- De 28 benoemde knelpunten in de handreiking NDA's worden weggewerkt, zodat analyses vollediger en betrouwbaarder worden.

Actie C en E: Hoofdroplossingsrichtingen voor een nieuw/gewijzigd vergunningssysteem en onderdelen over de vergunningplicht

Een van de aanwijzingen en eerdere richtingen uit eerdere MCEN's is een fundamentele analyse van het vergunningstelsel voor natuur om zo te komen tot een nieuw/gewijzigd vergunningstelsel. Na al het voorwerk resten er thans verscheidene hoofdroplossingsrichtingen die ook aanvullend op elkaar kunnen worden uitgevoerd. Bedoeling is deze zomer een voorstel neer te leggen voor een nieuw vergunningstelsel, waarbij technisch voorwerk nu reeds plaatsvindt en die verbeteringen die op korte termijn kunnen gebeuren nu ook al plaatsvinden. Daarbij zal ook de werking en koppeling tussen artikel 6.2 en 6.3 van de Habitatrichtlijn worden betrokken.

1. Korte termijn: Optimalisatie lopende acties bestaand systeem

In deze hoofdroplossingsrichting worden verschillende opties verkend om de vergunningverlening binnen het bestaande systeem (duurzaam) weer op gang te helpen. Dit zijn opties als een rekenkundige ondergrens, het verder definiëren en invullen van additionaliteit, het definiëren van het projectbegrip en de vormgeving waarbij kleine en tijdelijke emissies van vergunningplicht kunnen worden uitgesloten. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijke kansen vanuit andere buitenlandse systemen. Eventueel kan deze korte termijn hoofdroplossingsrichting ook benut worden voor overgang naar een toekomstig nieuw stelsel.

a) Ecologische beoordeling en Klein en tijdelijk

Deze actie betreft het onderbouwen onder welke (minimale) voorwaarden een activiteit die leidt tot een toename van stikstofdepositie op habitats waarvan de kritische depositiewaarde (hierna: KDW) (bijna) wordt overschreden, kan worden toegestaan op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl). Dit omdat ofwel in de voortoets significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen) kunnen worden uitgesloten, ofwel op basis van de passende beoordeling zonder mitigerende maatregelen kan worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.

Onderdeel daarvan is het ook het onderbouwen dat kleine en/of tijdelijke emissies nooit danwel onder bepaalde randvoorwaarden kunnen leiden tot significante effecten.

b) Invulling projectbegrip / Handreiking intern salderen / Standaardonderdeel

Het projectbegrip geeft enkele aanknopingspunten die relevant zijn voor de vergunningverlening. Er is onduidelijkheid wanneer een activiteit zodanig wijzigt dat er sprake is van een wijziging van het project. Ook is niet duidelijk welke gevolgen je in welke fase mag betrekken, zoals de vraag wat standaardonderdelen zijn in de voortoets. Rijk en provincies kunnen hierin duiding op geven. Dit kan door te werken met voorbeelden van gevallen of categorieën waarbij geen sprake is van de wijziging van een project. Te denken valt aan voer- en managementmaatregelen of wijzigingen in de bedrijfsvoering die de emissie niet wijzigen. Zo kan er inzet worden gepleegd die de rechter kan meenemen in zijn overwegingen. Het geeft ook duidelijkheid, omdat er aanknopingspunten zijn wanneer sprake is van een project. Nadeel is dat het uiteindelijk de rechter is die per geval bepaalt wat een project is. Dan is er pas echt zekerheid. Bovendien is hier nog weinig over gedacht en IPO en Rijk moeten het samen eens worden.

Bij de verdere duiding van het projectbegrip, concretisering van 'significante effecten' en 'verslechtering van natuur' wordt ook gekeken naar inzichten opgedaan in de garnalenvergunning en in het buitenland.

c) ADC-toets

Er kan meer worden ingezet op het toepassen van de ADC-toets. Dit is een bestaande mogelijkheid, maar zou wel meer kunnen worden ingezet omdat dit ook het instrument is dat in de Habitatrichtlijn bestaat als uitzondering op het verbod om significante effecten te veroorzaken.

Er kan bijvoorbeeld worden geïntensiveerd door opnieuw de mogelijkheid van een natuurcompensatiebank op te pakken. Voor woningbouw, verduurzaming industrie, aanleg van energieinfrastructuur en defensie zijn mogelijkheden voorzien. Er loopt daarnaast nog een traject over voedselzekerheid.

d) Plan van aanpak additionaliteit

Een manier van vergunningverlening is gebruik te maken van al toegestane stikstofruimte op dezelfde locatie (intern salderen) of van andere locaties (extern salderen), dit zijn mitigerende maatregelen. Maar ook dat kan niet zonder de staat van de natuur te betrekken. Uit de rechtspraak volgt dat moet worden onderbouwd dat de mitigerende maatregel die wordt ingezet niet nodig is voor de natuur (additionaliteitsvereiste). Bij projecten moet worden gekeken naar de natuurgevolgen op alle omliggende Natura 2000-gebieden (voor stikstof tot aan 25 km – binnen het huidige systeem). Met deze actie wordt verder uitgewerkt wanneer de additionaliteit van mitigerende maatregelen vaststaat. Ook wordt gekeken op welke wijze de geborgde dalende lijn kan bijdragen aan het aantonen van additionaliteit (zie ook onder Leren van buitenlandse vergunningstelsels).

De benodigde maatregelen kunnen worden opgenomen in natuurbeheerplannen als 'verzamelinstrument van instandhoudingsmaatregelen, inclusief een toegankelijk portaal voor aanvragers.

e) Leren van buitenlandse vergunningstelsels

Er is onderzoek gedaan naar verschillende buitenlandse vergunningsstelsels met de vraag of daarin concrete ideeën zitten ter verbetering van de Nederlandse systematiek. Een voorbeeld daarvan is de actie die verder wordt uitgewerkt onder RKO, waarvan in Duitsland een voorbeeld kan worden gevonden. Ook de Vlaamse aanpak kan op interesse vanuit Nederland rekenen.

2. Uitwerken categorieën op amvb-niveau (ervaringen milieuspoor)

In deze hoofdoplossingsrichting wordt uitgewerkt of, gebruikmakend van ervaringen in het milieuspoor, onderscheid kan worden gemaakt tussen activiteiten met grotere en kleinere emissies in vergunningverlening en bij activiteiten met kleine emissie en depositie (zoals bijvoorbeeld een project van een projectontwikkelaar voor een woonwijk) op basis van onderzoek op voorhand gesteld kan worden dat deze activiteiten met een kleine emissie (en dus depositie) en ook andere activiteiten van natuurvergunningverlening kunnen worden vrijgesteld. De verhouding tot een geborgd maatregelenpakket is onderdeel van de verdere uitwerking.

Het is gebaseerd op drie verschillende groepen activiteiten die mogelijk kunnen worden uitgezonderd van een vergunningplicht.

1. Activiteiten die nooit kunnen leiden tot een effect. Dit lijkt op een generieke voorttoets. Dat is onder het huidige stelsel ook reeds mogelijk. Maar kan wel in een amvb worden uitgewerkt.
2. Het invoeren van een vrijstelling voor intern salderen voor kleine emitters. Dat hangt samen met de resultaten uit andere sporen.
3. Het invoeren van een vrijstelling voor andere activiteiten. Dat is mogelijk als de effecten van al deze activiteiten goed in beeld zijn en er daarnaast een pakket tegenover staat met mitigerende maatregelen. Zie ook de jurisprudentie over de bouwvrijstelling.

3. Een nieuw stelsel met een nieuwe referentiesituatie

De achtergrond van deze optie is dat ondernemers, zowel in de agrarische sector, als in de industrie, moeten kunnen innoveren om tot doelbereik te komen. Dit kan alleen door banken gefinancierd worden als dat kan op een juridische houdbare wijze. De eerste denkrichting is op basis van een nieuwe referentiesituatie waarbij alle bestaande deposities in één keer gelegaliseerd worden. In wezen wordt daarbij een nieuwe 'startdatum' ingevoerd voor vergunningverleningen. Dit hangt samen met de resultaten uit andere sporen. Er zitten haken en ogen aan deze oplossing. Tegelijkertijd constateren we dat er voor deze ondernemers wel een weg vooruit moet worden gevonden. Verder uitgewerkt wordt hoe dit zou kunnen.

Voorgesteld wordt dat een uitgewerkt voorstel voor een nieuwe systematiek, waarbij de staat van de natuur juridisch gescheiden wordt van vergunningverlening, voor deze zomer wordt voorgelegd. Hierbij worden ook de begrippen 'significantie' en 'verslechtering van de natuur' gespecificeerd, voor de zomer wordt voorgelegd.

Actie D: Ondergrens/ RKO

Acties houden in: het uitwerken invoering RKO o.a. botsproeven voor de praktijk samen met de provincies, Q&A's maken interbestuurlijke afspraken (want de meeste vergunningverlening loopt via de provincies), vormgeven actieve communicatie naar buiten, zodat zowel de vergunningverleners als de initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn. Na advies Raad van State invoering RKO en inbreng rekenkundige ondergrens in een lopende procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Actie F: Aeries

In het regeerprogramma van het kabinet-Schoof staat de ambitie om AERIUS Calculator te vervangen, zodra er een juridisch houdbaar alternatief is. Een dergelijk alternatief is er op dit moment nog niet. Er wordt hard gewerkt aan dat alternatief, dit vraagt tijd. Tot het moment dat er een alternatief wordt ingevoerd, blijft AERIUS Calculator het voorgeschreven instrument. En blijft het van belang om het instrumentarium actueel te houden. Voor oplossingen als een drempelwaarde, een vrijstelling of een rko is nu zicht op de stikstofdepositie van projecten nodig. Dit kan op dit moment alleen met Aeries.

Wijzigingen in Aeries die aansluiten bij praktijkmetingen en wetenschappelijke onzekerheid verminderen worden nu al doorgevoerd, waarbij bijvoorbeeld ook berekeningen van droge depositie naar aanleiding van nieuwe inzichten worden aangepast.

Actie G: Toewerken naar schrappen KDW, conform hoofdlijnenakkoord

Verkenning naar KDW uit de wet en een alternatief voor de KDW als omgevingswaarde loopt. Besluitvorming daarover kan op de kortere termijn, uitvoering langere termijn (vanwege benodigde wetgeving, onderdeel maatregelenpakket);

Actie H: Een plan van aanpak over projecten voor het praktijkportfolio

Een plan van aanpak over projecten voor het praktijkportfolio, waarin gewerkt wordt met concrete voorbeeldprojecten in het toestemmingverlening domein is bijgevoegd. In deze projecten worden verschillende juridische onderwerpen, zoals projectbegrip, ecologische onderbouwing en additionaliteit, nader geduid en waar mogelijk in de praktijk getoetst. Doel van deze aanpak is om de verbinding te leggen met de juridische uitdagingen die er zijn en, waar mogelijk, ook daadwerkelijk handelingsperspectief te realiseren. Met behulp van de energie die binnen projecten bestaat wordt geleerd en kunnen de lessen ook voor andere projecten worden ingezet. Samenwerking met bevoegd gezagen, maatschappelijke partners en betrokken ondernemingen en ondernemers is daarbij essentieel.

Het resultaat van deze aanpak zal een 'portfolio' zijn van voorbeeldprojecten en de manier waarop vergunningverlening tot stand is gekomen of tot stand kan komen, bijvoorbeeld in de vorm van handreikingen.

Bijlage 1: De schuifjes in spoor 1 en een eerste weging van de hoofdroutes

A. De schuifjes

Voorgesteld wordt om de hoofdroutes langs de variabelen of "schuifjes" te wegen:

- Tijd: kan deze hoofdroute direct ingaan en direct de vergunningverlening op gang helpen of is er eerst (wijziging van) wetgeving nodig. Ook kunnen andere elementen vanuit bijvoorbeeld uitvoerbaarheid bij de introductie van een nieuwe systeem of aanpassing van het bestaand systeem nodig zijn die een tijdselement kennen, zoals voldoende capaciteit bij bevoegd gezag voor vergunningverlening. Deze tijdselementen zijn tot op zekere hoogte stuurbaar. Daarnaast geldt voor sommige oplossingsrichtingen dat de ruimte om te sturen op de snelheid van implementatie beperkt is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een juridisch nieuw stelsel van vergunningverlening. En voor een wijziging van een Europese richtlijn of Verdrag gelden andere procedures en tijdspaden.
- Rechtszekerheid: in hoeverre leidt een hoofdroute juridisch tot rechtszekerheid ten aanzien van vergunningverlening of is deze hoofdroute een juridisch risicovollere benadering. Van een aantal elementen van vergunningsystemen (drempelwaarde, rekenkundige ondergrens) weten we tot op zekere hoogte op basis van o.a. de jurisprudentie en bijvoorbeeld de voorlichting vanuit de Afdeling advisering van de Raad van State) meer over de juridische eisen dan van andere elementen of hoofdroutes. Keuzes over hoofdroutes raken aan rechtszekerheid (hetgeen ook raakt aan o.a. investeringsbereidheid, vertrouwen in de overheid).
- Mate van administratieve lastenvermindering: leidt de hoofdroute tot vermindering van administratieve lasten voor o.a. ondernemers en maatschappij of leidt deze juist tot een verzwaring van administratieve lasten.
- Bestuurlijke lasten en uitvoerbaarheid: is de hoofdroute vanuit het oogpunt van bestuurlijke lasten (lasten die samenhangen met vergunningverlening, toezicht en handhaving) uitvoerbaar?
- Voor kleine of ook grote emitters: is de hoofdroute voor kleine emitters, kleine en middelgrote emitters of voor alle emitters helpend en is er binnen de hoofdroute ruimte voor een regionale verschillen?
- Maatregelenpakket: vergt de hoofdroute of keuze van elementen daarbinnen extra emissiereductie en depositiedaling in vergelijking met de andere hoofdroutes of niet? En wat betekent de gekozen hoofdroute voor het benodigde maatregelenpakket en de daaraan te stellen eisen? Voor elk van de systemen geldt dat er een geborgd pakket aan maatregelen nodig is om de vergunningverlening weer op gang te helpen. Elke hoofdroute moet voldoende robuust zijn om 'Nederland van het slot te halen' én een geborgd dalend emissiepad en natuurherstel verzekeren. In die zin zullen de mate van borging, de hardheid en de effectiviteit van elke aanpak een harde randvoorwaarde zijn en op dat vlak niet wezenlijk van elkaar verschillen. Wel kan een keuze voor een bepaalde hoofdroute en daarbinnen gekozen maatvoering en locatie en gewenste termijn voor het vergunnen van activiteiten mede bepalend zijn voor de (extra) opgave die nodig is binnen een bepaalde termijn.

B. De routes gewogen

Zoals onder A. is aangegeven is het voorstel om bovengenoemde eerdergenoemde hoofdoplossingsrichtingen langs deze mogelijke variabelen/schuifjes te wegen. Een eerste globale ambtelijke inschatting geeft het volgende beeld:

1. Optimalisatie van lopende acties

- Deze hoofdoplossingsrichting bespreekt acties om de vergunningverlening binnen het bestaande systeem weer op gang te helpen. Onderwerpen zijn: een rekenkundige ondergrens, het verder definiëren en invullen van additionaliteit, het definiëren van het projectbegrip en de verkenning of kleine en tijdelijke emissies van vergunningplicht kunnen worden uitgesloten. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijke kansen vanuit andere buitenlandse systemen en het vervangen van AERIUS Calculator door een juridisch houdbaar alternatief.
- Als onderdeel van spoor 1 wordt ook verkend in hoeverre aanpassing van Europese wet -en regelgeving mogelijk is (via een noodwet/spoedwet).
- *Tijd:* voor het invoeren van een rekenkundige ondergrens is geen wetswijziging nodig, voor het verder invullen en definiëren van additionaliteit en het projectbegrip en de verkenning van klein en tijdelijk is ook geen wetswijziging nodig.
- *Rechtszekerheid:*
 - o Voor wat betreft de rekenkundige ondergrens: de adviesaanvraag ligt conform besluit MCEN op dit moment bij de Afdeling Advisering van de Raad van State.
 - Voor projecten met een depositie onder de rekenkundige ondergrens geldt dat zij geen vergunning nodig hebben, hiermee krijgt een initiatiefnemer geen rechtszekerheid in de vorm van een vergunning.
 - o Voor wat betreft additionaliteit, het projectbegrip en klein en tijdelijk: de rechtszekerheid neemt toe wanneer een pakket aan maatregelen ligt.
 - o Voor wat betreft kansen buitenlandse systemen: afhankelijk van de elementen die evt. worden overgenomen.
 - o Voor wat betreft het vervangen van AERIUS:
 - Bij het vernieuwen van de ICT tool heeft dit weinig impact, mits de nieuwe tool een volwaardige beschrijving en verantwoordingsdocumenten heeft
 - Wanneer andere rekenmodellen worden toegepast of toegestaan vergt dit een nieuwe onderbouwing waarom deze gelijkwaardig of beter zijn dan de huidige methode. Die onderbouwing moet ook opwegen tegen de bestaande jurisprudentie over de huidige modellen. Tot die tijd heeft de initiatiefnemer geen rechtszekerheid.
 - Wanneer wordt aangehaakt bij een (eventuele) nieuwe methodiek VTH of doelsturing zal deze nieuwe methodiek voldoende onderbouwd moeten worden.
- *Administratieve lasten:*
- Voor wat betreft de rekenkundige ondergrens: onder de rekenkundige ondergrens geldt er geen vergunningplicht en dit leidt tot vermindering van administratieve lasten.
- Voor wat betreft additionaliteit, het projectbegrip en klein en tijdelijk: deze opties leiden niet per definitie tot vermindering of verzwaring van administratieve lasten.
- Voor wat betreft kansen buitenlandse systemen: wijziging van het vergunningstelsel zal naar verwachting grote administratieve lasten met zich meebrengen.
- Voor wat betreft het vervangen van AERIUS:
 - o Wanneer andere rekenmodellen worden toegestaan zal dit een lastenverzwaring en vertraging in de uitvoering betekenen. Bij iedere beoordeling moet immers meegewogen worden op het gehanteerde systeem voldoet en de initiatiefnemer moet dit onderbouwen.
 - o Bij het vervangen van de ICT-tool of het onderliggende model zullen de lasten vergelijkbaar zijn met de huidige systematiek.
 - o Bij een nieuwe methodiek of doelsturing is het afhankelijk van de keuzes die in de methodiek worden gemaakt.
- *Emitters:*
- De rekenkundige ondergrens is voor kleine emitters helpend. Als de uitstoot onder de rekenkundige ondergrens blijft is er geen vergunningplicht.
- Voor wat betreft het vervangen van AERIUS:
 - o Wanneer de onderliggende modellen in AERIUS worden vervangen zullen de rekenresultaten (van de emitters) naar verwachting niet wezenlijk veranderen, omdat vrijwel alle modellen gebruik maken van dezelfde principes en vergelijkbare onzekerheden hebben in de depositiemodellering.

- *Maatregelenpakket*: een maatregelenpakket waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn is nodig om voor de kansrijkheid van additionaliteit, het projectbegrip en klein en tijdelijk. Invoering van de rekenkundige ondergrens hoeft niet gepaard te gaan met een maatregelenpakket, maar als gevolg van een rekenkundige ondergrens kunnen in het licht van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl meer maatregelen nodig zijn, omdat projecten onder de rekenkundige ondergrens wel stikstofdepositie veroorzaken die in de deken terechtkomt waardoor de totale stikstofdepositie minder zal dalen.

2. Uitwerken categorieën op amvb-niveau (ervaringen milieuspoor)

- Deze hoofdoplossingsrichting verkent met gebruikmaking van ervaringen in het milieuspoor een aantal varianten voor het anders omgaan met vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten (natuurvergunning). Startpunt vormt de constatering dat het juridisch kader ruimte biedt voor een generieke voorttoets en een generieke passende beoordeling en uitgaande daarvan een andere manier van aanwijzen van activiteiten binnen het stelsel en bij een vrijstelling van natuurvergunningplicht.
- Uitgaande daarvan zijn drie varianten met toenemende complexiteit geïdentificeerd die nader uitgewerkt kunnen worden en op haalbaarheid kunnen worden getoetst.
- *Tijd*: Een dergelijk nieuw stelsel vergt een wetswijziging of wijziging van een AMvB. Daarnaast kost inhoudelijke voorbereiding tijd: o.a. een generieke voorttoets/passende beoordeling betekent dat er (ecologisch) onderzoek moet worden gedaan naar de effecten van de beoogde vrijstelling.
- *Rechtszekerheid*: de hoofdoplossingsrichting maakt gebruik van bestaande uitzonderingen uit de Habitatrichtlijn en nationale wetgeving. De uitkomst van het (ecologisch) onderzoek bepaalt echter in hoeverre daadwerkelijk een uitzondering mogelijk is. De conclusies daarvan bepalen of deze hoofdroute in de uitvoering juridisch houdbaar is.
- *Administratieve lasten*: de hoofdoplossingsrichting haalt activiteiten uit de vergunningplicht. Dat levert minder lasten op voor ondernemers en zorgt voor minder vergunningaanvragen. Dit ontlast ook het provinciale bestuur (en de minister van LNV).
- *Emitters*: Eerste beeld is dat deze hoofdoplossingsrichting met name kleine emitters zoals de woningbouw zou kunnen helpen, maar voor agrarische ondernemers geen oplossing zal bieden. Deze zullen voor een zeer groot deel vergunningplichtig blijven.
- *Maatregelenpakket*: Voor een vrijstelling is een generieke voorttoets/generieke passende beoordeling nodig. Daaruit zal blijken of aanvullende maatregelen nodig zijn, en of nadere afbakening van de vergunningplicht in de nabijheid van de natuur via zoning nodig is.
 - o De vraag naar een geborgd maatregelapaket is afhankelijk van de uitkomsten van het (ecologisch) onderzoek.
 - o Het is mogelijk dat de conclusie is dat de vrijstelling alleen mogelijk is als er extra aanvullende maatregelen genomen worden.
 - o Om de juridische risico's te beperken kan gekozen worden voor beperking van de vrijstelling qua tijdsduur, locatie en omvang, waardoor op voorhand een betere bepaling van de effecten en benodigde beschermingsmaatregelen kan plaatsvinden. Een voorbeeld is de vrijstelling niet te laten gelden voor een zone rondom Natura 2000-gebieden.

3. Een nieuw stelsel met een nieuwe referentiesituatie.

- Er wordt een momentopname gemaakt van de feitelijke uitstoot van bedrijven en projecten in Nederland op een bepaald moment (peildatum).
- De feitelijke uitstoot is alle actuele uitstoot inclusief de 'niet-vergunde' uitstoot zoals PAS-melders, interimmers en de bedrijven die als gevolg van de RvS-uitspraak inzake intern salderen in onzekerheid zijn gebracht, maar exclusief latente ruimte.
- Naast de feitelijke uitstoot staat op deze foto ook de feitelijke toestand van natuurgebieden: Zo is duidelijk wat de andere drukfactoren zijn per natuurgebied. De Natuurdoelanalyses bieden hierbij een belangrijk uitgangspunt.

- Op basis van de foto kan worden vastgesteld wat de opgave is in termen van stikstofreductie en natuurherstel.
- Deze opgave wordt vervolgens vertaald naar een maatregelenpakket bestaande uit enerzijds passende en instandhoudingsmaatregelen en anderzijds uit mitigerende maatregelen. Dit pakket bestaat uit een geborgde dalende pad van stikstofreductie en natuurmaatregelen (generiek en gebiedsgericht). Het pakket moet zorgen voor het voorkomen van verslechtering en dat perspectief blijft bestaan op verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden.
- Na vaststelling van het maatregelenpakket (en de borging daarvan) volgt de legalisatie van PAS-melders, interimmers en van de bedrijven die door de RvS-uitspraak in onzekerheid zijn gebracht met mitigerende maatregelen. Dit is nodig zodat deze bedrijven een wettelijke basis krijgen waarvan zij kunnen reduceren en zekerheid hebben van investeringen die zij doen. Een maatregelenpakket aan de voorkant is nodig.
- Deze aanpak heeft inherent in zich dat alle feitelijke uitstoot die op de peildatum er is vergund gaat worden. Vanaf daar moet er een geborgd dalend pad worden ingezet. Dit betekent dat in deze aanpak de emissie van PAS melders, interimmers en bedrijven die met terugwerkende kracht niet (meer) legaal allemaal zullen worden en dus meegenomen moeten worden in de reductie. Daarmee is de totale opgave groter dan wanneer die zou zijn als we deze groepen niet zouden meenemen (wat zou betekenen dat deze groepen op het moment van de foto gesloten moeten worden). Omdat alle vastgestelde uitstoot op de peildatum vergund moet worden zal ook het gehele maatregelenpakket om deze uitstoot de laten dalen meteen wettelijk geborgd moeten worden.
- Na vaststelling van het geborgde maatregelenpakket en de legalisatie volgt de daadwerkelijke daling van stikstofdepositie en natuurherstel. Hiervoor zal de nodige monitoring opgezet moeten worden.
- Bij dit voorstel is er een systeem a la AERIUS nodig (o.a. voor vergunningplichtige activiteiten).

BIJLAGE: Overzicht opgeleverde deelnotities Spoor 1

In deze bijlage treft u ter informatie 15 deelnotities aan voor de deelonderwerpen ("bouwblokken") als onderdeel van de opdracht van Spoor 1. De bijlage start met een algemeen overzicht van de verschillende bouwblokken van Spoor 1, zodat te herleiden is onder welke context de specifieke notitie is geschreven. De notities zijn afgestemd in het interdepartementale directeurenoverleg en interdepartementaal DG-overleg.

De bijlage bevat deelnotities over de onderdelen **C** (Aanpassingen (via nationale wetgeving)), **E** (Additionaliteit en projecten) en **F** (Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)).

Uit onderdeel C zijn 8 deelnotities opgesteld die ingaan op de nationale juridische kaders voor vergunningverlening. Het opnieuw verkennen van mogelijkheden voor vergunningverlening aan de hand van de uitspraken van de Raad van State over vergunningverlening van december 2024 en de uitspraak Greenpeace van januari 2025, maakt onderdeel uit van dit bouwblok. Hierin is ook opgenomen een beschrijvende deelnotitie over de invulling van het projectbegrip (C2), de ecologische beoordeling (C3), ADC-toets (C5), rekenkundige ondergrens en drempelwaarde (C9) en handhavingsstrategie PAS-melders (C10). Daarnaast wordt in C12 nader ingegaan op het onderscheid tussen NOx en NH3 in het kader van vergunningverlening. Als laatste deelnotitie van dit bouwblok is een verkenning voor een alternatief voor AERIUS Calculator (C13).

Onder onderdeel E is één notitie opgenomen: *E1.a – Juridisch kader onderbouwing additionaliteit*. In deze notitie wordt het juridische kader rond additionaliteit beschreven, inclusief de voorwaarden voor toepassing in vergunningverlening, innovatie en verduurzaming. Dit betreft een tussenstand; verdere beleidsmatige uitwerking volgt nog.

Onderdeel F bevat 6 deelnotities die ingaan op de internationale en EU-juridische kaders. Het gaat hier om een uitwerking over de bestaande situatie en de juridische mogelijkheden voor een uitzondering voor sectoren/activiteiten binnen de gestelde kaders. Dit betreft onder andere de mogelijkheden rond herijking van Natura 2000-gebieden (F1.a), vergunningverlening onder de Vogel- en Habitatrichtlijn (F2), de Natuurherstelverordening (F3), en RED III (F4). Ook wordt ingegaan op de verhouding met EU-verdragen in het kader van Defensie (F7) en op de juridische (on)mogelijkheden van een spoedwet als instrument binnen het internationale en Europese kader (F9).

Inhoud

0.	Groslijst bouwstenen spoor 1	3
----	------------------------------------	---

UIT ONDERDEEL C - AANPASSINGEN (VIA NATIONALE WETGEVING)

1.	C1 – Overzichtsnotitie vergunningverlening	6
2.	C2.a – Invulling projectbegrip	9
3.	C3 – Ecologische beoordeling	13
4.	C5 – ADC	21
5.	C9 – Rekenkundige ondergrens en drempelwaarde	29
6.	C10 – Handhavingsstrategie PAS-melders	31
7.	C12 – Onderscheid NOx en NH3 bij vergunningverlening	36
	Met C12.2 – Bijlage Nota IenW – Onderscheid NOx en NH3 bij vergunningverlening (separate bijlage)	
8.	C13 – Alternatief AERIUS Calculator	39

UIT ONDERDEEL E - ADDITIONALITEIT EN PROJECTEN

9.	E1.a – Juridisch kader onderbouwing additionaliteit	43
----	---	----

UIT ONDERDEEL F - INTERNATIONALAAL/EU (juridische mogelijkheden)

10.	F1.a – Herijking Natura 2000-gebieden	48
11.	F2 – Vergunningverlening Vogel- en Habitatrichtlijn	51
12.	F3 – Vergunningverlening Natuurherstelverordening	56
13.	F4 – Vergunningverlening RED III	59
14.	F7 – EU Verdragen en Defensie	62
15.	F9 – Spoedwet	66

0. GROS LIJST BOUWSTENEN SPOOR 1

Zoals in de overzichtsnotitie beschreven wordt er via een aantal onderdelen gewerkt aan de invulling van spoor 1 (weer mogelijk maken van vergunningverlening vanuit juridisch perspectief). Het totale overzicht is hieronder in de tabellen Ad A t/m F weergegeven. Een aantal (sub)onderdelen hierbinnen heeft prioriteit (ambtelijke inschatting op basis van politieke signalen). Deze urgente onderwerpen staan hieronder nog extra opgesomd. Hiernaast bevat Spoor 1 ook een deelspoor waarin voorbeeldprojecten die verdere invulling geven aan de juridisch inhoudelijke analyse worden weergegeven.

Prioriteiten

- Uitkomsten systeemvergelijking in aansluiting op milieuspoor (sub A1)
- Uitkomsten systeemvergelijking – een nieuwe start o.b.v. feitelijke situatie (sub A2)
- Optimalisatie bestaand vergunningensysteem: Uitkomsten systeemvergelijking buitenland (o.a. Duitsland en Vlaanderen) (sub A3)
- Invulling van het projectbegrip (sub C2)
- Optimalisatie van het bestaande stelsel: Optimalisatie van het bestaande stelsel – onderscheid in vergunningverlening NO_x en NH₃ (sub C12)
- De Rekenkundige ondergrens (Ad D)
- Additionaliteit en vergunningverlening (Ad E)
- Alle acties onder Internationaal/ EU (juridische mogelijkheden), waaronder onder andere aanwijzing Natura 2000-gebieden, vergunningverlening VHR, NHV, RED III, MER, aanpassing Europees kader, Spoedwet, (verkenning ziet op zowel op mogelijkheden tot aanpassing binnen de EU/Kaders als de wijziging van die kaders met bijbehorende voorwaarden) (Ad F)

Totaaloverzicht

AD A – SYSTEEMWIJZIGINGEN (MILIEUSPOOR, 'NIEUWE 0-SITUATIE' AANPASSING BESTAAND SYSTEEM)	
Planning	Notitie
PRIO	A1 Uitkomsten alternatief: systeemvergelijking in aansluiting op het milieuspoor
PRIO	A2 Uitkomsten alternatief: systeemvergelijking – Een nieuwe start o.b.v. feitelijke situatie
PRIO	A3 Optimalisatie bestaand vergunningensysteem: Uitkomsten systeemvergelijking buitenland (o.a. Duitsland en Vlaanderen)

AD B – MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOOR PROJECTEN EN TRAJECTEN	
Planning	Notitie
	B1 LVVN: PAS-melders
	B2 LVVN: Luchtvaart
	B3 Innovatie, duurzame stalsystemen
	B4 Doelsturing
	B5 Doelvoorschriften
	B6 Energie-infrastructuur
	B7 Industrie
	B8 Energietransitie en duurzaamheid
	B9 Toestemmingverlening Defensie
	B10 I&W: infrastructuur
	B11 VRO: woningbouw
	B12 Provincies
	B13 VNG
	B14 UvW: Waterveiligheidstrajecten

AD C – AANPASSINGEN (VIA NATIONALE WETGEVING)

Planning	Notitie
	C1 – Basis-overzichtsnotitie
PRIO	C2 – Invulling projectbegrip <i>Wanneer is iets een project voor de natuur i.p.v. een project dat niet nodig is voor beheer?</i>
	C3 – Ecologische onderbouwing
	C4 – Klein en tijdelijk
	C5 – ADC, 1 notitie met: 1. Innovatie, voedselzekerheid 2. Duurzaamheidstrajecten, energie-infrastructuur 3. Woningbouw 4. Defensietrajecten
	C6 – Intern salderen: • Begrippen jurisprudentie (zoals project en plan) • Instrumentering via (provinciale) beleidsregels
	C7 Extern salderen
	C8 Ruimtelijk instrumentarium (ook t.b.v. spoor 2)
	C9 Rekenkundige ondergrens/drempelwaarde
	C10 Handhavingsstrategie PAS-melders en overgangstermijn
	C11 Gevolgen uitspraken voor plannen
PRIO	C12 Optimalisatie van het bestaande stelsel – onderscheid in vergunningverlening NO _x en NH ₃
	C13 AERIUS en vergunningverlening vervangen AERIUS door juridisch perspectief

AD D – REKENKUNDIGE ONDERGRENS

Planning	Notitie
PRIO	D1 Rekenkundige ondergrens

AD E – ADDITIONALITEIT EN PROJECTEN

Planning	Notitie
PRIO	E1 Additionaliteit E1.a – Onderbouwing additionaliteit (begrip) E1.b – Beleidslijn, in het bijzonder voor duurzaamheidstrajecten en innovatie E1.c – Geborgde dalende lijn

AD F - INTERNATIONAAL/EU (juridische mogelijkheden)

Planning	Notitie
PRIO	F1 – Aanwijzing Natura 2000-gebieden F1.a - herijking N2000-gebieden, inclusief vernieuwing handreiking NDA's F1.b – vervolg
PRIO	F2 – Vergunningverlening VHR
PRIO	F3 – Vergunningverlening NHV

PRIO	F4 – Vergunningverlening RED III
PRIO	F5 – Vergunningverlening MER/Aarhus
PRIO	F6 – Vergunningverlening en procedures KRW en richtlijn prioritaire stoffen evt: Grondwaterrichtlijn, Richtlijn Bodemonitoring, NEC-Richtlijn, Richtlijn luchtkwaliteit, Richtlijn industriële emissies
PRIO	F7 – Europese verdragen DEF
PRIO	F8 – Aanpassing Europees incl. kader A1 – A5
PRIO	F9 – Spoedwet incl. kader A1 – A5

1. MCEN Spoor 1 - C1 Overzichtsnotitie vergunningverlening

Deelnotitie uit onderdeel C - Aanpassingen (via nationale wetgeving)

Inleiding/Aanleiding

- Deze notitie biedt een overzicht van de bestaande mogelijkheden voor natuurvergunningverlening die samenhangt met de depositie van stikstof.
- In verschillende deelnotities worden de mogelijkheden verder uitgewerkt.
- De mogelijkheden voor vergunningverlening, waaronder de onderbouwing van additionaliteit, staat of valt met het daadwerkelijk hebben van maatregelen gericht op een gegarandeerde vermindering van de stikstofuitstoot en natuurbehoud en herstel waarmee wordt volaan aan artikel 6, eerste en tweede lid, Habitatrichtlijn (spoor 2).

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

Mogelijkheid zonder natuurvergunning

- A. Is er sprake van een nieuw of gewijzigd project?
- Alleen als een nieuwe of gewijzigde activiteit kwalificeert als "nieuw/gewijzigd project" hoeft te worden beoordeeld of sprake is van significante gevolgen (gevaar voor het halen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen) zodat een passende beoordeling en natuurvergunning nodig zijn.
 - Voortgezet/bestaand gebruik dat voor de referentiedatum rechtmatig was toegestaan, is geen nieuw project.¹
 - Beheer en onderhoud is vergunningvrij. BIJ12/LVVN hebben hiertoe een handreiking beheer en onderhoud opgesteld
 - Wat betreft het projectbegrip is van belang dat na de uitspraken van 18 december 2024 niet langer de wijziging ten opzichte van de referentiesituatie (voorafgaande natuurvergunning of milieutoestemming voor een project op dezelfde locatie) het te beoordelen project is, maar het gehele project na wijziging.
 - Als een project nodig is voor de natuur ("direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied") is daarvoor geen natuurvergunning nodig.
 - Over het projectbegrip en de vraag wanneer een project nodig is voor de natuur zijn losse notities opgesteld.
- B. Zijn van het project op voorhand op basis van objectieve gegevens significant negatieve effecten uit te sluiten? (voortoets). In de voortoets mag alleen nog rekening worden gehouden met standaardonderdelen die inherent deel uitmaken van het project en die de schadelijke gevolgen van dat project voor Natura 2000-waarden beperken.

Ecologische beoordeling in de voortoets

- Ecologische beoordeling waarin onderbouwd wordt dat een toename van stikstofdepositie als gevolg van het project geen significant effect heeft gelet op de specifieke omstandigheden in het betrokken Natura 2000-gebied (mogelijkheid is geaccepteerd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling)²).
- Op basis van objectieve gegevens (betekent: wel informatie uit bestaande stukken gebruiken, geen specifiek ecologisch onderzoek doen)
- Projectspecifiek. Dat betekent dat er geen algemene lijn is dat deposities van een bepaalde omvang nooit effect hebben. Zie hiervoor nader de ecologische beoordeling.
- De huidige slechte staat van veel Natura 2000-gebieden (zoals volgt uit de natuurdoelanalyses) beperkt de mogelijkheden voor een positief ecologisch oordeel in de buurt van veel Natura 2000-gebieden. Ook het feit dat de gevolgen van het gehele project na wijziging opnieuw moet worden beoordeeld in de voortoets beperkt die mogelijkheid.

¹ ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1604](#) (PAS-uitspraken over beweiden en bemesten).

² [Porthos](#)-uitspraak van 16 augustus 2023

Rekenkundige ondergrens

Een rekenkundige ondergrens heeft tot doel het verkleinen van de schijnzekerheid in stikstofdepositieberekeningen. Bij een rekenkundige ondergrens gaan we ervan uit dat projecten onder die grens geen natuurvergunning nodig hebben vanwege stikstof.

Zie voor een uitleg van rekenkundige ondergrens een aparte notitie.

Door de slechte staat van veel Natura-2000-gebieden zoals blijkt uit de natuurdoelanalyses is het lastig om significante effecten op voorhand uit te sluiten. Dan is er een natuurvergunning nodig waarin specifiek onderzoek wordt gedaan (zogenoemde "passende beoordeling")

Mogelijkheden met natuurvergunning

Een natuurvergunning wordt verleend als uit de passende beoordeling zonder redelijke wetenschappelijke twijfel kan worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast. In de passende beoordeling moeten, op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten (cumulatie) de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, worden geïnventariseerd. De passende beoordeling mag geen leemten bevatten en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten.³ In dit onderzoek mogen (extra) maatregelen worden betrokken die een project neemt om gevolgen voor de natuur te beperken, bijvoorbeeld in de manier van werken.

C. Passende beoordeling met ecologisch oordeel

- In de passende beoordeling kan ook worden gewerkt met een ecologische beoordeling. Dat is aan te orde als in de voortoets niet op voorhand op basis van objectieve gegevens kan worden geconcludeerd dat significante gevolgen zijn uitgesloten, maar dat wel kan in de passende beoordeling op basis van verdergaand ecologisch onderzoek. Er is op dit moment geen algemene lijn voor het uitvoeren en beoordelen van een ecologische beoordeling. In ieder geval moet de staat van de natuur en de mogelijke effecten door de gewenste Natura 2000-activiteit in de beoordeling betrokken worden.

D. Passende beoordeling met (interne of externe) saldering en onderbouwing van additionaliteit

- In de passende beoordeling kunnen ook maatregelen worden betrokken die het negatieve effect van het project voorkomen of verzachten (mitigatie) en die niet al kunnen worden betrokken in de voortoets als standaardonderdeel. Dat kan bijvoorbeeld door het bedrijf zo aan te passen dat de natuurgevolgen (bijv. stikstof of geluid) hetzelfde blijven of minder worden, ondanks dat het bedrijf uitbreidt, bijvoorbeeld door het installeren van emissiearme technieken. Het probleem van de natuurgevolgen wordt dan binnen het eigen project opgelost: intern salderen. Het probleem van de natuurgevolgen kan ook worden opgelost door ruimte te gebruiken van een activiteit op een andere locatie die (gedeeltelijk) stopt: extern salderen.
- Voor zowel intern als extern salderen geldt wel dat gemotiveerd moet worden dat bestaande natuurgevolgen van het (eigen) project die wordt ingezet ter mitigatie (de referentiesituatie) voor het gewijzigde of nieuwe project, niet nodig zijn voor de natuur (additionaliteit).
- Dit betekent dat zowel de wijziging van het project (die leidt tot een verbetering van de natuur of het gelijk blijven van de natuurgevolgen) én de onderdelen van de bestaande vergunde situatie die in de nieuwe situatie worden voortgezet moeten worden getoetst op additionaliteit.
- Gelet op de slechte staat van de natuur die blijkt uit de natuurdoelanalyses is het aantonen van additionaliteit lastig.
- Over additionaliteit zijn aparte notities gemaakt.

E. Adc-toets

- Als uit de passende beoordeling niet de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast,

³ ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS)

kan in beginsel geen vergunning worden verleend. Uitzondering geldt voor projecten die een dwingende reden van groot openbaar belang dienen, waarvoor geen voor de natuur minder schadelijk alternatief voorhanden is, en wanneer de natuurschade wordt gecompenseerd. (Alternatieven zijn uitgesloten, D: Er is sprake van dwingende redenen van groot openbaar belang, C: De significante effecten op de natuur worden gecompenseerd) Als 'prioritaire habitats' worden geraakt, mogen alleen menselijke gezondheid, openbare orde en voor het milieu gunstige effecten worden opgevoerd als dwingende reden van groot openbaar belang. Voor andere redenen is advies van de Europese Commissie nodig.

- Compenseren maatregelen mogen, anders dan mitigerende maatregelen, worden getroffen op andere locaties dan de locaties aangetast door het project. Het moet wel gaan om dezelfde Natura 2000-waarden. In beginsel moeten compenserende maatregelen worden getroffen voordat aantasting van de natuur door het project plaatsvindt. Als dat niet mogelijk is moeten de intussen geleden verliezen aanvullend worden gecompenseerd, zodat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk geborgd blijft. Compenserende maatregelen moeten net als mitigerende maatregelen voldoen aan additionaliteit.
 - De mogelijkheden voor een adc-toets worden in een aparte notitie uitgewerkt.
- F. Andere manieren van vergunningverlening
- Er zijn in de Omgevingswet mogelijkheden voor een vrijstelling, drempelwaarde of een programma opgenomen⁴. Wat betreft voorwaarden moet er ofwel een geslaagde voortoets, een passende beoordeling of een adc-toets worden uitgevoerd op alle betrokken activiteiten.
 - De mogelijkheden die hierboven genoemd staan zijn gebaseerd op de huidige wet- en regelgeving. Naast deze notitie zijn er ook notities het buitenland en alternatieve systemen van vergunningverlening

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- Op grond van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn geldt dat voor elk plan of project 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 het betrokken Natura 2000-gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt. Op grond van artikel 6 lid 4 geldt dat 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.
- Dit artikel is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in artikel 5.1, eerste lid, onder e en artikel 16.53c, eerste lid, van de Omgevingswet, in samenhang met de omschrijving van de Natura 2000-activiteit in de bijlage bij de Omgevingswet⁵.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

- De overzichtsnotitie geeft geen nieuwe oplossingsrichtingen of kansen. Hiervoor wordt verwezen naar specifieke notities.

Voorwaarden

- Nvt.

Risico's

- Nvt.

⁴ Artikel 11.18, 11.19, 11.20, begrenzing in 11.21 Besluit activiteit leefomgeving.

⁵ Voorheen artikel 2.7 en artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming

2. MCEN Spoor 1 - C2.a Invulling projectbegrip

Deelnotitie uit onderdeel C – Aanpassingen (via nationale wetgeving)

Inleiding/Aanleiding

- De Raad van State geeft in de uitspraak van 18 december 2024 aan dat wanneer een activiteit wijzigt (en daarmee sprake is van een nieuw project), het gehele project moet worden beoordeeld. Daaronder vallen ook alle activiteiten die al juridisch waren toegestaan bij het oude project. Tot dan toe ging de beoordeling allen over de wijziging ten opzichte van wat al mocht. Daardoor is het van belang om vast te stellen wat een project is en wanneer sprake is van een projectwijziging in de zin van de Habitatrichtlijn. Hoe slechter de natuur ervoor staat, hoe sneller sprake is van een project omdat een activiteit schadelijke gevolgen kan hebben voor Natura 2000.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

- Het projectbegrip komt uit de Habitatrichtlijn, maar daarin is geen definitie van het begrip opgenomen. Het is verder uitgelegd in de uitspraken van het Europese Hof van Justitie.
- Het gaat over de vraag welke activiteiten bij een project horen:
 - 3) is een activiteit nu wel of geen project (voortzetting van één-en-hetzelfde project?);
 - 3) samen één project of losse projecten;
 - 3) welke dingen mogen bij een project worden betrokken.
- Alle activiteiten die mogelijk schade kunnen veroorzaken in Natura 2000 (mogelijke significant negatieve effecten) zijn projecten.
- Het projectbegrip was o.a. relevant bij:
 - Onderdelen die niet tot de kern van de productie behoren zoals de aanlevering van energie (gasverbranding vervangen door biomassa-centrale of grondwarmte). Daar lopen rechtszaken over en zijn uitspraken bekend.
 - projecten die telkens een losse vergunning kregen maar jaarlijks terugkwamen (zoals garnalenvisserij en schelpdiervisserij).
 - Bestaande activiteiten die vallen onder de reikwijdte van (deel)beheerplannen Natura 2000. Deze werden via de Wnb vrijgesteld van de vergunningplicht en maakte geen onderdeel uit van het nieuwe of gewijzigde project (zoals grondgebonden militair gebruik op een oefenterrein).
- Eerder toegestane activiteiten konden tussen 1 januari 2020 en de uitspraak van 18 december 2024 in de voortoets gevolgen van wijziging van activiteiten “wegstrepen” tegen de gevolgen van de referentiesituatie. Dat “wegstrepen” kon zonder dat daarvoor een nieuwe vergunning nodig was. Sinds de uitspraak over intern salderen is voor de meeste wijzigingen van een project (in principe) een nieuwe vergunning nodig. Daarbij moet het gehele project, inclusief wijziging worden beoordeeld en overigens ook worden getoetst op additionaliteit. Zonder die vergunning is een bedrijf of initiatiefnemer in overtreding van de wet. Dat geeft twijfel of de activiteit wel mag doorgaan, of de contracten met afnemers nog kloppen en of de bank nog geld wil lenen. Dit geeft grote maatschappelijke onrust en schade
- Bij het uitblijven van maatregelen waarmee wordt voldaan aan artikel 6 lid 1 en 2, wordt de toetsing van individuele vergunningen steeds strenger en worden deze ook steeds meer aangevochten. Juist door deze situatie is het van belang het projectbegrip goed te duiden.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

Wat is (g)een project

- In de Habitatrichtlijn staat geen definitie van wat een project is. Maar het Hof van Justitie legt het projectbegrip ruimer uit dan het projectbegrip in de MER-richtlijn.

- Het Europees Hof van Justitie heeft in de Waddenzeezaak aangegeven dat alle bouwwerken (of andere installaties/werken) en ingrepen in het natuurlijk milieu en landschap een project zijn in de zin van de Habitatrichtlijn.
- Het Europees Hof heeft in het PAS-arrest aangegeven dat ook het bemesten van gronden en het weiden van vee projecten zijn, omdat ze een significant negatief effect kunnen hebben. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit zo ingevuld dat elke activiteit die kan leiden tot mogelijke schade aan Natura 2000 wordt aangemerkt als een 'project'.
- Het doel van een activiteit maakt niet uit, ook activiteiten voor de natuur kunnen projecten zijn. Projecten die nodig zijn voor het bereiken van de Natura 2000-doelen behoeven alleen geen vergunning.
- Het is niet altijd duidelijk wanneer sprake is van een project, en wat dan de omvang is van het project, bijvoorbeeld bij infrastructuur (wat is het project bij een wegaanpassing: het hele wegennet?). De Raad van State zal naar verwachting binnen enkele maanden duidelijkheid geven over het projectbegrip bij autowegen. Vooralsnog kan beredeneerd worden dat de uitspraak over intern salderen geen gevolgen heeft voor de wijze waarop natuuronderzoeken worden uitgevoerd voor aanleg en wijziging van wegen, vaarwegen en spoorwegen.

Kortom: elke activiteit die een significant negatief gevolg kan hebben voor Natura 2000-gebieden is een project. Hoe slechter de natuur ervoor staat, hoe sneller een activiteit schadelijke gevolgen kan hebben voor Natura 2000 en dus vergunningplichtig is. Het is dus complex om het projectbegrip nader wettelijk in te vullen, zoals staat beschreven in de Kamerbrief van 14 februari 2025 (Aanpak Nederland van het slot). Dat zou zelfs het ongewenste effect kunnen hebben dat als het beter gaat met de natuur, een bepaalde activiteit nog steeds wettelijk is aangemerkt als een project, vergunningplichtig is en een passende beoordeling moet opstellen, terwijl op grond van de Habitatrichtlijn een passende beoordeling niet verplicht is. Daarom is de juridische conclusie dat verdere uitdieping niet tot gewenste resultaten leidt.

Wat is één-en-hetzelfde project

- Het Europees Hof heeft in het Stadt Papenburg-arrest (ECLI:EU:C:2010:10) aangegeven dat een verrichting die zichzelf kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming één-en-hetzelfde project is.
- Het Europees Hof geeft in het AquaPri-arrest (ECLI:EU:C:2022:864) hieraan nog nader invulling, en heeft aangegeven dat een project niet wijzigt als er continuïteit is tussen de vergunde activiteit, zeker als locatie en voorwaarden waaronder ze uitgevoerd worden niet wijzigen.
- Een project dat verlengd wordt of elk jaar opnieuw vergund, is een nieuw project.

Kortom: wanneer een project doorloopt en op dezelfde plek is onder dezelfde voorwaarden, dan blijft het project gelijk. Bepaalde ondergeschikte wijzigingen in de bedrijfssituatie kunnen als voortzetting van hetzelfde project worden beschouwd. Zo is de vraag of beperkte wijzigingen op b.v. het gebied van milieu aan te merken zijn als "wijziging van een project" en daarmee natuurvergunningplichtig zijn, als doel en locatie gelijk blijven. De huidige uitspraken van de Raad van State over bestaand recht zijn strikter dan het Europees Hof in het AquaPri-arrest is. De verwachting is dat de Raad van State hierin de ruimere lijn (continuïteit en identiteit) van het Europees Hof zal overnemen.

Wat is onderdeel van het project

- Volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State is de aanvraag de grondslag van de vergunning. De aanvraag geeft dus aan wat het project is.
- De aanvraag moet zijn voor alle activiteiten die samen één project vormen – onlosmakelijke samenhang (Vliegbasis Woensdrecht ECLI:NL:RVS:2023:3374). Een

project mag dus niet worden opgeknipt in losse stukjes die deels niet vergunningplichtig zijn (salamitactiek).

- In een voortoets en passende beoordeling moeten alle gevolgen van het project worden meegenomen, zowel de positieve als de negatieve. Ook de cumulatie met andere plannen en projecten moet overigens in aanmerking worden genomen.
- Er kunnen activiteiten/uitvoeringswijzen in een project zijn opgenomen die niet bij de kern van een project horen, maar er eigenlijk in staan om gevolgen voor natuur te verminderen. Ze zijn dan opgenomen om te voorkomen dat een project significant negatieve effecten kan hebben en zo een vergunning nodig is. Dat mag niet van het Europees Hof (uitspraken *People over Wind and Sweetman* (ECLI:EU:C:2018:244), *Eco-Advocacy* (ECLI:EU:C:2023:477)). In zo'n geval ontduikt een project namelijk de toets die het Europees recht eist. Zulke activiteiten/manieren van uitvoering zijn geen onderdeel van het project zelf, maar kunnen pas later worden betrokken als mitigerende maatregelen in de passende beoordeling en is dus vergunningplichtig. Uitvoeringswijzen die nodig zijn omdat ze bijvoorbeeld wettelijk zijn vereist ('standaardonderdelen'), horen wel bij het project en mogen wel betrokken worden in de voortoets. Een voorbeeld van een uitvoeringswijze is de wettelijke verplichting om gasloos te bouwen. Daardoor hoeft bij een natuurvergunning voor woningbouw, niet uit te worden gegaan van emissies door gasgebruik: dat is immers wettelijk gezien niet mogelijk bij nieuwbouwwoningen.
- De Raad van State behandelt momenteel nog een zaak (Delfersduin, 202203354/1) waarin de vraag is of stoppen met bemesten omdat er woningen worden gebouwd op dezelfde plaats, onderdeel van het project is of niet. De uitspraak volgt naar verwachting april/mei 2025.

Kortom: In de aanvraag staat wat het project is. Alle activiteiten die onlosmakelijk samenhangen, worden tot het project gerekend. Opknippen kan niet van een project, bijvoorbeeld door de effecten van de activiteiten afzonderlijk te beoordelen. Je kunt een project niet uitbreiden met dingen die de gevolgen voor natuur beperken, want dat zou de toets (passende beoordeling) van de habitat ontduiken.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

Het projectbegrip geeft enkele aanknopingspunten die relevant zijn voor de vergunningverlening.

- **Maatregelen nemen.** Een activiteit is pas een project wanneer het significant negatieve effecten voor Natura 2000 kan hebben. En als significant negatieve gevolgen op voorhand niet vallen uit te sluiten, is een vergunning nodig. Hoe beter Natura 2000-gebieden ervoor staan, hoe kleiner de kans dat iets kleins een significant negatief effect kan hebben of tot een vergunningplicht leidt.
- **Handreiking.** Er is onduidelijkheid wanneer een activiteit zodanig wijzigt dat er sprake is van een wijziging van het project. Ook is niet duidelijk welke gevolgen je in welke fase mag betrekken, zoals de vraag wat standaardonderdelen zijn in de voortoets. Rijk en provincies kunnen hierin duiding op geven. Dit kan door te werken met voorbeelden van gevallen of categorieën waarbij geen sprake is van de wijziging van een project. Te denken valt aan voer- en managementmaatregelen of wijzigingen in de bedrijfsvoering die de emissie niet wijzigen. Zo kan er inzet worden gepleegd die de rechter kan meenemen in zijn overwegingen. Het geeft ook duidelijkheid, omdat er aanknopingspunten zijn wanneer sprake is van een project. Nadeel is dat het uiteindelijk de rechter is die per geval bepaalt wat een project is. Dan is er pas echt zekerheid. Bovendien is hier nog weinig over is gedacht en IPO en Rijk het samen eens moeten worden. Een handreiking zal hoe dan ook een marginale rol kunnen spelen bij het vlottrekken van vergunningverlening, zolang maatregelen uitblijven.
- De Kamerbrief van 14 februari 2025 (Aanpak Nederland van het slot) kondigt aan dat zal worden verkend om de open normen van de Europese regelgeving, onder andere het projectbegrip, wettelijk nader in te vullen.¹ Volgens de rechtspraak is een project elke activiteit die een significant gevolg kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De enige nadere wettelijke invulling die juridisch 'veilig' zou zijn, zou een invulling zijn die al

bekende rechtspraak codificeert zonder toekomstige rechtspraak buiten te sluiten, dus in de volgende vorm: "Onder een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn wordt in elk geval verstaan: ...". Maar de meerwaarde daarvan is beperkt, omdat een dergelijke invulling hoogstens leidt tot een grotere kenbaarheid achteraf van al gedane rechterlijke uitspraken.

- **Projecten beter omschrijven.** In een natuurvergunning moet het project duidelijk omschreven staan. In sommige gevallen (bij complexe bedrijven) staan er echter veel details in een natuurvergunning die eigenlijk niet relevant zijn voor het project in het kader van natuur. (bijvoorbeeld milieuvergunningdetails). Dat roept de vraag op of bij wijziging van een detail, ook de natuurvergunning gewijzigd zou moeten worden. Er wordt momenteel uitgezocht wat de beste manier is om het project in de natuurvergunning te omschrijven, zodat deze de benodigde duidelijkheid geeft maar ook zo robuust is dat hij zo min mogelijk hoeft te worden aangepast. Daarbij zijn er duidelijke juridische grenzen. Een project moet duidelijk worden omschreven en er moeten realistische aannames worden gedaan. Alle mogelijke gevolgen moeten worden onderzocht. Bij een ruimere omschrijving zijn er meer mogelijke gevolgen of zijn de mogelijke gevolgen soms groter en is een vergunning lastiger te geven. Er kan niet worden volstaan met een heel beperkte omschrijving, juist ook omdat dan de referentiesituatie niet meer duidelijk is, terwijl deze juist de basis vormt van de rechtszekerheid voor een bedrijf.

Voorwaarden

- Juridische ruimte van de Raad van State. Het is uiteindelijk de Raad van State die, op basis van Europese regels en rechtspraak, bepaalt hoe het projectbegrip in een concrete zaak moet worden uitgelegd. De mogelijke gevolgen op de natuur in Natura 2000-gebieden van de natuur zullen daarbij steeds het uitgangspunt zijn.
- Gezamenlijke duiding van Rijk en provincies. Voor het overgrote deel van de gevallen zijn het de provincies die vergunningen verlenen en handhaven. Zij zullen per geval een standpunt moeten hebben over het projectbegrip. Het Rijk kan met een Handreiking ondersteuning bieden, maar de uiteindelijke keuze en toepassing is aan het bevoegd gezag.
- De Raad van State past nu nog een strikte lijn toe over wanneer er sprake is van een wijziging van een project. Om tot andere uitspraken te komen, moet de ruimere lijn in een zaak worden ingebracht.

Risico's

- Hoe langer maatregelen voor Natura 2000-gebieden uitblijven, hoe verder veel gebieden achteruit (dreigen te) gaan (zoals blijkt uit de natuurdoelanalyses). Dan kunnen steeds kleinere dingen aan worden gemerkt als een project dat significant negatieve gevolgen kan hebben en worden steeds meer activiteiten vergunningplichtig. Dat geeft bovendien steeds meer noodzaak tot steeds zwaardere en pijnlijkere maatregelen.
- Veel ruimte nemen leidt tot meer rechtszaken. Als er door verschillende bevoegde gezagen zelf afwijkende motiveringen worden bedacht, doet dat af aan de overtuigingskracht. Te veel ruimte nemen kan er later toe leiden dat ook goed afgestemde en onderbouwde keuzes niet meer mogen van de rechter. Te veel ruimte nemen op korte termijn levert daardoor mogelijk onnodige beperkingen op lange termijn.

3. MCEN Spoor 1 - C3 Ecologische beoordeling

Deelnotitie uit onderdeel C - Aanpassingen (via nationale wetgeving)

Samenvatting

Een project met stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied kan uitgevoerd worden als het project niet leidt tot schadelijke gevolgen (in wet- en regelgeving: significante effecten) voor de natuur. Hoe slechter de natuur ervoor staat, hoe moeilijker dit aangetoond kan worden. Deze notitie beschrijft de (on)mogelijkheden van een ecologische beoordeling. Dit is een natuuronderzoek, op grond waarvan wordt onderbouwd dat het project niet leidt tot schadelijke gevolgen voor de natuur, zonder inzet van maatregelen door het project om de stikstofdepositie te voorkomen of verminderen (mitigeren) of te compenseren. De ecologische beoordeling kan zowel in de voortoets als in de passende beoordeling bij een natuurvergunning worden gebruikt om te onderbouwen dat een project geen schadelijke gevolgen heeft op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. De mogelijkheden voor het toepassen van een ecologische beoordeling zijn bevestigd in recente jurisprudentie, maar zijn project- en gebiedsspecifiek. Op voorhand valt dus geen algemene lijn te geven dat deposities van een bepaalde duur of omvang nooit effect hebben.

Inleiding/Aanleiding

- Deze notitie zet uiteen onder welke voorwaarden een activiteit die leidt tot een toename van stikstofdepositie op habitats waarvan de kritische depositiewaarde (hierna: KDW) (bijna) wordt overschreden, kan worden toegestaan op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl). Dit omdat ofwel in de voortoets significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen) kunnen worden uitgesloten, ofwel op basis van de passende beoordeling zonder mitigerende maatregelen kan worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

- Wanneer kan met een ecologische beoordeling worden onderbouwd dat een project geen significante effecten heeft op nabijgelegen kwetsbare Natura 2000-gebieden?

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

Artikel 6, derde lid, Hrl

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.

Significante gevolgen

Significante gevolgen als bedoeld in artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn zijn aan de orde wanneer (als gevolg van de toename van stikstofdepositie door een plan of project) gevaar dreigt voor het halen van de betrokken instandhoudingsdoelstellingen, zoals vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten van de betrokken Natura 2000-gebieden.⁶ Het gaat om concreet waarneembare veranderingen zoals verandering van de soortensamenstelling van de vegetatie, biomassa (structuur), zuurgraad van de bodem of stikstofbeschikbaarheid in de bodem.⁷

Of een plan of project moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben, moet per plan of project worden beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied en in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het betrokken Natura 2000-gebied (zie ook de punten 69 en 70 van het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, (PAS-uitspraak), ECLI:EU:C:2018:882).⁸

⁶ HvJ-EU 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), punt 49.

⁷ ABRS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752, (inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland), r.o. 16.3.

⁸ ABRS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (einduitspraak Porthos), r.o. 9.1.

KDW

De kritische depositiewaarde is volgens de ecologie de bovengrens waarbij significant negatieve gevolgen als gevolg van de totale achtergronddepositie zijn uitgesloten als alle andere drukfactoren op orde zijn. Deze grens komt uit decennia europa breed onderzoek. In de rechtspraak over projecten en plannen betekent overschrijding van deze waarde niet dat vaststaat dat een aantasting van de kwaliteit van een habitatype plaatsvindt, maar uitsluitend dat de mogelijkheid van een aantasting niet zonder meer afwezig is. Het enkele feit dat de stikstofdepositie op een aantal habitattypen toeneemt terwijl de KDW al wordt overschreden, betekent dan ook niet zonder meer dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast. Als een plan of project ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied (dat zijn natuurwaarden waarvoor de KDW bijna wordt overschreden), dan moeten de gevolgen van *die toename* worden onderzocht.⁹ Wanneer de totale stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied boven de KDW ligt, hoeft een toename van stikstofdepositie door een plan of project niet noodzakelijkerwijs tot een significant effect of aantasting van de natuurlijke kenmerken te leiden.¹⁰ Een toename van stikstofdepositie is namelijk op zichzelf geen ecologisch effect in de zin van de Habitatrichtlijn, ook niet als de KDW wordt overschreden. Ecologische effecten in de zin van de Habitatrichtlijn gaan over gevolgen voor de kwaliteit van een habitatype of afname van oppervlakte.¹¹ Bovendien is relevant of stikstofdepositie het relevante knelpunt is voor het betrokken habitat is de beoordeelde locatie.¹² Het kan wel zijn dat de kans op significante effecten groter is, doordat de extra stikstofdepositie in een habitat terecht komt dat ook verdroogt.

Een plan/project hoeft niet bij te dragen aan het verminderen van stikstofdepositie

Een plan of project hoeft niet bij te dragen aan vermindering van de stikstofbelasting en dat hoeft, zoals de Afdeling al heeft overwogen in haar uitspraak van 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3197, onder 8.4.1, ook niet als sprake is van een overbelaste situatie vanwege overschrijding van de KDW. Bepalend is, of de ontwikkelingen die het plan of project mogelijk maakt het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen. Dat het in het algemeen nodig is om de achtergronddepositie in alle Natura 2000-gebieden terug te brengen, is geen onderdeel van de beoordeling van het in rechte voorliggende besluit. De vraag of bevoegde bestuursorganen met de juiste maatregelen en tijdig invulling geven aan de verplichting om instandhoudings- en passende maatregelen te treffen in relatie tot de totale depositiebijdrage in een Natura 2000-gebied, is niet aan de orde bij een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor een plan of project.

Een kleine toename boven de KDW tast niet automatisch de natuurlijke kenmerken aan

Ook is het in het algemeen niet zo dat elke (geringe) toename van de stikstofdepositie steeds de natuurlijke kenmerken van een gebied zal aantasten, ook niet als de KDW wordt overschreden (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741, onder 11.1). De KDW is geen absolute grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, onder 14.5). Zie in dit verband de Afdeling: "Als sprake is van een (geringe) toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename te worden beoordeeld. Dat geldt voor ieder afzonderlijk plan of project. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, wat hier het geval is, dient een passende beoordeling te worden gemaakt. In een passende beoordeling moeten de gevolgen van die toename inzichtelijk worden gemaakt, in het licht van de specifieke omstandigheden van de betrokken Natura 2000-gebieden en rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen (zie HvJ 7 september 2004, C-127/02, (Kokkelvisserij), ECLI:EU:C:2004:482). Op basis daarvan moet inzichtelijk zijn dat de berekende depositietoenames de natuurlijke kenmerken voor deze gebieden niet aantasten (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, onder 6.1, en van 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910, onder 119.3). Het voorgaande betekent dus dat niet elke toename van stikstofdepositie steeds leidt tot de verplichting om een passende beoordeling te verrichten en ook niet dat deze toename steeds de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zal aantasten. Verder zal bij de beoordeling

⁹ ABRS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (einduitspraak Porthos), r.o. 6.

¹⁰ ABRS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (einduitspraak Porthos), r.o. 6.

¹¹ ABRS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752, (inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland), r.o. 16.3.

¹² Zie bijv. ABRS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951 (derde tussenuitspraak VIA15), r.o. 36.1.

van een toename van stikstofdepositie voor een Natura 2000-gebied moeten worden gekeken naar de staat van instandhouding op dat moment. De effecten van de stikstofdeposities die al hebben plaatsgevonden, zullen zich daarin vertalen. De vrees van appellanten, die, zoals de Afdeling heeft begrepen, erop neerkomt dat het toelaten van een (geringe) toename van stikstofdepositie in overbelaste situaties precedentwerking heeft, omdat dan ook een vergelijkbare toename ten gevolge van andere afzonderlijke plannen en projecten niet kan worden tegengegaan, is daarom naar het oordeel van de Afdeling niet terecht.”¹³

Omvang en tijdelijkheid van stikstofdeposities

De omvang en tijdelijkheid van stikstofdeposities kan sommige gevallen de conclusie rechtvaardigen dat (op voorhand) uitgesloten is dat een plan of project significante gevolgen heeft. Daarbij is onder meer van belang in hoeverre en op welke termijn een gebied die deposities kan opvangen. Als een gebied maar een klein opvangend vermogen heeft, is het mogelijk dat tijdelijke deposities toch structureel doorwerken en wel significante gevolgen kunnen hebben, maar als een gebied die tijdelijke toename wel kan opvangen, zijn significante gevolgen wellicht uitgesloten.¹⁴ Wanneer sprake zou zijn van een situatie waarin het omslagpunt benaderd is door het verdwijnen van de buffercapaciteit en dit alleen zeer lokaal zal optreden (in termen van enkele vierkante meters), dan is de Afdeling van oordeel dat in een dergelijk geval op voorhand significante effecten als gevolg van het ontstaan van omslagpunten in voor verzuring gevoelige habitattypen zijn uitgesloten.

In interdepartementaal verband is voorgesteld dat naar aanleiding van de ontwikkelingen in de jurisprudentie de ‘vuistregel’ zoals verwoord in voorbeeld 6 van de handreiking voorttoets¹⁵ van een depositie tot 0,05 mol gedurende 2 jaar of equivalent daarvan, te schrappen en te verwijzen naar de recent gewezen jurisprudentie op dit vlak.

Recente jurisprudentie over dit thema laat zien dat geen vuistregel of drempelwaarde kan worden geformuleerd voor wat onder klein en tijdelijk wordt geschaard. Uit de Porthos-einduitspraak van 16 augustus 2023 volgt dat een beoordeling van de gevolgen van een nieuw plan of project in het licht van de specifieke milieukekenmerken en omstandigheden van het betreffende Natura 2000-gebied moet plaatsvinden, ook als het gaat om een tijdelijke en beperkte toename. In het geval van Porthos konden significante gevolgen van (maximaal) een tijdelijke depositietoename van 0,57 mol/ha/jaar gedurende een periode van 2 jaar worden uitgesloten in de voortoets in een ecologische onderbouwing.¹⁶ Evenwel werd in een tweetal zaken van de rechtbank Midden-Nederland van 16 november 2023 aanvaard dat (weliswaar permanente) toenames variërend tussen de 0,06¹⁷ en 0,22 mol¹⁸ in de passende beoordeling ecologisch beoordeeld konden worden. Met andere woorden: De exacte hoeveelheid van een toename is niet alles bepalend bij beoordeling van de vraag of iets omschreven moet worden in de voortoets dan wel in de passende beoordeling.

Relevant voor de vraag of het in de voortoets kan, is of op basis van objectieve (d.w.z. kenbare) gegevens significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten. Dit moet per plan of project beoordeeld worden in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen en specifieke milieukekenmerken van het betrokken N2000-gebied. Voorbeelden uit de Afdelingsjurisprudentie waarin tijdelijke beperkte depositietoenames in een voortoets met ecologische onderbouwing de rechterlijke toets doorstaan, blijven in de regel binnen de orde van grootte van bovenstaande bandbreedte. Over het algemeen kan gezegd worden dat hoe kleiner en/of tijdelijker, hoe groter de kans dat een project door kan. Enkele voorbeelden in dat kader worden hieronder genoemd:

- In een uitspraak van 29 maart 2023 werd een toename van maximaal 0,02 mol door een woningbouwproject geaccepteerd.¹⁹

¹³ ABRS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, (derde tussenuitspraak ViA15), r.o. 23.1.

¹⁴ ABRS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (einduitspraak Porthos), r.o. 14.4 t/m 14.9 en 15.1.

¹⁵ [BU12-Handreiking-Voortoets-Stikstof-Februari-2021.pdf](#). Op dit moment wordt gewerkt aan een actualisatie van de handreiking.

¹⁶ De Staatssecretaris van LNV heeft in de ontwerpvergunning garnalenvisserij een ecologische beoordeling die vergelijkbaar is met Porthos toegestaan voor een langdurige tijdelijke depositie van maximaal 0,11 mol/ha/jaar op overbelaste hexagonen, deze is nog niet door de rechter getoetst.

¹⁷ Rb Midden-Nederland 16 november, ECLI:NL:RBMNE:2023:6105, r.o. 18.

¹⁸ Rb Midden-Nederland 16 november, ECLI:NL:RBMNE:2023:6105.

¹⁹ ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250.

- o In een uitspraak van 26 juli 2023 haalde een bestemmingsplan dat voorzag in de nieuwbouw van een hotel in Domburg waarin een tijdelijke toename tijdens de bouwfase kleiner dan 0,05 mol was voorzien, de eindstreep.²⁰
- o Ook in een uitspraak van 30 augustus 2023 over de aanleg van een ecoduct over de A35 kon geconcludeerd worden dat significante gevolgen op voorhand waren uitgesloten bij een tijdelijke depositietoename van maximaal 0,02 mol.²¹
- o Hetzelfde geldt in een uitspraak van 18 oktober 2023 voor de bouw van een woning in Goedereede, waarbij in de bouwfase tijdelijk 0,02 mol depositie werd veroorzaakt.²²

Als een ecologische beoordeling niet in de voortoets kan, omdat meer onderzoek nodig is kan het in een passende beoordeling.

De tijdelijkheid van deposities kan ook worden gebruikt om additionaliteit te onderbouwen. Een mogelijke werkwijze hiervoor bij tijdelijke projecten is in juli 2024 door IenW voorgelegd aan provinciale bestuurders. Zij hebben besloten de voorgestelde werkwijze toe te gaan passen in concrete projecten. Er is eind 2024 een handreiking beschikbaar gekomen waarin de bouwstenen voor de onderbouwing van additionaliteit bij tijdelijke depositiebijdragen nader is uitgewerkt.²³

De theorie concreet gemaakt:

Voortoets

Alleen project toetsen, op basis van objectieve gegevens

De fase van voorevaluatie of een plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten (hierna: cumulatie) significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied, wordt in de jurisprudentie van de Afdeling aangeduid met de term 'voortoets'. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt.²⁴ In de voortoets kunnen geen mitigerende of compenserende maatregelen worden betrokken. De positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen en autonome ontwikkelingen kunnen wel in de voortoets worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, mits die voordelen vaststaan (zie hierna onder het kopje 'Betrekken van maatregelen in de ecologische onderbouwing').

De bestaande situatie in de natuur is het uitgangspunt

Daarbij gaat het om het bepalen van de conditie of toestand waarin de natuurwaarden zich bevinden. Onder omstandigheden mogen autonome ontwikkelingen betrokken worden bij deze uitgangssituatie. Die uitgangssituatie is relevant voor de toets of een plan of project significante gevolgen kan hebben en of verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. De gevolgen van een plan of project moeten immers worden gezien in het licht van de staat van instandhouding van de natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen.²⁵

Zoals hiervoor reeds aangegeven; wanneer de KDW in een Natura 2000-gebied wordt overschreden, leidt een toename van stikstofdepositie door een plan of project niet noodzakelijkerwijs tot de plicht om een passende beoordeling te maken. Of een plan of project moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben, moet per plan of project worden beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied en in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het betrokken Natura 2000-gebied.

Volstaan kan worden met een voortoets om significantie uit te sluiten, mits die voortoets uitgaat van objectieve gegevens die zijn afgeleid uit bestaande en beschikbare informatie.²⁶

²⁰ ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023; 2865, r.o. 18-18.5.

²¹ ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3292, r.o. 7.1-7.4.

²² ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3845, r.o. 5-5.12.

²³ [6c. \(t.i.\) Handreiking onderbouwing additionaliteit bij extern salderen van tijdelijke depositiebijdragen - versie 16 september 2024.pdf](#).

²⁴ ABRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (tussenuitspraak Porthos), r.o. 32.2 en 32.3.

²⁵ ABRS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (einduitspraak Porthos), r.o. 12.1.

²⁶ ABRS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (einduitspraak Porthos), r.o. 9.1, 10.1 en 10.3.

In twee stappen

De voortoets kan bestaan uit twee stappen. In de eerste stap kan een generieke analyse wordt gegeven van de gevolgen van (bijvoorbeeld) stikstofdepositie voor de instandhoudingsdoelstellingen voor alle betrokken Natura 2000-gebieden. In de tweede stap kan een nadere analyse plaatsvinden van de habitats en soorten in de betrokken Natura 2000-gebieden, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden die in het gebied aanwezig zijn. Aanvaardbaar wordt geacht dat een deskundige vaststelt dat de conclusie die is getrokken in het eerste beschrijvende deel (dat geen significante effecten optreden), ook van toepassing is wanneer wordt gekeken naar de specifieke gegevens over een habitatype in het betreffende Natura 2000-gebied.²⁷

Passende beoordeling

Uitgaan van best beschikbare wetenschappelijke kennis

De passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor een Natura 2000-gebied houdt volgens het Hof in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het betrokken plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Zoals het Hof al oordeelde in het Kokkelvisserij-arrest, dient het bevoegd gezag op basis van die passende beoordeling de zekerheid te hebben verkregen dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied (zie hierna onder het kopje 'Natuurlijke kenmerken'). Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.²⁸ De passende beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten.²⁹

Bekijken per habitat, geen leemtes, welke onderdelen kijk je naar

Onderzoek waaruit alleen blijkt dat gemiddeld genomen geen stijging van emissie/depositie zal plaatsvinden als gevolg van het plan of project, voldoet niet aan het vereiste dat een passende beoordeling geen leemten mag vertonen en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies moet bevatten.³⁰ Dat betekent dat in beginsel *per locatie* in het in het Natura 2000-gebied de gevolgen van stikstofdepositie moeten worden beschouwd. Wanneer echter in de passende beoordeling telkens de maximale depositie wordt benoemd als gevolg van het plan of project op het Natura 2000-gebied als geheel en per habitatype, en bij de ecologische beoordeling de gemiddelde depositie niet als uitgangspunt wordt genomen, mag wel de gemiddelde depositie worden beschouwd. In dat geval hoeft niet de depositie *per locatie* te worden beoordeeld in de passende beoordeling.³¹

Al het onderzoek dat nodig is om te kunnen concluderen dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken zullen zijn, moet worden verricht. Dat houdt niet in dat, om de benodigde zekerheid te kunnen verkrijgen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast, steeds al het onderzoek moet worden gedaan dat mogelijk is. Als het gaat om effecten van stikstof is de Afdeling van oordeel dat niet iedere, beperkte, toename van stikstof ten gevolge van een project uiteindelijk zal leiden tot veranderingen in de habitatkwaliteit, ook niet als sprake is van langdurige hoge stikstofbelasting. Daarom behoeft er ook geen extra bodemonderzoek te worden uitgevoerd naar de effecten van stikstofdepositie in ecosystemen (onder meer bodem- en plantenchemie) en ook geen metingen van de basenverzadiging van de bodem en van het ophopen van aminozuren in planten, waar appellanten naar verwezen.³²

Onderdelen die betrokken mogen worden in de passende beoordeling zijn onder meer de goede kwaliteit, de omvang van de projectbijdrage, waarneembare effecten, omvang van het areaal met een projectbijdrage, sturende knelpunten, locatie specifieke omstandigheden en de vraag of het beheer op orde is.³³

²⁷ ABRS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (einduitspraak Porthos), r.o. 8.1, 8.2 en 10.3.

²⁸ ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS), r.o. 17.5.

²⁹ ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS), r.o. 5.2.

³⁰ ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS), r.o. 20.3.

³¹ ABRS 21 december 2022, Kustzone Petten, ECLI:NL:RVS:2022:3914, 34.2.

³² ABRS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951 (derde tussenuitspraak Via15), r.o. 26.2.

³³ ABRS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951 (derde tussenuitspraak Via15), r.o. 26.1.

Het bevoegd gezag moet toestemming voor een plan of project weigeren wanneer zij nog niet de zekerheid heeft verkregen dat het plan of project geen effecten heeft die de natuurlijke kenmerken van dat gebied zullen aantasten. Aangezien het voorzorgsbeginsel in deze bepaling ligt besloten, kan op efficiënte wijze worden voorkomen dat beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de met deze bepaling beoogde verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden niet even goed kunnen worden gegarandeerd, aldus het Hof in punt 48 van het arrest van 16 juli 2020, WWF Italia Onlus e.a. (ECLI:EU:C:2020:580).

Redelijke wetenschappelijke zekerheid

Het feit dat er geen redelijk wetenschappelijke twijfel over het uitblijven van schadelijke gevolgen mag zijn, betekent dat de passende beoordeling geen absolute zekerheid hoeft te geven over het uitblijven van aantasting van de natuurlijke kenmerken als gevolg van een plan of project. Voor maatregelen die mogen worden betrokken in de passende beoordeling (mitigerende maatregelen, instandhoudings- en passende maatregelen en autonome ontwikkelingen) geldt dat daarvan het positieve effect moet vaststaan ten tijde van de passende beoordeling (zie hierna onder het kopje 'Maatregelen betrekken in de ecologische onderbouwing').

Gevolgen project, niet algemene beoordeling, wel uitgangssituatie met alle accumulatie betrekken
De passende beoordeling gaat over de gevolgen van plannen of projecten, niet over andere mogelijke oorzaken van een slechte staat van instandhouding.

In de passende beoordeling moeten de instandhoudingsdoelstellingen worden betrokken bij beantwoording van de vraag of de toename van stikstofdepositie leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. In de passende beoordeling moet wel rekening worden gehouden met de langdurige effecten van stikstofdepositie op de kwaliteit in oppervlakte en kwaliteit van de habitattypen. Stikstofdepositie uit het verleden kan via accumulatie in de bodem nog zijn weerslag hebben op de huidige kwaliteit van habitattypen.³⁴ De Afdeling benadrukt dat bij de beoordeling van een toename van stikstofdepositie voor een Natura 2000-gebied moet worden gekeken naar de staat van instandhouding *op dat moment*. De effecten van de stikstofdeposities die al hebben plaatsgevonden, zullen zich daarin vertalen.³⁵ Maar de overheid is verantwoordelijk voor het treffen van instandhoudings- of passende maatregelen voor het behoud of het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten als gevolg van de *totale* deposities. Dat zijn verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De overheid moet daar invulling aan geven. De Wet natuurbescherming bood daarvoor volgens de Afdeling verschillende instrumenten, zoals de bevoegdheid om bij besluit of verordening verplichtingen op te leggen, het beheerplan en de structurele aanpak stikstof.³⁶ De vraag of de bevoegde bestuursorganen met de juiste maatregelen en tijdig invulling geven aan de verplichting om instandhoudings- en passende maatregelen te treffen in relatie tot de totale depositiebijdrage in een Natura 2000-gebied, is bij een besluit waarbij op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb toestemming wordt verleend voor een plan of project, niet aan de orde.³⁷

De gevolgen van het plan of project worden ecologisch beoordeeld ten opzichte van de actuele staat van instandhouding van het gebied als uitgangssituatie. Niet is vereist dat in een passende beoordeling wordt onderzocht wat de oorzaken zijn van de staat van instandhouding van een betrokken Natura 2000-gebied. Dat gebeurt voor het beheerplan door bevoegd gezag en is niet voor een concreet project van een initiatiefnemer. De gevolgen van het plan voor het Natura 2000-gebied moeten worden onderzocht, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen. Ook het vergelijken van de staat van instandhouding met de situatie ten tijde van de aanwijzing van het gebied als Natura 2000-gebied is niet vereist.

Geen nieuwe karteringen e.d.

Er geldt geen verplichting om ten behoeve van het vaststellen van de staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied, ten opzichte waarvan de ecologische beoordeling van de gevolgen van plannen of project wordt gemaakt, nieuwe vegetatie- en florakarteringen te maken. Het volstaat de uitgangssituatie ten opzichte waarvan de ecologische beoordeling wordt gemaakt, af te

³⁴ ABRS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752, (inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland), r.o. 16.2.

³⁵ ABRS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951 (derde tussenuitspraak ViA15), r.o. 23.1.

³⁶ Inmiddels zijn de betrokken instrumenten opgenomen in de Omgevingswet.

³⁷ ABRS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 (tussenuitspraak ViA15), r.o. 36.2 en 36.3 en ABRS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951 (derde tussenuitspraak ViA15), r.o. 23.1.

leiden uit bevindingen tijdens veldbezoeken, mits die bevindingen goed worden gedocumenteerd en navolgbaar zijn.

Dat de beoordeling van de staat van instandhouding van de verschillende habitattypen ten opzichte waarvan de passende beoordeling (of de voortoets) is gemaakt, een andere is dan die in het Natura 2000-beheerplan, betekent op zichzelf niet dat de in de passende beoordeling vervatte ecologische beoordeling niet juist kan zijn.³⁸

Natuurlijke kenmerken

Van aantasting van de natuurlijke kenmerken is sprake ingeval het Natura 2000-gebied niet in een gunstige staat van instandhouding wordt behouden als gevolg van een plan of project. Dat betekent dat het duurzaam behoud van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een habitat waarvan de instandhoudingsdoelstelling rechtvaardigde dat dit gebied op de lijst van communautaire gebieden in de zin van artikel 4 van de Habitatrichtlijn werd opgenomen, niet wordt behouden als gevolg van een plan of project.³⁹

Het is niet zo dat elke (geringe) toename van de stikstofdepositie, waardoor de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen komen, steeds de natuurlijke kenmerken van een gebied zal aantasten. Wel zullen de gevolgen van die toename moeten worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden van het Natura 2000-gebied.⁴⁰

Relevant is of de bepalende kenmerken van het gebied die verband houden met de natuurlijke habitats waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn gesteld, duurzaam behouden blijven. Dit oordeel betreft derhalve de gevolgen van het project voor het totale bestaande areaal van een habitatype in een Natura 2000-gebied. Voor dit onderzoek dienen de gevolgen per habitatype, per locatie van voorkomen van het habitatype, in kaart gebracht te worden.⁴¹

Betrekken van maatregelen bij de ecologische beoordeling

Instandhoudings- en passende maatregelen in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, Habitatrichtlijn, dat wil zeggen maatregelen getroffen door de lidstaat om de instandhoudingsdoelstellingen te halen of om verslechtering van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten te voorkomen, en autonome ontwikkelingen, kunnen in de voortoets of passende beoordeling worden betrokken bij het beoordelen van de staat van instandhouding ten opzichte waarvan de ecologische beoordeling wordt gemaakt, mits de verwachte voordelen daarvan vaststaan. De verwachte voordelen staan niet vast als de maatregelen nog niet zijn uitgevoerd; als nog niet duidelijk is hoe de voordelen van de maatregelen tot stand zullen worden gebracht; of als het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd. Als verwezen kan worden naar continuering van al uitgevoerde, bestaande of in uitvoering zijnde maatregelen, is sprake van maatregelen die zijn uitgevoerd en waarvan het effect vaststaat.⁴²

Cumulatie

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling moeten in de cumulatietoets worden betrokken de gevolgen van plannen en project waarvoor toestemming ingevolge de natuurwetgeving is verleend, maar die nog niet (volledig) zijn gerealiseerd.⁴³ De gevolgen van afgeronde plannen en projecten maken gewoonlijk immers al deel uit van de uitgangssituatie van het gebied waarop de voortoets en passende beoordeling gebaseerd moeten worden. Deze toets houdt in dat bij de ecologische beoordeling van de projectbijdrage niet alleen de huidige achtergronddepositie moet worden betrokken, maar tevens de mogelijke effecten van project die vergund zijn, maar nog niet gerealiseerd zijn. Met deze cumulatietoets wordt de achtergronddepositie in feite aangevuld met deze projecten.⁴⁴

Wanneer gevolgen van toegestane, maar niet volledig gerealiseerde plannen of projecten zijn uitgesloten, bijvoorbeeld als gevolg van extern salderen, of omdat de projecten niet meer dan de

³⁸ ABRS 21 december 2022, Kustzone Petten, ECLI:NL:RVS:2022:3914, r.o. 32.1, 33.1.

³⁹ ABRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (tussenuitspraak Porthos), r.o. 31.6.

⁴⁰ ABRS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910 (N65), r.o. 119.3.

⁴¹ ABRS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (verwijzingsuitspraak PAS), r.o. 10.13.

⁴² ABRS 21 december 2022, Kustzone Petten, ECLI:NL:RVS:2022:3914, r.o. 26.5.

⁴³ ABRS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312 (Kolencentrale Eemshaven II), r.o. 38.2, ABRS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2848 (Kolencentrale Eemshaven III), r.o. 12.1.

⁴⁴ ABRS 20 januari 2021 ECLI:NL:RVS:2021:105 (tussenuitspraak ViA15), r.o. 96.3.

destijds geldende wettelijke drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jr veroorzaakte, mogen die projecten buiten de cumulatietoets worden gelaten.⁴⁵

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

- Het is mogelijk om met een ecologische beoordeling te onderbouwen dat een project geen significante effecten heeft op nabijgelegen kwetsbare Natura 2000-gebieden. Als dit aangetoond kan worden in de voortoets, valt een project buiten de vergunningplicht. De mogelijkheden hiertoe zijn bevestigd in recente jurisprudentie, maar zijn wel projectspecifiek. Dat betekent dat er geen algemene lijn is dat deposities van een bepaalde omvang nooit effect hebben. De huidige staat van de natuur (volgend uit de natuurdoelanalyses) beperkt de mogelijkheden voor een positief ecologisch oordeel op veel plekken⁴⁶. Een ecologisch oordeel kan ook betrokken worden in de passende beoordeling. Er is op dit moment geen algemene lijn voor het uitvoeren en beoordelen van een ecologische beoordeling. In ieder geval moet hierin de staat van de natuur en de mogelijke effecten van het project in de beoordeling betrokken worden. Het is wel de moeite van het proberen waard om als bevoegd gezag in samenspraak met de initiatiefnemer te bezien wat de mogelijkheden zijn.
- Met het vereiste maatregelenpakket uit spoor 2 verbetert de staat van de natuur en wordt de ecologische beoordeling kansrijker.

Voorwaarden

- Nvt.

Risico's

- Hoe slechter de staat van de natuur, hoe minder mogelijkheden tot het uitvoeren van een ecologische beoordeling.
- Er valt geen algemene lijn te trekken wanneer een ecologische beoordeling succesvol is. Het betreft steeds casuïstiek.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

- *Beschrijf hier de mogelijke oplossingsrichtingen. Denk bijv. aan beleidsopties, juridische stappen of andere maatregelen. Geef per optie kort de voor- en nadelen aan.*
- *Is dit een oplossing op de korte, middellange en/of lange termijn?*

Uitvoerbaarheid: voorwaarden

- *Noem hier de randvoorwaarden waaraan de gekozen optie/voorgesteld beleid aan moet voldoen. Denk wederom aan (voor zover mogelijk) juridische, financiële en maatschappelijke kaders.*

Uitvoerbaarheid: risico's

- *Juridische, politiek bestuurlijke en/of maatschappelijke risico's benoemen. Welke signalen, accenten, (financiële) keuzes zijn belangrijk?*

⁴⁵ ABRS 27 januari 2016, r.o. 5 en ABRS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752, (inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland), r.o. 16.2.

⁴⁶ Overigens geldt dat de jurisprudentie die in deze notitie wordt besproken dateert van voor de natuurdoelanalyses.

4. MCEN Spoor 1 - C5 ADC-toets

Deelnotitie uit onderdeel C – Aanpassingen (via nationale wetgeving)

Inleiding/Aanleiding

Veel activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken kunnen geen toestemming krijgen, omdat aantasting van natuurlijke kenmerken niet kan worden uitgesloten. In het Europees recht is reeds rekening gehouden met het feit dat sommige projecten toch moeten doorgaan, ook als dat mogelijk tot significant negatieve effecten op Natura 2000 kan leiden.

Daarom kan, nadat eerst zoveel mogelijk is geprobeerd de effecten van een project te mitigeren, op grond van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn (hierna: HRL) tóch een vergunning worden verleend als er (1) geen Alternatieven voor het project (of plan) zijn, (2) sprake is van een Dwingende reden van groot openbaar belang en (3) Compenserende maatregelen worden genomen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen. Dit wordt de ADC-toets genoemd.

Tegen de achtergrond van de stikstofproblematiek wordt regelmatig de vraag gesteld of een project of samenstel van projecten met de ADC-toets vergund kan worden. Dat is een terechte vraag als het projecten betreft die écht van belang zijn voor de samenleving. De ADC-toets heeft echter een strikt karakter en is bedoeld als uitzondering. Afhankelijk van de dwingende reden dient bijvoorbeeld vooraf advies te worden gevraagd of achteraf een melding te worden ingediend bij de Europese Commissie. In deze notitie worden de mogelijkheden en beperkingen van de ADC-toets besproken.⁴⁷

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

Alternatieven

- Voor vergunningverlening met de ADC-toets moet worden aangetoond dat er geen reële alternatieven zijn om dezelfde dwingende reden van groot openbaar belang te dienen, waarbij ook de 'nul-optie' (geen uitvoering geven aan het project) moet worden onderzocht. De alternatieventoets houdt verband met de doelstelling en de aard van een project. Er moet een analyse worden verricht naar alle haalbare alternatieven (en hoe deze relatief presteren ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, de natuurlijke kenmerken en de bijdrage van dat gebied aan de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk). Dit vergt onderzoek naar alternatieven voor de activiteit op o.a. andere locaties, binnen ander tijdsbestek of op een andere schaal.

Dwingende reden van groot openbaar belang

- Vergunningverlening met gebruikmaking van de ADC-toets kan alleen als er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang. Deze eis kent een aantal aspecten.
- Er moet sprake zijn van een 'openbaar belang', dat 'dwingend' en voldoende 'groot' (zwaarwegend) is. Voorbeelden van dergelijke belangen zijn sociaaleconomische belangen, gezondheid, openbare veiligheid, milieubelangen.
- Als een project significante gevolgen kan hebben voor bepaalde prioritaire habitattypen of soorten zijn alleen gezondheid, openbare veiligheid of wezenlijk gunstig voor het milieu in beginsel voldoende zwaarwegende. Een project met een effect op prioritaire habitat of soorten mag alleen ten behoeve van andere belangen worden vergund na een (niet bindend) advies van de Europese Commissie over de belangentoets.
- Projecten die uitsluitend de belangen van een bedrijf of (individuele) personen dienen, vallen daar in de regel niet onder, hoewel niet is uitgesloten dat particuliere initiatieven onder omstandigheden wel een openbaar belang dienen. Mogelijk kunnen deze activiteiten wel als dwingende reden groot openbaar belang als ze worden geclusterd. Als dwingende reden van groot openbaar belang is onder meer erkend: werkgelegenheid, woningbehoefte, energieopwekking en leveringszekerheid, drinkwatervoorziening, verbeteren infrastructuur, mainport ontwikkeling, leefbaarheid en duurzaamheid. Maar genoemde belangen kunnen niet zonder meer als dwingende redenen worden aangemerkt. Zo is de regionale werkgelegenheid soms onvoldoende geacht. Projecten van individuele (MKB)-ondernemers zullen dus in de regel op zichzelf geen gebruik kunnen maken van de ADC-toets, omdat zij geen openbaar belang dienen.
- Bij de vraag of een reden dwingend is, hangt het ervan af of het voldoende zwaarwegend is. De initiatiefnemer moet onderbouwen dat de reden voldoende zwaarwegend is in het licht van de (mogelijke) aantasting van natuurwaarden. Aangetoond moet worden dat ondubbelzinnig vaststaat dat het belang van de realisatie van het plan of project op lange

⁴⁷ Zie voor meer informatie ook de Handreiking ADC-toets van BIJ12:

<https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/wnb-vergunning-aanvragen/adc-toets/>

termijn zwaarder weegt en blijft wegen dan de (potentiële) aantasting van het betreffende Natura 2000-gebied. Hier gaat het dus om een belangenafweging tussen het (lange termijn) belang van het project en de mate van aantasting van natuurwaarden. Naarmate de aantasting groter is, zal het belang zwaarder moeten zijn.

Compensatie

- Het laatste onderdeel van de ADC-toets betreft compensatie.
- De (mogelijke) aantasting van de natuurwaarden moet volledig gecompenseerd worden.
- Voor de aard en omvang van de compensatieopgave is de passende beoordeling bepalend. Daarin moet de aard en omvang van de mogelijke aantasting (tijdelijk of permanent, lokaal of niet) worden bepaald.
- De compensatieopgave moet steeds in bestaand, nieuw of vergroot Natura 2000-gebied gerealiseerd moeten worden.
- Compensatie moet voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Het moet aanvullend zijn aan hetgeen nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen (artikel 6, lid 1 HRL) en verslechtering te voorkomen (artikel 6, lid 2 HRL). Compensatie in bestaand gebied zal niet snel additioneel zijn, omdat daar de natuurdoelen al gehaald moesten worden en dat in veel gebieden een uitbreidingsdoelstelling geldt en dat dan niet het geval is.
- De compensatieopgave wordt in beginsel zodanig uitgevoerd, dat het resultaat zichtbaar is voorafgaand aan de (mogelijke) aantasting door het project of plan. Als dat niet meer mogelijk is, moeten de intussen geleden verliezen extra worden gecompenseerd. In ieder geval is vereist dat alle maatregelen zijn genomen om de compensatie te kunnen uitvoeren en te kunnen ingrijpen als de compensatie tussentijds wordt belemmerd.
- Vast moet staan dat compensatie later geen afbreuk doet aan de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk en niet leidt tot populatieverliezen van bepaalde aangewezen soorten.
- Tot slot moeten de compenserende maatregelen gemonitord en zo nodig bijgestuurd worden.
- De compensatieopgave is in het geval van stikstofdepositie lastig te bepalen, omdat er in de regel sprake is van een onzeker, relatief klein, effect op een relatief groot oppervlakte. Terwijl de hoofdregel bij compensatie is: (i) qua omvang afgestemd op de schadelijke gevolgen die habitattypen en soorten ondervinden; en (ii) voorzien van functies die vergelijkbaar zijn aan functies die aan de basis van de oorspronkelijke selectie van het gebied lagen. In de Nederlandse rechtspraak is de methodiek van dosis effect relatie geaccepteerd.⁴⁸ In het besluit dat heeft geleid tot de uitspraak van de Raad van State over de Kempenbaan in Veldhoven⁴⁹ is geringe stikstofdepositie omgerekend naar een beperkt areaalverlies van habitattypen, dat vervolgens succesvol is gecompenseerd
- Bij de aanleg van nieuwe natuur krijgt de compensatienatuur dezelfde status als bestaande Natura 2000-gebieden. Er wordt nog onderzocht of het mogelijk is dat compensatie plaatsvindt door andere activiteiten met depositie op dezelfde hexagonen te staken (salderen). Daarvoor geldt eveneens dat het staken van activiteiten alleen als compensatie mag worden ingezet als dat voldoet aan het additionaliteitsvereiste, dat wil dat zeggen de ruimte die het staken van die activiteiten oplevert niet nodig is voor de natuur.⁵⁰ Om te voldoen aan het additionaliteitsvereiste is in de regel nodig dat er een geborgd pakket van maatregelen is waarmee dat behoud van de natuur geborgd is en de behoud- of verbeterdoelstellingen binnen bereik blijven.
- Compensatie lijkt vooral bij gebundelde projecten lastig vast te stellen. Zoals de door de AG in de conclusie voorafgaand aan het PAS-arrest is opgemerkt geldt dat de "maatregelen die nodig zijn om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen (...) op het eerste gezicht de lastigste belemmering (lijken) te vormen voor toepassing van artikel 6, lid 4 HRL. Wanneer een omvattend coördinatie-instrument om redenen van groot openbaar belang in beschermingszones binnen het gehele nationale grondgebied overbelasting met stikstofdepositie toestaat, is het waarschijnlijk moeilijk of zelfs uitgesloten om ter compensatie in andere gebieden de aangetaste habitattypen te ontwikkelen. Anderzijds (...) Wanneer die maatregelen effectief zijn, verbeteren zij de omstandigheden waaronder de betreffende habitats zich ondanks de overbelasting met stikstofdepositie kunnen

⁴⁸ Tweede Maasvlakte, Blankenburgverbinding, VIa15.

⁴⁹ ECLI:NL:RVS:2019:2560.

⁵⁰ F. Fleurke, Het arrest Briels, NtEr 2014, nr. 8, p. 280. Zie ook AG Sharpston in haar conclusie voor het Briels-arrest Concl. A-G Sharpston ECLI:EU:C:2014:113 bij HvJ EU 27 februari 2014, C-521/12 (*Briels*) punt 47.

ontwikkelen.”⁵¹ De maatregelen moeten dan echter dus effectief zijn om de samenhang tussen de Natura 2000-gebieden te behouden.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- De ADC-toets is opgenomen in artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn.
- De ADC-toets is geïmplementeerd in artikel 8.74b, tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- De Richtsnoeren van de Europese Commissie over artikel 6 van de Habitatrichtlijn, waarin ook wordt verwezen naar arresten van het Hof van Justitie van de EU, geven duiding aan de uitleg van de ADC-toets met daarbij veel input uit arresten van het Hof van Justitie van de EU. De richtsnoeren zijn echter geen wetgeving. Het Hof van Justitie van de EU is niet gebonden aan de inhoud daarvan.⁵²
- De Europese richtsnoeren schrijven geen procedurele vereisten voor, anders dan de regels voor toestemmingverlening op grond van artikel 6, derde lid Hrl, ook vanwege het beginsel van procedurele autonomie. In de nationale handreiking⁵³ worden wel procedurele vereisten voorgeschreven. Zo moet een initiatiefnemer compenserende maatregelen afstemmen met de terreinbeheerder, moeten stukken worden overgelegd dat de met de terreinbeheerder overeenstemming is bereikt over de maatregelen en moeten maatregelen worden geborgd in vergunningvoorschriften. De nationale Handreiking gaat daarmee verder dan de Richtsnoeren.
- Er bestaat jurisprudentie van de Raad van State over de ADC-toets. Enkele voorbeelden zijn: overnachtingshaven Lobith, Blankenburgverbinding, Via15, Hoogwatergeul Reevediep, Kempenbaan west (ASML). Voor enkele van deze projecten is de ADC ook uitgevoerd voor prioritaire habitats.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

Algemeen

Dwingende reden van groot openbaar belang bij natuurvergunningverlening met stikstofdepositie

In individuele gevallen

- Uit het voorgaande volgt dat gebruikmaking van de ADC-toets voor vergunningverlening aan kleinere individuele bedrijven in de regel niet mogelijk zal zijn, omdat bij hen de dwingende reden van groot openbaar belang ontbreekt.
- Bij grotere activiteiten of bedrijven of industrie, kan de ADC-toets wel mogelijkheden bieden. Dat kan gelegen zijn in de aard van de activiteit of in de werkgelegenheid die de activiteit genereert.

Gebundeld

- Denkbaar is dat je de belangen van individuele bedrijven ‘bundelt’, omdat er voor het collectief wel sprake kan zijn van een dwingende reden van groot openbaar belang. Het ligt voor de hand om dat in een gekoppeld project of programma te bundelen. Dit heeft overigens wel effect op de mogelijkheid tot alternatieven. Waar er voor één individueel bedrijf weinig alternatieven kunnen zijn, is dit op grotere schaal al snel anders.
- Van een bepaalde sector lijkt het als geheel niet goed mogelijk om een ADC-toets uit te voeren, ook omdat moet worden beoordeeld op welke natuurwaarden er een impact is. Er moet altijd onderbouwd worden dat het te vergunnen project (als schakel of onderdeel) nodig is voor de bescherming van een belang.

⁵¹ ECLI:EU:C:2018:622, punt 163-164.

⁵² Mededeling van de Europese Commissie C(2018) 7621, d.d. 21 november 2018, Beheer van Natura 2000-gebieden – De bepaling van artikel 6 van de habitatrichtlijn (“[Richtsnoer 2018](#)”) en Mededeling van de Europese Commissie (2021/c 437/01) d.d. 28 oktober 2021, Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden – methodologische richtsnoeren inzake de bepaling van artikel 6 leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn. (“[Richtsnoer 2021](#)”).

⁵³ Handreiking BIJ12.

Natuurcompensatiebank

- Het realiseren van een natuurcompensatiebank zou een oplossing kunnen bieden. Hiermee wordt voorzien in nieuwe natuur die kan worden ingezet als compensatie van natuur bij individuele projecten (faciliteren vanuit rijk en/of provincies). De behoefte aan onderzoek naar mogelijkheden voor realisatie van een natuurcompensatiebank is begin 2024 in het DO+ vastgesteld (in de prioritering van kansrijke aangrijpingspunten op basis van de probleemanalyse). Deze verkenning is nog niet gestart. Er is wel een plan van aanpak aangekondigd voor deze verkenning, dat voort kan bouwen op eerdere stappen in deze richting.
- Dit is eerder geprobeerd om met een wetsvoorstel gerealiseerd te krijgen, maar is toen niet doorgezet omdat effecten langer zouden duren.⁵⁴
- Omdat andere oplossingsrichtingen nadelen hebben, zou dit opnieuw kunnen worden opgepakt. Ook kan opnieuw een wetsvoorstel worden voorbereid, indien nodig.

1. Duurzaamheidstrajecten, energieinfrastructuur

- De energie-infrastructuurprojecten zoals hoogspanningsverbindingen, wind op zee-projecten en waterstofprojecten geven bij aanleg extra stikstofdepositie waarvoor een vergunning nodig is. Deze energieinfrastructuur is randvoorwaardelijk voor het verduurzamen van de industrie. In het kader van de REDIII-richtlijn is de aanleg van energieinfrastructuur en opwek van duurzame energie specifiek als dwingende reden van groot openbaar belang aangemerkt. De alternatieven worden via een plan-MER en passende beoordeling onderzocht.
- Een onderzoek naar de samenhang van Energie-infrastructuur, Stikstof en Industrie loopt sinds 2023 en in Q1 2025 is de verkenning naar het vaststellen van een programma (met een ADC-toets als onderdeel) gestart. In 2025 worden een geactualiseerde versie van het OSES-onderzoek en een ecologische beoordeling uitgevoerd. Daarnaast wordt de optie verder uitgewerkt op juridische haalbaarheid en draagvlak bij de industrie voor juridische borging.

Onderzoek naar programma-ADC voor de realisatie van energieinfrastructuurprojecten

- In het kader van de REDIII-richtlijn is de aanleg van energieinfrastructuur en opwek van duurzame energie specifiek als dwingende reden van groot openbaar belang aangemerkt. Er wordt daarom vanuit gegaan dat verduurzaming en energietransitie, mede in het belang van tegengaan van klimaatverandering en behoud van natuur, een dwingende reden is van groot openbaar belang.
- Omdat energieinfrastructuur randvoorwaardelijk is voor verduurzaming van industrie wordt onderzocht of het haalbaar is om gezeekerde stikstofdepositiereductie in de toekomst in te zetten als compensatie. In het kader van dat onderzoek wordt betoogd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan voor zover ze niet nodig zijn als passende of instandhoudingsmaatregelen.
- De eis van de compensatie richt zich op de gehele samenhang van het Natura 2000-netwerk en de ecologische functie die het aangetaste habitat vervulde. De compensatie kan dus plaatsvinden in andere hexagonen, habitats of gebieden, zolang de ecologische functie binnen het Natura2000 – netwerk wordt behouden.
- Een compenserende maatregel ziet op de geraakte natuur. Het kan de aanleg van verloren habitat zijn, maar dat is niet noodzakelijk. Een vorm van compensatie kan ook verlaging van de stikstofdepositie zijn, of enige andere maatregel ter borging van Natura 2000. Dat wil zeggen dat in de beoordeling van de gevolgen naar de situatie van desbetreffend habitat in Nederland wordt gekeken.
- Het kan zijn dat de tijdelijke verhoging van stikstofdepositie leidt tot aantasting van de ecologische functie van het habitat of het natuurgebied niet meer kan herstellen (zgn. *tipping point*). In die gevallen volstaat de depositiereductie als compenserende maatregel niet, maar moet het directe verlies op andere wijze worden gecompenseerd om de samenhang van het netwerk intact te houden.

⁵⁴ Zie de intrekkingbrief aan de Tweede Kamer van 6 december 2022 (Kamerstuk 36076, nr. 6; tekst tussen vierkante haken toegevoegd): “De reden [voor de intrekking van het wetsvoorstel] is dat het nu onvoldoende zeker is of de gewenste habitats daadwerkelijk gecreëerd kunnen worden. De eerste habitats zullen pas over drie jaar, maar vaak veel later (zes jaar of meer) gerealiseerd zijn. Het kabinet geeft er de voorkeur aan om de resterende middelen die bestemd waren voor de natuurcompensatiebank (€ 100 miljoen), in te zetten voor hetgeen meer urgent is, namelijk stikstofreducerende bronmaatregelen en natuurherstel.”

- De compensatie moet in principe vooraf plaatsvinden, omdat de samenhang van het Natura 2000-netwerk niet in gevaar mag komen door de gevolgen van het project. Op dit uitgangspunt kunnen wel uitzonderingen worden gemaakt als de compensatiemaatregel niet vooraf genomen kan worden.

2. Industrie

- Door de Rendac-uitspraak wordt het complexer voor grote bedrijven om een (nieuwe) natuurvergunning aan te vragen. De verwachting voor de komende periode is dat veel bedrijven tegen de beperkingen aanlopen als ze willen verduurzamen of een nieuwe vergunning willen aanvragen.
- De bedrijven en bedrijfscomplexen zijn zodanig van omvang en dragen significant bij aan de Nederlandse economie. Mogelijk kan daarmee de dwingende reden van groot openbaar belang worden aangetoond. Voor de alternatieventoets is verplaatsen of sluiten geen realistische oplossing. Daarnaast moet worden aangetoond dat het op een andere wijze uitvoeren van de bedrijfsactiviteiten met minder effecten voor Natura 2000, geen realistisch alternatief is.
- Daarom is het doorlopen van een ADC-toets een mogelijkheid om deze voor specifieke grote bedrijven, industriële complexen ('koepelvergunning') en zeehavengebieden houdbare natuurvergunningen te kunnen verlenen.
- Het voorstel is om een ADC-toets te doorlopen voor toestemmingverlening voor:
 - Zeehavengebieden en grote industriële complexen (denk aan: Noordzeekanaalgebied, Schelde-Delta Regio, Chemelot, Rotterdam-Moerdijk, Groningen Sea Port);
 - Grote industriële bedrijven gebundeld (denk aan: cluster 6).
- Voor deze projecten wordt voor hun cluster één gezamenlijke onderbouwing opgesteld, waarbij de koepelvergunning voor Chemelot als voorbeeld dient. De wijze en omvang van de benodigde compensatie is afhankelijk van de context, betreft maatwerk en is afhankelijk van de (omvang van de) activiteiten en van de relevante Natura 2000-gebieden. Als compensatie kan gedacht worden aan de stikstofvermindering door de projecten en de emissiereductiemaatregelen van de bedrijven. De juridische haalbaarheid hiervan dient nader onderzocht te worden. Ook kunnen andere natuurmaatregelen genomen worden.
- De ADC-toets als instrument voor toestemmingverlening op basis van sociaaleconomische argumenten lijkt enkel haalbaar voor omvangrijke industrieën en bedrijvigheid en dus ongeschikt voor MKB-bedrijven en individuele bedrijven.

3. Woningbouw

- Vergunningverlening op basis van de ADC-toets lijkt voor woningbouw geen kortetermijnoplossing: de doorlooptijd van een ADC-toets wordt bepaald door grondverwerving, vervreemding en realisatie compensatienatuur, evt. het proces richting EC (igv prioritaire habitats).
- Regionale ADC:
 - Haalbaar, zijn ervaringen mee opgedaan in NL; compensatie bleek echter lastig om in te vullen;
 - Vanuit VRO is dit wel uitvoerig onderzocht voor woningbouw in de regio Haaglanden;
 - Kan voor meerdere locaties uitkomst bieden. Binnen Spoor 1B wordt dit interdepartementaal verkend voor de regio Eindhoven.
- Nationale ADC:
 - Inschatting: nauwelijks haalbaar: 'alternatievenkeuze' op nationaal niveau is lastig in te vullen, laat staan de (grote) compensatieopgave ineens.
- Kansrijk:
 - Verkennen of er synergie ontstaat bij combinatie van compensatieopgaven van meerdere clusters van woningbouwprojecten en mogelijk opgaven van andere departementen.
 - Compensatie van identieke habitattypen samennemen en in een keer goed doen.
 - Echter wel slim clusteren irt compensatie-opgave: want als een deel van de compensatie niet lukt, vertraagt heel het cluster.

4. Defensie

- Met betrekking tot de ADC-toets voor projecten en/of plannen van Defensie van belang dat:

- Ten tijde van de aanwijzing van Natura 2000 gebieden (de referentiedatum) vonden er veel verschillende militaire activiteiten, zoals vliegen, varen en schieten, plaats.
- Deze activiteiten zijn grotendeels bestendig als bestaand gebruik in Natura 2000-beheerplannen of zijn toegestaan op grond van milieutoestemmingen.
- Voor het uitoefenen van activiteiten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de grondwettelijke taak heeft Defensie ruime toestemmingen.
- Hierdoor is in veel gevallen mogelijk sprake van de voortzetting van bestaand vergund gebruik, en geldt er geen vergunningplicht. Als hiervan geen sprake was, kon Defensie tot 18 december 2024 intern salderen met de op grond van de referentiesituatie toegestane vergunde stikstofruimte.
- Voor 18 december 2024 heeft Defensie daarom geen natuurvergunningen (met toepassing van de ADC-toets) aangevraagd.
- Defensieprojecten bevatten in veel gevallen een emissie in de bouwfase en in de gebruiksfase. Veel bestaande objecten bevinden zich in of nabij een aangewezen Natura 2000-gebied. De verwachting is daarom dat Defensie als gevolg van de Afdelingsuitspraken vaker een ADC-toets zal moeten doorlopen. Daarvoor geldt het volgende:
 - Als militaire gereedheid noodzakelijk is voor territoriale verdediging bestaan er geen alternatieven. De activiteiten op bestaande defensie terreinen kunnen vaak niet op alternatieve locaties worden uitgevoerd. Ook zijn er veelal geen alternatieve methoden voor de gebruiksfase van defensieprojecten. Voor uitbreidingen of nieuwe locaties worden echter alternatievenonderzoeken verricht, bijvoorbeeld in het kader van het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie.
 - De hoofdtaken van de krijgsmacht, zoals bedoeld in artikel 4, lid 2, van het VEU en artikel 97 van de Grondwet, zijn per definitie essentiële staatsfuncties, en daarmee een dwingende reden van groot openbaar belang als bedoeld in de Hrl. Verder zijn de projecten van Defensie op grond van artikel 4.12 van het Omgevingsbesluit, gelezen in samenhang met artikel 5.150 van het Bkl en bijlage XIV, aangewezen als Natura 2000-activiteiten van nationaal belang;
 - Bij Natura 2000-gebieden met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort kunnen bovendien zonder een advies van de Europees Commissie uitsluitend argumenten worden aangevoerd die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten.⁵⁵
 - Defensie heeft niet eerder succesvol een ADC-toets doorlopen, omdat de bestaande terreinen hoofdzakelijk in de buurt van overbelaste gebieden, zoals de Veluwe en de Brabantse Wal, liggen. Ook blijkt de compensatie van bepaalde habitattypen moeilijk uitvoerbaar.

Uitvoerbaarheid: voorwaarden

Algemeen

- De ADC-toets is een uitzondering op de reguliere toestemmingverlening op grond van artikel 6, derde lid HRL. Vergunningverlening aan de hand van de ADC-toets mag alleen nadat een afdoende passende beoordeling is doorlopen waarin is onderzocht of de natuurschade niet kan worden gemitigeerd. De passende beoordeling houdt volgens het Europese Hof van Justitie in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het betrokken project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten (cumulatie) de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Uit de passende beoordeling moeten zonder redelijke wetenschappelijke twijfel conclusies kunnen worden getrokken. De passende beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten. Op die manier kan worden bepaald welke compenserende maatregelen nodig zijn.

⁵⁵ Artikel 6, vierde lid, tweede alinea HRL. Zie ook HvJ EU 29 juli 2019, Belgische kerncentrales, C-144/17, ECLI:EU:C:2019:622, punt 159 en HvJ EU 24 november 2011, Commissie/Spanje, C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768, punten 194-195, ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:682, overweging 23.2 (*Lobith*).

- Het opstellen van de onderbouwing per individueel plan of project vraagt veel van initiatiefnemers, de uitvoeringspraktijk, ecologen en de bevoegde gezagen die de onderbouwing moeten beoordelen.
- De compenserende maatregelen moeten zien op mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken die niet kunnen worden gemitigeerd.
- Een initiatiefnemer heeft, net als bij de voortoets en passende beoordeling, niet altijd (goed) zicht op de staat van de natuur. Om een ADC-toets te kunnen doorlopen, zal het bevoegd gezag informatie over de huidige natuurtoestand eenvoudig toegankelijker moeten maken. Verder is een goed maatregelenpakket (spoor 2) en monitoring essentieel voor de vergunningverlening op grond van een ADC-toets.
- Voor de uitvoerbaarheid is verder van belang dat de ADC-toets meer onderzoek vergt dan reguliere vergunningverlening en dus meer tijd kost en tot extra kosten leidt.
- Er zou opnieuw moeten worden beoordeeld op welk termijn de natuurcompensatiebank zou kunnen worden ingezet.
- Tegelijkertijd worden er nu vaak beren op de weg gezien door initiatiefnemers en bevoegd gezag terwijl de ADC-toets "HET" instrument in het EU-recht is om uitzonderingen te kunnen maken voor belangrijke projecten. Het is dus juist goed om de ADC-toets voor de bedoelde projecten in te zetten.

Industrie en energieinfrastructuur

- Voor energieinfrastructuur geldt dat het nog niet zeker is dat het voorgestelde programma door zal gaan.
- De mogelijkheid om compensatie achteraf in te zetten wordt vooralsnog alleen voor de aanleg van energieinfrastructuur mogelijk geacht omdat de aanleg zelf zal leiden tot een verbetering van het milieu, vanwege minder emissies naar de lucht en daardoor ook een verbetering van natuurkwaliteit.
- De specifieke voorwaarden zijn:
 - Er moet een match zijn in de uitstoot door energieinfrastructuurprojecten aan de ene kant en de verwachte stikstofreductie door de verduurzaming van de industrie aan de andere kant.
 - De programma-ADC voor energieinfrastructuur kan alleen als compensatie achteraf in een ADC-route mogelijk is. Er zal nader moeten worden onderzocht of de verduurzaming van de industrie de gevraagde zekerheid geeft of dat er nog aanvullende compenserende en/of mitigerende maatregelen moeten worden genomen.
 - Juridische borging van compensatie via verduurzaming industrie moet juridisch mogelijk zijn en voldoende draagvlak bij industrie kennen.
 - Handhaving van juridische borging voor verduurzaming industrie moet praktisch uitvoerbaar zijn.

Uitvoerbaarheid: risico's

Algemeen

- Aandachtspunt bij het gebruik van de ADC-toets is dat vanuit wensdenken te snel wordt gedacht dat een bepaalde activiteit kan worden gezien als een dwingende reden van groot openbaar belang.
- Een tweede aandachtspunt is dat compensatie vaak (niet tijdig) voorhanden is.
- De mogelijkheden tot compensatie in Natura 2000-gebieden zijn beperkt en door de slechte staat van stikstofgevoelige natuur steeds beperkter vanwege de additionaliteitstoets. De compensatie van habitat zal dus in veel gevallen buiten Natura 2000-gebieden plaats moeten vinden, waardoor er extra oppervlak aan stikstofgevoelig Natura 2000-gebied bijkomt.
- Een initiatiefnemer moet per individueel project een compensatieprogramma vormgeven, maar gezien de staat van de natuur in bepaalde Natura 2000-gebieden is het de vraag of de effecten van een project (tijdig) gecompenseerd kunnen worden.
- De doorlooptijden bij bevoegd gezagen voor het beoordelen van vergunningaanvragen zijn lang, en zal als gevolg van de Afdelingsuitspraken van 18 december 2024 verder oplopen. De vergunning voor het uitvoeren van het project moet onherroepelijk zijn, maar door gerechtelijke procedures in twee instanties kan het jaren duren voordat zekerheid wordt verkregen.
- Niet alles kan overal, ook niet als een ADC-toets wordt doorlopen.
- Er is een extra risico als voor de verslechtering van een bepaald habitatype gecompenseerd wordt via een ander habitatype, om daarmee het doel te bereiken dat de algehele

samenhang van het gebied in stand blijft. Met name als de KDW of de huidige staat van instandhouding van het habitatype dat als compensatie dient onvoldoende is.

- De kans is klein dat de Europese Commissie akkoord gaat met veel activiteiten onder de ADC-toets brengen en evenmin dat het Europees Hof van Justitie dat zal doen wanneer zaken aan hen worden voorgelegd. De ADC-toets is bedoeld als uitzondering.
- Een ADC-toets loopt via een goedkeuringsproces door de Europese Commissie, indien het prioritaire habitatypes en een andere dwingende reden betreft dan openbare veiligheid, volksgezondheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Dit is een onzeker en langdurig proces.

Defensie

- De bedrijfsvoering van Defensie wordt gekenmerkt door fluctuaties en variaties. Bij vergunningverlening middels een ADC-toets zal rekening moeten worden gehouden met het maximale operationele gebruik. Bij de passende beoordeling van het PAS werd hier destijds rekening mee gehouden. Bij het doorlopen van een ADC toets voor maximaal operationeel gebruik of een worst case benadering bestaat een risico op overcompensatie.

Industrie en energieinfrastructuur

- Voor de programma-ADC voor energieinfrastructuur zijn er de volgende risico's:
 - Geen match tussen benodigde en beschikbare ruimte
 - Geen geschikte juridische vorm voor borging te vinden
 - Niet voldoende draagvlak industrie
 - Niet handhaafbaar
- Voor de energie-infrastructuur en de industrie wordt overwogen om de stikstofvermindering in te zetten die optreedt als gevolg van de ingebruikname van de projectactiviteiten waarvoor de ADC-toets opgesteld wordt. Er is nog geen zekerheid dat de aanpak om de 'vertraagde compensatie' aan te merken als compensatie voor de aanleg van energie-infrastructuur juridisch houdbaar is.

5. MCEN Spoor 1 - C9 Rekenkundige ondergrens en drempelwaarde

Deelnotitie uit onderdeel C - Aanpassingen (via nationale wetgeving)

Inleiding/Aanleiding

- In deze notitie wordt, gelet op het separate traject naar een rekenkundige ondergrens (hierna: RKO), enkel het juridische verschil tussen een RKO en een drempelwaarde uitgelegd alsmede de juridische gevolgen van een RKO.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

- Het doel van de RKO is het verkleinen van de schijnzekerheid van projectberekeningen met Aerius Calculator.
- Met een RKO wordt ervan uitgegaan dat projecten die onder deze grens vallen (en geen andere natuureffecten hebben) uitgesloten worden van een vergunningplicht. Er kunnen wel andere effecten zijn waardoor een natuurvergunning nodig is. Omdat projecten onder de RKO dan geen vergunning meer nodig hebben kunnen mogelijk meer projecten doorgang vinden.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- Het invoeren van een RKO kan alleen als dat niet in strijd is met de Habitatrichtlijn (Hrl). Op grond van artikel 6 lid 3 Hrl mag pas toestemming voor een plan of project worden gegeven nadat de zekerheid is verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Hierin ligt het zgn. voorzorgsbeginsel besloten.
- Voor de vraag of een plan of project significant negatieve effecten heeft wordt gebruik gemaakt van Aerius calculator. Op dit moment rekent Aerius Calculator tot een detailniveau van 0,005 mol/ha/jaar.
- In de VIA15 uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna; de Afdeling) werd de maximale afstandsgrens van 25 km geaccepteerd en werd bevestigd dat het toepassingsbereik van stikstofmodellen begrensd is.
- De Afdeling achtte niet uitgesloten dat om technisch-wetenschappelijke redenen een balans moet worden gevonden tussen het streven naar volledigheid van stikstofberekeningen en de precisie van stikstofberekeningen in een passende beoordeling. Daar mag bij toestemmingverlening rekening mee worden gehouden, ook als niet kan worden uitgesloten dat bepaalde depositie daardoor buiten beeld blijft in de toetsing van projecteffecten.
- Voor een RKO moet er een deugdelijke motivering zijn op basis van de huidige stand van de wetenschap en techniek waardoor een bevoegd gezag kan concluderen dat een berekende depositiebijdrage van een project *onder* de RKO niet meer redelijkerwijs toerekenbaar is aan de individuele bron of het project.
- De RKO dient gebaseerd te zijn op de best beschikbare wetenschappelijke kennis ter zake.
- Voorafgaand aan invoering van een rekenkundige ondergrens hoeven geen extra maatregelen getroffen te worden. Echter, als gevolg van een RKO kunnen in het licht van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl meer maatregelen nodig zijn, omdat projecten onder de RKO wel stikstofdepositie veroorzaken die in de deken terechtkomt waardoor de totale stikstofdepositie minder zal dalen. Dit leidt ook tot een aanscherping van monitoring.
- Een drempelwaarde komt voort uit een beleidsmatige keuze waarbij projecten met een depositiebijdrage onder een bepaalde grens vrij worden gesteld van de voortoets of passende beoordeling en vergunningplicht. Met een drempelwaarde verschuift hiermee de verantwoordelijkheid van de gevolgen van de stikstofdepositie van een individu (initiatiefnemer) naar de overheid.
- De Raad van State heeft in november 2019 geadviseerd dat een drempelwaarde alleen ingevoerd kan worden als uitgesloten is dat de projecten die hierdoor vrijgesteld worden van de vergunningplicht, tot significant negatieve gevolgen leiden in Natura 2000-gebieden.

- Bij een drempelwaarde moet, voorafgaand aan invoering, tegenover de cumulatieve stikstofdepositie van alle vrijgestelde activiteiten een pakket met mitigerende en/of compenserende maatregelen staan.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

- Omdat (kleinere) projecten die voor alle natura 2000 gebieden onder de RKO blijven geen vergunning meer nodig hebben, kunnen mogelijk meer projecten doorgang vinden.
- Een consequentie van de uitspraken over intern salderen is dat een RKO alleen geldt als het effect van het gehele project onder de RKO blijft. Op uitbreidingen ten opzichte van een bestaande referentiesituatie waarbij het geheel boven de RKO komt, geldt deze niet. In de voortoets moet immers rekening gehouden worden met het gehele effect van de nieuwe situatie.
- Een nadeel is dat een initiatiefnemer met een project onder de ondergrens geen rechtszekerheid krijgt omdat zijn project vergunningvrij is.

Uitvoerbaarheid: gevolg

- Nemen van bron- en natuurmaatregelen

Uitvoerbaarheid: risico's

- Het risico van een langdurig slot op Nederland voor beoogde nieuwe activiteiten met depositie boven de ondergrens wordt groter. Ook dit kan alleen met bron- en natuurmaatregelen worden voorkomen.
- Als de RKO geen stand houdt bij de Afdeling ontstaat mogelijk een nieuwe groep PAS-melders en worden PAS-melders zelf een derde keer getroffen door een uitspraak van de Afdeling.

6. MCEN Spoor 1 - C10 Handhavingsstrategie PAS-melders – overgangstermijn

Deelnotitie uit onderdeel C - Aanpassingen (via nationale wetgeving)

Inleiding/Aanleiding

De PAS-melders zijn ondernemers die tussen 1 juli 2015 en 28 mei 2019 een melding hebben gedaan voor een activiteit met een kleine stikstofdepositie tot 1 mol N/ha/jr. De activiteiten die op grond van deze melding zijn aangevangen, hebben sinds de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) alsnog een natuurvergunning nodig. Op 28 februari 2022 is het legalisatieprogramma begonnen, dat onlangs op 28 februari 2025 afliep. Omdat het nog niet is gelukt de PAS-melders in grote aantallen te legaliseren, loopt er een wetstraject waarmee het programma met drie jaar wordt verlengd. Op dit moment beschikken de meeste ondernemers uit deze groep nog niet over de benodigde toestemming. Daarnaast heeft het deel waarvoor een oplossing leek te zijn gevonden in intern salderen, alsnog een natuurvergunning nodig, vanwege de recente uitspraken van de Afdeling.

Er lopen verschillende handhavingsverzoeken tegen PAS-melders en mogelijk komen er nog meer na het aflopen van de wettelijke termijn. Daarvoor wordt door IPO een stappenplan opgesteld om af te kunnen zien van handhaving. De uitkomst van de MCEN over de mogelijkheden in deze notitie kan daarin worden opgenomen.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

Handhavingsvraagstuk PAS-melders intern salderen

Door de uitspraken over intern salderen van 18 december 2024 is voor activiteiten waarvoor intern is gesaldeerd tot 1 januari 2025 met terugwerkende kracht alsnog een natuurvergunning nodig. De Afdeling heeft een overgangstermijn gegeven voor activiteiten die tussen 1-1-2020 en 1-1-2025 intern hebben gesaldeerd. Deze overgangstermijn, waarbinnen de bevoegd gezagen nog niet hoeven en mogen handhaven voor de betreffende activiteiten, loopt van 1-1-2025 tot 1-1-2030.

Er zijn PAS-melders die intern hebben gesaldeerd en waarvan dus werd gedacht dat deze al een oplossing hadden gekregen. Dat betreft enerzijds PAS-melders die na het vervallen van het PAS onder hun referentiesituatie bleken te vallen (dat had te maken met het feit dat de berekening van de bestaande situatie onder het PAS anders was). Anderzijds betreft dat PAS-melders die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 hun activiteiten hebben gewijzigd zodat deze volledig onder hun referentiesituatie vallen.

Uit de analyse van de uitspraken over intern salderen volgt dat de overgangstermijn voor de meeste PAS-melders niet aan de orde zal zijn. Alleen als er tussen 1-1-2020 en 1-1-2025 fysieke wijzigingen hebben plaatsgevonden op grond waarvan gesteld kan worden dat er in die periode intern is gesaldeerd, vallen zij strikt genomen onder de overgangstermijn zoals de Afdeling die heeft gegeven. Voor de overige gevallen waarin na de PAS-uitspraak werd geconstateerd dat de PAS-activiteiten binnen de referentiesituatie vielen, heeft het intern salderen in feite dus eerder plaatsgevonden, namelijk voor 1-1-2020. Deze activiteiten vallen strikt genomen niet onder de overgangstermijn die de Afdeling heeft geboden.

Vergunningverlening (ook aan PAS-melders) voor intern salderen kan plaatsvinden als het additionaliteitsvraagstuk is opgelost. Dat wil zeggen, zodra er een maatregelpakket is waarmee additionaliteit kan worden aangetoond, kan er een vergunning verleend worden voor intern salderen, ook aan PAS-melders die in het verleden intern gesaldeerd hebben en binnen hun referentiesituatie vallen.

Vergunningverlening (ook aan PAS-melders) voor intern salderen kan overigens wel plaatsvinden als additionaliteit geen probleem is, bijvoorbeeld omdat de betrokken Natura 2000-gebieden geen stikstofoverbelasting kennen op stikstofgevoelige habitats.

Handhavingsvraagstuk PAS-melders algemeen

Daarnaast moet er in algemene zin een oplossing worden gevonden voor het handhavingsprobleem van de PAS-melders. Daarvoor loopt op dit moment een wetgevingstraject om onder andere de termijn van het legalisatieprogramma aan te passen. Daaraan is tevens een beleidsmatig traject gekoppeld om stikstofruimte in te zetten ten behoeve van het afzien van handhaving. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden gedacht denken aan het Overijsselse bemestingsverbod op pachtgronden, een maatregel die leidde tot stikstofreductie. Ook kan aan

depositieruimte die in een stikstofbank staat, of in het voorportaal van een stikstofbank, worden gedacht. Tot nu toe is het nog niet eenvoudig gebleken om tot voldoende maatregelen of ruimte te komen.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- **PAS-regelgeving.** Van 1 juli 2015 tot 28 mei 2019 was er een Programma(tische) aanpak stikstof. In deze periode was het voor activiteiten niet nodig om een vergunning aan te vragen wanneer nieuwe activiteiten ten opzichte van de bestaande situatie tussen 2012 en 2015 tot een beperkte toename leidde van stikstofdepositie. Hiervoor gold een drempelwaarde tot 1 mol. Voor activiteiten met een toename tussen 0,05 en 1 mol gold een meldingsplicht. Wanneer uit monitoring bleek dat voor een bepaald Natura 2000-gebied de beschikbare ruimte bijna "op" was, gold voor dat gebied een maximale drempelwaarde van 0,05 mol met een meldingsplicht.
- **PAS-uitspraak.** Op 29 mei 2019 deed de Afdeling uitspraak over de PAS-regelgeving. Een deel daarvan werd onverbindend verklaard. In de uitspraak legde de Afdeling uit dat de activiteiten die waren uitgezonderd van de vergunningplicht alsnog een vergunning nodig hadden voor hun activiteiten.
- **Spoedwet aanpak stikstof.** Op 1 januari 2020 trad (naar aanleiding van de PAS-uitspraak) een spoedwet in werking die de Wet natuurbescherming wijzigde. Hiermee werd de drempelwaarde uit de wet gehaald. Tevens werd op dat moment de vergunningplicht voor activiteiten met niet-significante effecten (de 'verslechteringsvergunning') geschrapt.
- **Logtsebaan-uitspraak.** Op 20 januari 2021 deed de Afdeling uitspraak over het bedrijf aan de Logtsebaan. Daaruit bleek dat indien er een pakket aan maatregelen ligt waarmee een daling van stikstofdepositie wordt gerealiseerd, het niet nodig is om een natuurtoestemming in te trekken. Daarnaast werd in deze zaak geconstateerd dat er door de wetwijziging van 1 januari 2020 geen vergunning meer kon worden verleend voor een activiteit die niet leidde tot mogelijk significante effecten (ook ten opzichte van de referentiesituatie). Daarmee was dus de vergunningplicht voor intern salderen vervallen. Waar aanvankelijk werd gedacht dat dat tot een vermindering van administratieve lasten zou leiden voor ondernemers, ontstond na de Logtsebaan-uitspraak onzekerheid en ontevredenheid onder ondernemers die vaak liever een vergunning wilden ontvangen om daarmee een zekere toestemming te verkrijgen.
- **Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn).** Op 1 juli 2021 trad de Wsn in werking. Ook deze wet wijzigde de Wet natuurbescherming. Naast het opnemen van een omgevingswaarde voor het verminderen van de overbelasting door stikstof op stikstofgevoelige habitats, werd de legalisatieverplichting voor PAS-melders in de wet opgenomen. In deze bepaling is een verplichting opgenomen om een programma met maatregelen vast te stellen. Op 28 februari 2022 werd het Legalisatieprogramma PAS-melders bekendgemaakt.
- **Uitspraken handhaving PAS-melders februari 2024.** Op 28 februari 2024 deed de Afdeling in een aantal zaken uitspraak over het kunnen afzien van handhaving bij PAS-melders. Volgens deze uitspraak kan tijdelijk van handhaving worden afgezien als sprake is van een redelijk evenwicht tussen de belangen. De Afdeling vond het in deze gevallen redelijk als tot medio 2025 bevoegd gezagen afzien van handhaving mits aan de natuurbelangen ook voldoende tegemoet was gekomen. De Afdeling overwoog daarover: "De Afdeling ziet in (1) de individuele belangen van de PAS-melders, (2) de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen, (3) de verschillende uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak dat PAS-melders zullen worden gelegaliseerd, (4) het legalisatieprogramma dat ervan uitgaat dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen, en (5) het feit dat het legalisatieprogramma in uitvoering is en de bedrijven daarin de mogelijke stappen hebben ondernomen, bijzondere omstandigheden die voor het college aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang en tot medio 2025 af te zien van handhavend optreden. Of daadwerkelijk kan worden afgezien van handhavend optreden, kan het college echter pas beoordelen nadat het de vraag heeft

beantwoord of er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en de belangen die worden gediend met handhavend optreden (het natuurbelang)."

- **Wetsvoorstel verlenging legalisatieprogramma.** Inmiddels wordt een wetsvoorstel voorbereid om de verplichting tot het treffen van maatregelen om de PAS-melders te legaliseren of van een andere oplossing te voorzien te verlengen tot 28 februari 2028.
- **Advies Afdeling advisering Raad van State.** In het kader van het bovenstaande wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het advies van begin maart is kritisch, onder andere over het blijven hanteren van de term 'legaliseren', die volgens de memorie van toelichting moet worden gelezen als 'het bieden van een oplossing'. In het advies wordt ook aangegeven dat in de memorie van toelichting onvoldoende is onderbouwd waarom de Afdeling bestuursrechtspraak langer zou afzien van handhaving als de legalisatieverplichting in de wet wordt verlengd. Het advies is ook kritisch over het ontbreken van (bron)maatregelen.
- **Uitspraak handhaving 2025.** Zoals de Afdeling eigenlijk al in de uitspraak over de PAS-melders uit 2024 overwoog, heeft de Afdeling op 5 maart 2025 haar jurisprudentie over de verhouding van de beginselplicht tot handhaving en het evenredigheidsbeginsel verduidelijkt, ook al wijzigt het materieel niet. Bij de vraag over het afzien van handhaving moet worden beoordeeld of handhaving in het concrete geval onevenredig is gelet op de betrokken belangen. Enerzijds is dat het algemeen belang dat gediend is bij handhaving en er kunnen nog meer belangen aan de orde zijn (zoals natuurbelangen voor wat betreft de overtreding van het zonder natuurvergunning uitvoeren van activiteiten). Anderzijds moet worden beoordeeld of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat handhaving onevenredig is. Dat kan zijn dat er concreet zicht is op legalisatie. Concreet zicht op legalisatie was voorheen eigenlijk de belangrijkste reden om af te zien van handhaving. Maar volgens de Afdeling kunnen er ook andere redenen zijn, zoals het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel, die ertoe leiden dat handhaving onevenredig is, en daar dus vanaf moet worden gezien.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

- Aansluiten bij de overgangstermijn voor intern salderen voor de groep PAS-melders die achteraf gezien intern hebben gesaldeerd en binnen hun referentiesituatie passen.
 - Het aansluiten bij de overgangstermijn voor intern salderen met betrekking tot PAS-melders die eerder dan 1 januari 2020 intern hebben gesaldeerd (waar de PAS-activiteiten binnen hun referentiesituatie vielen) kan direct in handavingsprocedures plaatsvinden. Dit is dus een kortetermijnoplossing.
 - De gedachte is dan dat de Afdeling in haar uitspraken over intern salderen geen rekening heeft gehouden met PAS-melders die voor 1 januari 2020 intern hebben gesaldeerd tijdens het PAS, dus tussen medio 2015 en de PAS-uitspraak van eind mei 2019, en die daarvoor toen geen verslechteringsvergunning konden aanvragen omdat hun depositie toen was vrijgesteld van de vergunningplicht.
 - Voor deze PAS-melders is dus pas achteraf, na PAS-uitspraak en na de wetswijziging per 1 januari 2020, geconstateerd dat zij intern hadden gesaldeerd. Omdat zij hun activiteiten al voor die datum hebben gerealiseerd, hebben zij dus in feite eerder intern gesaldeerd.
 - Het valt te betogen dat de Afdeling niet aan deze groep heeft gedacht bij het doen van uitspraken over intern salderen.
 - Deze PAS-melders veroorzaken niet méér depositie dan hun oudere referentiesituatie, dus de natuurbelangen worden niet onevenredig aangetast door af te zien van handhaving.
 - Gelet op het feit dat deze PAS-melders, net als de groep die wel onder de overgangstermijn van de Afdeling valt, zelf ten tijde van het PAS geen verslechteringsvergunning konden aanvragen, is er veel voor te zeggen dat hun belangen wel onevenredig worden geraakt als zij hun activiteiten zouden moeten staken, al blijft er onzekerheid bestaan of de Afdeling deze redeneerlijn volgt.

- Aansluiten bij de overgangstermijn voor intern salderen voor álle PAS-melders, dus ook op degenen van wie de depositie is toegenomen ten opzichte van hun referentiehoeveelheid, eventueel gecombineerd met het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht tot 2030.
 - Afhankelijk van de uitvoering is dit een kortetermijn- of een middellangetermijnoplossing.
 - Net als bij de optie hierboven is het mogelijk om in handavingsprocedures aan te sluiten bij de overgangstermijn voor intern salderen. Dit vergt meer onderbouwing dan als alleen bij de groep PAS-melders met intern salderen van handhaving wordt afgezien. Dit is een kortetermijnoplossing, maar vraagt wel om een onderbouwing voor de middellange termijn omdat een aanvullend maatregelenpakket met mitigerende maatregelen nodig is naast de maatregelen die in spoor 2 nodig zijn.
 - Een andere manier zou zijn om de wettelijke legalisatieplicht aan de overgangstermijn aan te passen.
 - Het is beleidsmatig efficiënter om alle groepen die nog gelegaliseerd moeten worden (PAS-melders en intern saldeerders) allemaal gezamenlijk op te pakken omdat hoe dan ook maatregelen moeten worden getroffen.
 - Er is al een legalisatieprogramma voor de PAS-melders waarvoor nu een wetstraject loopt om de termijn te verlengen tot 28 februari 2028.
 - Bij deze manier zou deze verlenging tot 1 januari 2030 worden aangepast.
 - Bedoeling is dit wetsvoorstel nog voor het zomerreces aan de Tweede Kamer voor te leggen. De termijn voor de legalisatieplicht die tot en met 28 maart 2025 liep, wordt daarmee verlengd met drie jaar tot 28 februari 2028. Indien men de overgangstermijn aan het legalisatieprogramma zou willen koppelen, zou de termijn ook kunnen worden verlengd tot dezelfde einddatum als de overgangstermijn, dus tot 1 januari 2030.
 - Het wetsvoorstel wordt volgens de huidige planning op 18 april aan de MR voorgelegd.

Uitvoerbaarheid: voorwaarden

Overgangstermijn tot 1 januari 2030 voor PAS-melders die met intern salderen binnen referentiesituatie passen

- Voorwaarde voor deze oplossing is dat er wel op 1 januari 2030 voldoende maatregelen zijn getroffen om additionaliteit van het intern salderen aan te tonen.
- Ook moet gedurende de periode tot 1 januari 2030 aannemelijk zijn dat er op 1 januari 2030 voldoende maatregelen zijn getroffen, anders zal het niet lukken om een beroep te doen op de overgangstermijn.
- Het is niet zeker of de Afdeling in haar uitspraken over intern salderen bewust geen aandacht besteedt aan PAS-melders die intern hebben gesaldeerd tijdens het PAS.
- Hopelijk kan deze groep bij de Afdeling op extra coullance rekenen gelet op de uit te voeren belangenafweging zoals hierboven beschreven.
- Hoe dan ook kan een beoordeling die over deze groep plaatsvindt in een later stadium alleen gunstig uitpakken als het treffen van maatregelen voortvarend wordt opgepakt.
- De volledige toestemming van de PAS-melders staat op het spel omdat intern gesaldeerd is met een bestaande toestemming.
- Als de Afdeling hierin meegaat, dan kan deze groep PAS-melders in elk geval vanaf 1 januari 2030 niet meer op coullance rekenen.

Overgangstermijn tot 1 januari 2030 voor alle PAS-melders, eventueel gecombineerd met het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht tot 2030

- Als de overgangstermijn ook zou worden gebruikt voor alle PAS-melders vraagt dit wel meer onderbouwing dan alleen voor de groep die intern heeft gesaldeerd.
- Immers voor deze groep is niet alleen het additionaliteitsvraagstuk een hobbel voor vergunningverlening, maar moeten ook nog maatregelen worden gevonden om hun PAS-melding op te lossen. Dat betekent dat een maatregelenpakket zowel 6.1/6.2-maatregelen (passende en instandhoudingsmaatregelen) moet bevatten als maatregelen waarmee de PAS-activiteit kan worden vergund (6.3-maatregelen oftewel mitigerende maatregelen) of andersoortige maatregelen als bedoeld in de maatwerkaanpak die ook tot een oplossing van de PAS-melding leiden.
- Voor deze optie geldt in nog sterkere mate dat de voorwaarde voor deze oplossing is dat er een zeer stevig pakket aan maatregelen wordt getroffen waarmee op 1 januari 2030

aan additionaliteit kan worden voldaan en daarnaast dat ook de benodigde maatregelen om de PAS-meldingen op te lossen worden getroffen.

- Ook hiervoor geldt dat reeds gedurende de periode tot 1 januari 2030 aannemelijk moet zijn dat er op 1 januari 2030 voldoende maatregelen getroffen zullen zijn, anders zal het niet lukken om een beroep te doen op de overgangstermijn.

Uitvoerbaarheid: risico's

Overgangstermijn tot 1 januari 2030 voor PAS-melders die met intern salderen binnen referentiesituatie passen

- Omdat we niet weten of de Afdeling in haar uitspraken over intern salderen bewust geen aandacht besteedt aan PAS-melders die intern gesaldeerd hebben tijdens het PAS, is niet zeker hoe de Afdeling zou oordelen over het onder de overgangstermijn laten vallen van deze groep.
- Dat betekent dat er geen zekerheid is dat dit betoog zal slagen.
- Indien er onvoldoende maatregelen getroffen zijn op 1 januari 2030 zal er geen andere oplossing meer zijn voor deze groep dan beëindigen van de activiteiten waar de PAS-melding op zag.
- Indien gedurende de overgangstermijn blijkt dat er onvoldoende maatregelen zullen worden getroffen, is de kans zeer groot dat er geen coulance is voor deze groep.
- Bedacht moet worden dat elk benodigd maatregelenpakket ook van PAS-melders extra maatregelen zal vragen.

Overgangstermijn tot 1 januari 2030 voor alle PAS-melders, eventueel gecombineerd met het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht tot 2030

- Van de groep PAS-melders als geheel is duidelijk dat zij niet onder de overgangstermijn vallen.
- Er is reeds bij het huidige legalisatieprogramma geen zekerheid dat de rechtspraak instemt met langer afzien van handhaving bij verlenging van de legalisatieplicht.
- Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel ter verlenging van de wettelijke legalisatieverplichting was kritisch over de verwachting in de memorie van toelichting dat het verlengen van de wettelijke termijn zou helpen om de bestuursrechter ertoe te bewegen om tot 2028 coulant te zijn over het afzien van handhaving.
- Verlenging van de wettelijke termijn tot 1 januari 2030 kan averechts werken voor het vertrouwen bij de bestuursrechter dat er een gedegen maatregelenpakket komt.
- Anderzijds kan mogelijk de belangenafweging positief uitpakken als wel een zeer stevig maatregelenpakket wordt uitgewerkt en er voortvarend maatregelen worden getroffen.
- Bedacht moet worden dat elk benodigd maatregelenpakket ook van PAS-melders extra maatregelen zal vragen.

7. MCEN Spoor 1 - C12 Onderscheid NO_x en NH₃ bij vergunningverlening

Deelnotitie uit onderdeel C – Aanpassingen (via nationale wetgeving)

Inleiding

- In deze notitie, vanuit de MC spoor 1, buigen wij ons over de vraag of en hoe een onderscheid tussen NO_x en NH₃ bij vergunningverlening een bijdrage kan leveren aan het op gang helpen van de vergunningverlening. Dit gaat dus niet over onderscheid in bronbeleid tussen NO_x en NH₃ bij het van slot krijgen van Nederland.
- Er wordt gewerkt aan de ambitie om van depositie- naar emissiesturing te gaan. Dit zou het een en ander kunnen betekenen voor hoe er naar dit onderscheid wordt gekeken. Andere notities binnen de MC gaan dieper in op deze ambitie.
- Naast de agrarische sector is in deze notitie ook gekeken naar een eventueel nut van dit onderscheid voor andere sectoren. Hiervoor is veel input gebruikt uit een eerder opgestelde notitie van het ministerie van IenW (zie bijlage).
- Na een algemene introductie geeft deze notitie het juridisch kader, gevolgd door de inhoudelijke analyse.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

- **NO_x** staat voor 'Stikstofoxiden' en is een verzamelnaam voor geoxideerd stikstof. Dit zijn gassen die vooral vrijkomen bij verbrandingsprocessen, zoals uitlaatgassen van voertuigen of industriële uitstoot. Stikstofoxiden bestaan voornamelijk uit stikstofmonoxide (NO) en stikstofdioxide (NO₂). Stikstofmonoxide wordt gevormd wanneer stikstof (N₂) en zuurstof (O₂) bij hoge temperaturen met elkaar reageren. Ook wordt stikstofmonoxide gevormd in (landbouw) bodems. Eenmaal in de lucht, wordt stikstofmonoxide vrij snel omgezet in stikstofdioxide.
- **NH₃** is gereduceerd stikstof en bestaat uit een verbinding tussen stikstof (N₂) en waterstof (H₂), genaamd ammoniak. Ammoniak in Nederland is grotendeels (bijna 80%) afkomstig uit de landbouwsector. Ammoniak in de landbouw ontstaat wanneer een dier eiwitten heeft gegeten en mest en urine zich mengen in de stal (ongeveer 50%) en bij het aanwenden van (kunst)mest op het land (ongeveer 50%). De overige ammoniak komt vanuit de industrie en vanuit verbrandingsmotoren.
- Stikstofoxiden (NO_x) en ammoniak (NH₃) zijn de verbindingen van stikstof in de lucht die schadelijk kunnen zijn voor mens, dier en de natuur. Er bestaan daarnaast nog een aantal minder schadelijke stikstofverbindingen. Een voorbeeld daarvan is lachgas (NO₂), wat niet direct schadelijk is voor de natuur, maar wel een sterk broeikasgas is.
- De stikstofoxiden en ammoniak in de lucht verspreiden zich en komen uiteindelijk weer op de grond terecht. Dit heet stikstofdepositie. De emissie leidt tot een concentratie in de lucht en de concentratie leidt op zijn beurt weer tot depositie.
- De zogenaamde kritische depositiewaarde (**KDW**) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de invloed van stikstofdepositie. Elk habitattype of leefgebied heeft een eigen KDW, welke zijn vastgesteld op basis van Europese onderzoeken.
- Er is geen afzonderlijke KDW voor de depositie van NO_x en NH₃. Iedere KDW is op basis van totaal stikstof (N).

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- In het Omgevingswet stelsel worden voor allerlei stoffen en gebieden zogenaamde 'omgevingswaarden' genoemd. Omgevingswaarden zijn bedoeld voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Ook ondersteunen ze bij het zorgen voor een goede omgevingskwaliteit.
- In artikel 2.15a van de Omgevingswet zijn de omgevingswaarden voor stikstofdepositie genoemd. Hierbij wordt uitgegaan van de KDW en zijn doelstellingen voor 2025, 2030 en 2035 gegeven. De 2030 doelstelling, 50% van het totale areaal van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW, speelde een centrale rol bij de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 januari jl, in de door Greenpeace tegen de staat aangespannen zaak.
- Bij rechtszaken rond het verlenen, weigeren en intrekken van (natuur)vergunningen voor agrariërs bij rechtbanken en in hoger beroep bij de Raad van State, speelt stikstofdepositie als belangrijke drukfactor op gebieden waar de KDW vaak al ruimschoots is overschreden

een centrale rol. In het licht van de in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn vastgelegde eis om een passende beoordeling te maken bij ieder plan of project wat significante gevolgen kunnen hebben voor een nabijgelegen natura 2000 gebied.

- Uit de rechtspraak volgt verder dat het voor een salderingsberekening niet uitmaakt of sprake is NO_x- of NH₃-emissie, maar dat het gaat om de hoeveelheid N-depositie per hectare per jaar, waarbij het niet van belang is of deze afkomstig is van NH₃ of NO_x. Dus ook in de jurisprudentie wordt er op dit moment geen onderscheid gemaakt tussen beide verbindingen. Daarbij valt te wijzen naar de AbRvS-uitspraak van 24 november 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:2627](#)). In deze eerste tussenuitspraak over de Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat overwoog de Afdeling geen aanknopingspunten te zien voor het oordeel dat het bevoegd gezag had moeten onderzoeken of de stikstofdepositie als gevolg van het in die uitspraak aan de orde zijnde wegenproject wel kan worden gemitigeerd met de beëindiging van het betrokken saldogevende agrarische bedrijf. En naar AbRvS-uitspraak van 6 maart 2024 ([ECLI:NL:RVS:2024:951](#)). In deze derde tussenuitspraak over het tracébesluit ViA15 hoefde de minister van I&W naar het oordeel van de Afdeling dat onderzoek evenmin te doen. Zij verwijst in dit verband naar het advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB) waaruit volgt dat al met al de effecten van NH₃ op de natuur groter zijn dan die van NO_x. Gelet hierop wordt in het STAB-advies geconcludeerd dat het extern salderen van NH₃ vanwege de veehouderijen met NO_x vanwege het verkeer geen extra nadelig effect voor de natuur heeft. De Afdeling ziet geen aanleiding om op dit punt te twijfelen aan het STAB-advies.

Kernpunten inhoudelijke analyse

- De meeste projecten stoten zowel NH₃ als NO_x uit, bijvoorbeeld als gevolg van wegverkeer, dat vrijwel altijd onderdeel uitmaakt van een project, en mobiele werktuigen (in de bouw of landbouw).
 - Veelgebruikte manieren voor het verkrijgen van een vergunning zijn **intern salderen** (een bedrijf dat binnen dezelfde locatie nieuwe uitstoot compenseert door bestaande stikstofuitstoot te verminderen) en **extern salderen** (de stikstofneerslag van een nieuwe project wegstrepen tegen de stikstofruimte van een ander bedrijf op een andere locatie).
 - Als afgesproken zou worden dat NH₃ alleen nog maar gesaldeerbaar mag worden met NH₃, en NO_x alleen nog maar met NO_x, wordt intern en extern salderen voor alle projecten (ongeacht de sector) moeilijker en in veel gevallen zelfs praktisch onuitvoerbaar. Dit geldt ook voor het werken met stikstofbanken, zoals het SSRS.
- Het onderscheid kan ook geïnterpreteerd worden als een verbod tot 'uitwisselen van stikstofruimte tussen sectoren'. Dus dat agrariërs alleen nog mogen salderen met agrariërs, en industrie alleen nog maar met industrie.
 - De gedachte hierbij is dat de agrarische sector wordt beschermd tegen grote/rijke partijen uit bijvoorbeeld de industrie.
 - Uit de evaluatie extern salderen (periode mei 2019 – juni 2023) blijkt:
 - Extern salderen komt relatief weinig voor.
 - In de afgelopen jaren heeft het merendeel van de private 'transacties' van stikstofruimte plaatsgevonden tussen agrarische bedrijven onderling.
 - De transacties tussen sectoren zijn altijd tot stand gekomen op basis van vrijwilligheid.
 - Indien er geen transactie tussen sectoren meer kan plaatsvinden, heeft dit mogelijk effect op de marktwaarde van de bedrijven die willen stoppen.
- Er is geen afzonderlijke KDW voor NO_x en NH₃, bijvoorbeeld omdat er nog te weinig wetenschappelijke kennis over de schadelijke effecten van specifiek NH₃ en NO_x is.
 - Hierdoor zal een vertaling naar de depositie van totaal stikstof nodig blijven.
- In 2024 is naar aanleiding van een motie van de heer Grinwis en de toezegging aan de heer Bisschop onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om de uitwisseling van NH₃ voor NO_x te voorkomen. Invulling gevend hieraan is een onderzoeksbureau gevraagd het voorstel te onderzoeken. Het onderzoeksbureau gaf aan:
 - geen duidelijke aanleiding te zien om de uitruil tussen NH₃- en NO_x-emissies te verbieden of te beperken;

- dat een dergelijke beperking er wel toe kan leiden dat verschillende projecten (zoals woningbouw, bedrijven en infrastructuur) en de legalisatie van PAS-meldingen in Nederland minder eenvoudig kunnen worden gerealiseerd.

Conclusie

- Op basis van de inhoudelijke analyse wordt geadviseerd om het onderscheid tussen NO_x en NH₃ geen verdere uitwerking te geven.
- Onze conclusies zijn gebaseerd op het huidige systeem, wat volledig op depositiesturing is gebaseerd. Wanneer bij vergunningverlening (meer) naar emissiesturing wordt overgegaan, en dit concreter wordt, kan opnieuw naar het onderscheid worden gekeken.
- De invoer van een dergelijk onderscheid maakt de uitvoering nog ingewikkelder, zonder dat er een concreet probleem mee opgelost lijkt te worden. Iedere sector zal nadelen ondervinden. Voor wat betreft het onderscheid vastleggen door middel van het aanpassen van nationale wet- en regelgeving, kan dan ook moeilijk worden ontkomen aan het creëren van 'nationale koppen'.

8. MCEN Spoor 1 - C13 Alternatief AERIUS Calculator

Deelnotitie uit onderdeel C - Aanpassingen (via nationale wetgeving)

Inleiding/Aanleiding

- In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) en Regeerprogramma is opgenomen dat AERIUS Calculator wordt vervangen, zodra er een juridisch houdbaar alternatief is.
- Deze notitie werkt uit wat er gebeurt als AERIUS Calculator niet meer gebruikt wordt en wat de mogelijkheden zijn voor een juridisch houdbaar alternatief.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

AERIUS algemeen

- AERIUS is een publiek toegankelijk ICT-instrument dat sinds 2015 wordt gebruikt ter ondersteuning van toestemmingverlening en beleid. Het RIVM beheert het programma in opdracht van het ministerie van LVVN.
- Het instrument bestaat uit verschillende modules. AERIUS Calculator is de 'rekenmachine' waarmee de depositiebijdrage van een plan of project inzichtelijk kan worden gemaakt, AERIUS Monitor biedt informatie over de totale stikstofbelasting op de beschermde natuurgebieden en de herkomst van deze depositie, AERIUS Register geeft bevoegde gezagen de mogelijkheid om stikstofdepositieruimte via stikstofbanken toe te delen aan nieuwe vergunningen, en AERIUS Check dient ter ondersteuning van de aanpak piekbelasting.
- Wanneer gesproken wordt over AERIUS, wordt meestal AERIUS Calculator bedoeld.

AERIUS Calculator in toestemmingverlening

- Bij het aanvragen van een natuurvergunning is het noodzakelijk dat de initiatiefnemer aantoont dat het project geen (mogelijk significante) effecten op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden veroorzaakt.
- AERIUS Calculator is bedoeld als hulpmiddel waarmee een initiatiefnemer of adviesbureau zelf kan berekenen wat de stikstofdepositie van het voorgenomen project waarschijnlijk zal zijn. Het biedt daarmee informatie die als startpunt dient voor een verdere (ecologische) onderbouwing of beoordeling. AERIUS Calculator bepaalt dus niet of er wel of geen vergunning nodig is of verleend kan worden voor een project.
- Voor het uitvoeren van de berekening biedt AERIUS Calculator een eenvoudige en publiek toegankelijke (en voor gebruiker gratis) interface waarmee onderliggende data en rekenmodellen automatisch worden aangeroepen. De wetenschappelijke modellen worden beheerd en continu doorontwikkeld door het RIVM. Naast de toepassing in AERIUS worden de modellen ook gebruikt in andere dossiers, zoals luchtkwaliteit.

De situatie vóór 2015

- Vóór 2015 was er geen wettelijk voorgeschreven model voor depositieberekeningen. Destijds waren er door diverse partijen depositiemodellen beschikbaar gesteld, veelal toegespitst op specifieke activiteiten, zoals *AAgroStacks* voor agrarische activiteiten en *Pluim Snelweg* voor snelwegen.
- Deze modellen waren veelal gebaseerd op modellen die ontwikkeld waren voor het berekenen van de (gevolgen van projecten op de) luchtkwaliteit.
- De nadelen van deze modellen waren dat het gebruik zeer specialistische kennis vroeg, dat de depositiemodule inhoudelijke beperkingen kende, en dat er (relatief dure) licentiekosten aan verbonden waren.
- Mede hierom werden berekeningen doorgaans uitgevoerd door adviesbureaus.
- Een praktisch nadeel was dat er in die tijd geen wettelijk voorgeschreven model of standaard werkwijze was. Bij iedere vergunningaanvraag moest opnieuw beoordeeld worden of de berekening voldoende was uitgevoerd voor die situatie. Zowel het rekenen als het beoordelen duurde daardoor erg lang.
- Rond 2010 liep de toestemmingverlening vast en was er behoefte aan een algeheel nieuwe methodiek. Vanuit deze behoefte is onder het PAS AERIUS ontwikkeld.

Probleemstelling

- De aanleiding voor de ambitie om AERIUS Calculator te vervangen vindt, op basis van een ambtelijk inschatting, oorsprong in het gevoel van onrechtvaardigheid, onbekendheid, en onzekerheid van het huidige systeem.
- Bij onderstaande mogelijke oplossingsrichtingen wordt gekeken of het bijdraagt aan het verhelpen van deze problemen.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- Habitatrichtlijn artikel 6, derde lid, geeft (kortweg) aan dat voor elk project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied. De resultaten van AERIUS zijn een belangrijke informatiebron voor:
 1. de (eerste) ecologische beoordeling of significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten (en dus geen passende beoordeling en vergunning nodig is);
 2. de ecologische beoordeling in een passende beoordeling ten behoeve van een natuurvergunning;
 3. de berekening van het effect van mitigerende maatregelen om aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden te beperken of voorkomen.
- AERIUS Calculator is sinds 2015 het wettelijk voorgeschreven instrument voor het berekenen van stikstofdepositie als gevolg van een Natura-2000 activiteit, op dit moment opgenomen in artikel 4.15, tweede lid, van de Omgevingsregeling.
- De juridische kaderstelling van de rol van AERIUS in toestemmingverlening is in 2024 door de Landsadvocaat uiteengezet. Hierin wordt geconcludeerd dat op dit moment de juridische stand van zaken zo is, dat AERIUS Calculator geschikt is voor depositieberekeningen in het kader van toestemmingverlening voor individuele plannen en projecten.
- In de rechtspraak wordt vooropgesteld dat modellen naar hun aard een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven. AERIUS Calculator is gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten en wordt actueel gehouden door daarin nieuwe gegevens en inzichten te verwerken. Wanneer de beste beschikbare wetenschappelijke kennis wordt toegepast, mogen bevoegde gezagen de daarmee gemaakte berekening aan hun besluiten ten grondslag leggen.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

Stoppen met AERIUS

- Stoppen met het gebruik van AERIUS Calculator neemt de wettelijk verplichting niet weg dat ieder project moet aantonen dat het project geen (mogelijk significante) effecten op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden veroorzaakt.
- Als er niet direct een alternatief voor AERIUS wordt aangeboden, zal iedere initiatiefnemer zelf een manier moeten vinden om de mogelijke effecten in beeld te brengen. Dit is extra lastig omdat, door het wettelijk voorschrijven van AERIUS, veel andere partijen zijn gestopt met de doorontwikkeling en actualisatie van de door hen ontwikkelde en aangeboden rekensystemen.
- Achter AERIUS zit veel (omgevings)data die een initiatiefnemer in staat stelt een zo goed mogelijke benadering te maken van de verwachte stikstofdepositie van zijn project. Zonder dit hulpmiddel zal de initiatiefnemer zelf die data moeten verzamelen, analyseren en vervolgens een onderbouwde inschatting moeten maken van die verwachte stikstofdepositie. En wel op zo'n manier dat het bevoegd gezag in staat stelt dat te controleren en eventueel te verifiëren. Dit is ook mede de reden geweest om AERIUS Calculator te ontwikkelen.
- Het zal leiden tot fors toenemende kosten voor een aanvraag en veel langere doorlooptijden bij zowel het opstellen van een aanvraag als de beoordeling ervan. Om deze reden wordt het zondermeer stoppen met AERIUS sterk afgeraden.

Alternatief AERIUS

- In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat AERIUS Calculator wordt vervangen, zodra er een juridisch houdbaar alternatief is. Een dergelijk alternatief is niet direct beschikbaar.
- Het uitgangspunt bij de verkenning naar een alternatief is dat er altijd een model nodig zal blijven; er kan niet volledig worden uitgegaan van metingen. Inherent aan toestemmingverlening is immers dat de beoogde activiteit nog niet aanwezig is, en dus per definitie niet gemeten kan worden.
- De invulling van de ambitie om AERIUS Calculator te vervangen kan op drie manieren worden ingevuld.
 - Vernieuwde ICT-tool
 - Een mogelijkheid is om een nieuwe ICT-tool te (laten) bouwen en die wettelijk voor te schrijven als het te gebruiken model.
 - De rekenresultaten veranderen bij deze optie per definitie niet. Het is immers niet de ICT, maar het rekenmodel dat de uitkomsten bepaalt.
 - Juridisch zal deze optie weinig impact hebben, mits de nieuwe tool een volwaardige beschrijving en verantwoordingsdocumenten heeft.
 - In de uitvoering zal er een korte gewenningsperiode zijn, maar daar worden geen grote problemen voorzien.
 - Kosten en doorlooptijd: Afhankelijk van hoeveelheid hergebruik van bestaande tool; eenmalig ca. 2 miljoen (bovenop bestaande jaarlijkse kosten) en een jaar doorlooptijd.
 - Ander rekenmodel toepassen of toestaan
 - Een andere mogelijkheid is om de onderliggende rekenmodellen te vervangen of toe te staan dat andere systemen worden gehanteerd.
 - Er bestaan verschillende andere internationaal toegepaste verspreidingsmodellen. Vanuit het Nationaal Kennisprogramma Stikstof (NKS) wordt daar ook onderzoek naar gedaan.
 - De rekenresultaten zullen naar verwachting niet wezenlijk veranderen bij het gebruik van een ander model, omdat vrijwel alle modellen gebruik maken van dezelfde principes (een gaussische pluim) en vergelijkbare onzekerheden hebben in de depositiemodellering.
 - Juridisch zal deze optie veel impact hebben. Er moet een nieuwe onderbouwing opgesteld worden waarom dit alternatief minimaal gelijkwaardig is ten opzichte van de huidige methode. Die onderbouwing moet opwegen tegen de jurisprudentie over OPS en SRM2 die de afgelopen jaren is gevormd, zijnde dat deze modellen op dit moment geschikt zijn. Dat geldt voor ieder nieuw model dat toegepast wordt.
 - De juridische onderbouwing wordt extra lastig omdat het RIVM voor de landelijke monitoring hoogstwaarschijnlijk wel OPS blijft gebruiken.
 - Voor de uitvoering moet een nieuw toepassingsbereik worden vastgesteld (maximale rekenafstand, ondergrens, etc.). Dit kan zeker in de beginfase tot veel vertraging en onzekerheid leiden. Het toestaan van andere systemen, en dus niet meer een specifiek systeem voorschrijven, levert grote onzekerheid en vertraging op in de uitvoering. Bij iedere beoordeling moet immers meegewogen worden op het gehanteerde systeem voldoet.
 - Kosten en doorlooptijd: Afhankelijk van het gekozen model en de vraag of het systeem door het Rijk beschikbaar wordt gesteld; naar schatting ca. 11 miljoen en minimaal twee tot drie jaar doorlooptijd, exclusief juridische onderbouwing.
 - Aanhaken bij (eventuele) nieuwe methodiek VTH of doelsturing
 - Op dit moment lopen er verschillende trajecten waarin bekeken wordt of de toestemmingverlening op een andere manier kan worden ingevuld. Hetzij via een nieuwe methodiek, hetzij via doelsturing/emissiesturing.
 - Indien één van die sporen leidt tot een concrete verandering van de manier waarop een initiatiefnemer een vergunning moet aanvragen, dan is er mogelijk ook een nieuwe instrumentele ondersteuning nodig.
 - Die ontwikkeling zou een logisch aangrijpingspunt kunnen zijn voor het realiseren van een alternatief voor AERIUS Calculator.
 - Het is echter nog sterk onzeker of een dergelijk alternatief vormgegeven kan worden zonder depositieberekening. Het is aannemelijk dat een systeem vergelijkbaar met AERIUS Calculator nodig blijft.

- De juridische houdbaarheid zal naar verwachting weinig problemen opleveren, mits de nieuwe methodiek voldoende is onderbouwd en uit wordt gegaan van de best beschikbare kennis in cijfers.
- Kosten, doorlooptijd en uitvoerbaarheid zijn afhankelijk van de vorm en het tijdpad van de andere trajecten. Naar verwachting zal dit de komende 5 jaar echter niet tot concrete veranderingen leiden.

Vervolg

- Gedurende de uitwerking van een eventueel alternatief voor AERIUS Calculator wordt onverminderd gewerkt aan de doorontwikkeling van de wetenschappelijk kennis en cijfers die gebruikt worden in het dossier. Hiermee worden de onzekerheden zo veel mogelijk ingeperkt en blijven de gebruikte modellen conform de internationale wetenschappelijke standaard.
- Daarnaast wordt met de zoektocht naar een rekenkundige ondergrens ook al gewerkt aan de inperking van de schijnnaauwkeurigheid in de rekenresultaten.

9. MCEN Spoor 1 - E1.a Juridisch kader onderbouwing additionaliteit

Deelnotitie uit onderdeel E – Additionaliteit en projecten

Kernpunten

- Natura 2000-gebieden moeten worden beschermd op grond van de Habitatrichtlijn. Dat is omgezet in de Omgevingswet.
- De Habitatrichtlijn verplicht dat Nederland maatregelen neemt om de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden te verbeteren (artikel 6, lid 1), achteruitgang van de natuur te voorkomen (art. 6, lid 2) en om bij nieuwe activiteiten te voorkomen dat ze negatieve gevolgen kunnen hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied (artikel 6, lid 3). Hiervoor is veelal een passende beoordeling (toets) en een natuurvergunning nodig.
- In Nederland is een natuurvergunning voor activiteiten (projecten) noodzakelijk als significante gevolgen op Natura 2000-gebieden door die activiteiten niet op voorhand op basis van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten.
- In een passende beoordeling kunnen mitigerende maatregelen worden opgenomen om de (mogelijke) schade als gevolg van een project te voorkomen of verminderen.
- De problemen met vergunningverlening worden onder andere veroorzaakt doordat het gezien de staat van de natuur en het uitblijven van de noodzakelijke bron- en natuurmaatregelen voor behoud en verbetering van de natuur - lastig is om te motiveren dat mitigerende maatregel niet nodig zijn voor de verplichtingen uit art. 6, lid 1 en 2, Habitatrichtlijn (additionaliteit).
- Omdat de mitigerende maatregelen zien op het voorkomen of verminderen van de gevolgen door de depositiebijdrage van projecten, komen de problemen in de motivering meestal door de drukfactor stikstof⁵⁶. Uit onderzoek blijkt dat veel stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden er slecht voor staan. De problemen gelden voor alle mitigerende maatregelen gericht op het voorkomen of verminderen van de gevolgen van de depositiebijdrage van een project, waaronder intern en extern salderen.
- Intern salderen is het voorkomen of verminderen van de (natuur)gevolgen, zoals stikstofdepositie, van een beoogd project, door het beperken of beëindigen van een project dat reeds eerder was toegestaan op dezelfde locatie (referentiesituatie). Bij extern salderen worden de (natuur)gevolgen van een beoogd project voorkomen of verminderd doordat een activiteit op een andere locatie wordt weggenomen of ingeperkt.

Additionaliteit van mitigerende maatregelen in het kader van vergunningverlening

Additionaliteit moet worden aangetoond door het bevoegd gezag. Het speelt als een initiatiefnemer een maatregel wil inzetten om de (mogelijke) negatieve natuurgevolgen van een beoogd project te voorkomen of te beperken (mitigerende maatregel ogv artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn). Dan moet het bevoegd gezag toetsen of die aanvullend is aan wat nodig is voor de natuur. Het gaat dan om twee verplichtingen: om de instandhoudingsdoelstellingen te halen (instandhoudingsmaatregel ogv artikel 6, lid 1, Habitatrichtlijn) en om verslechtering van de natuur te voorkomen (passende maatregel ogv artikel 6, lid 2, Habitatrichtlijn).

Bijvoorbeeld een project veroorzaakt een toename van stikstofdepositie op met stikstof overbelaste natuur. Om het project doorgang te kunnen laten vinden, sluit de initiatiefnemer van het project daarom een overeenkomst met een ondernemer die afsprekt vrijwillig zijn bedrijf te beëindigen en zijn natuurvergunning in te laten trekken. Hierdoor vindt een afname van stikstofdepositie plaats op dezelfde natuur als waarop het project tot een toename van depositie leidt (extern salderen). Het project mag de verworven "stikstofruimte" alleen gebruiken om de (mogelijke) natuurschade van zijn eigen project te voorkomen of beperken, als de daling van stikstof vanwege het stoppende bedrijf niet nodig is voor de natuur. Hoe meer natuur er goed voor staat door effectieve maatregelen van overheidswege, hoe makkelijker het bevoegd gezag dit kan aantonen.

Het bevoegd gezag voor natuurvergunningverlening moet beoordelen of voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste. Dat doet het bevoegd gezag op basis van door de aanvrager van de vergunning aangeleverde gegevens over de staat van de natuur in de betrokken Natura 2000-gebieden, voor zover die aanvrager daar redelijkerwijs de beschikking over kan krijgen.⁵⁷ Die gegevens kunnen o.a. worden afgeleid uit de recente natuurdoelanalyses. Het aangekondigde maatregelenpakket uit spoor 2 is een vereiste als de overheid wil werken aan het mogelijk maken van de onderbouwing van additionaliteit. (zie ook laatste alinea p. 5)

Ook voor plannen (omgevingsplannen) wordt op basis van de uitspraak van de Raad van State en de Europese jurisprudentie waar de Raad van State naar verwijst, ervan uitgegaan dat het additionaliteitsvereiste geldt. Het hier volgende geldt daarom ook voor plannen.

Intern salderen moet voldoen aan additionaliteit

Duidelijk was al dat extern salderen moet worden getoetst aan additionaliteit.⁵⁸ Uit de uitspraken van 18 december 2024 volgt dat ook intern salderen moet worden aangemerkt als mitigerende maatregel, die moet worden opgenomen in de passende beoordeling en aan additionaliteit moet worden getoetst.⁵⁹ Intern salderen is het wegstrepen van de (natuur)gevolgen van een beoogd project (zoals stikstofdepositie) tegen de afname van (natuur)gevolgen doordat het project dat eerder was toegestaan op dezelfde locatie (referentiesituatie) wordt beëindigd of beperkt. Als gevolg van de uitspraken van 18 december 2024 is het te beoordelen project in de voortoets het hele project inclusief wijziging..⁶⁰ De additionaliteitstoets is hetzelfde voor zowel de onderdelen van een project die wijzigen als de bestaande, ongewijzigde onderdelen. Dat betekent dat voordat een natuurvergunning kan worden verleend voor een beoogd project, het bevoegd gezag moet kunnen motiveren waarom de wijziging of beëindiging van onderdelen van de bestaande vergunde situatie aanvullend is aan wat nodig is voor de natuur. Ook moet worden gemotiveerd waarom de vergunde situatie niet hoeft te worden beëindigd als instandhoudings- of passende maatregel.⁶¹

Samen met bevoegd gezagen wordt aandacht gevraagd voor mogelijke nuances en verduidelijking van de uitspraken in lopende procedures en tijdens zittingen bij de Raad van State.

Onderbouwing additionaliteit

De Raad van State zet in de PAS-uitspraak de verplichtingen op basis van de Habitatrichtlijn uiteen en introduceert als interpretatie van de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn in die uitspraak het "additionaliteitsvereiste"⁶²:

Het minimale beschermingsniveau waartoe de Habitatrichtlijn verplicht is, is het behoud van natuurwaarden. Deze verplichting brengt met zich dat positieve maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat natuurwaarden behouden blijven (art. 6 lid 1). Dit zijn de instandhoudingsmaatregelen. Daarnaast moeten preventieve maatregelen worden getroffen als een achteruitgang van de natuurwaarden dreigt (art. 6 lid 2). Er mag niet worden afgewacht tot er verslechtering zich voordoet (zoals nu in Nederland wel gebeurt).⁶³ Deze maatregelen heten passende maatregelen.

Daarom kan een maatregel die naar z'n aard geschikt is als maatregel krachtens artikel 6, lid 1 of 2, Habitatrichtlijn alleen als mitigerende maatregel worden ingezet, als die maatregel aanvullend is

⁵⁷ Artikel 4:2, lid 2, Algemene wet bestuursrecht

⁵⁸ ABRS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:831

⁵⁹ ABRS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909

⁶⁰ Niet langer kan in de voortoets al de referentiesituatie worden betrokken, zoals nog werd aangenomen in de uitspraak ABRS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71

⁶¹ Een bestaande natuurtoestemming wordt niet aangetast als voor een voorgenomen wijziging met intern salderen de additionaliteitstoets niet slaagt of het gewijzigde project strandt bij de rechter. Wel maakt een niet geslaagd beroep op de additionaliteitstoets een bestaande natuurtoestemming kwetsbaarder voor intrekkingverzoeken. Er is dan immers duidelijk dat de natuur in slechte staat is.

⁶² ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.6 en 13.7

⁶³ Cie/Ierland ECLI:EU:C:2007:780 par. 204-208,

aan wat al nodig is voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de natuurwaarden (art. 6 lid 1), en om verslechtingen te voorkomen (artikel 6 lid 2).

De instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten gaan over wat nodig is om behoud te borgen en of er sprake is van een verbeterdoelstelling. Wat specifiek nodig is om behoud te borgen, volgt uit de beheerplannen en andere informatie over het gebied, zoals de natuurdoelanalyses. Of sprake is van dreigende verslechting wordt beoordeeld ten opzichte van de beginsituatie van de natuur zoals beschreven in de aanwijzingsbesluiten (habitatkaarten).

Wanneer behoud is geborgd en verslechting wordt voorkomen, maar de betrokken habitattypen en soorten zich nog niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden (het op termijn te bereiken einddoel van de Habitatrichtlijn op landelijk niveau), verplicht de richtlijn tot het treffen van positieve maatregelen gericht op het bereiken van de die toestand. In het aanwijzingsbesluit zijn dan herstel- of verbeterdoelstellingen opgenomen.

Onderbouwing in gebieden waar behoud is geborgd en verslechting wordt voorkomen (artikel 6, eerste lid, Habitatrichtlijn)

Het gaat bij vergunningverlening steeds om een onderbouwing van specifieke projecteffecten, waarbij wordt gekeken naar de actuele staat van instandhouding van de habitats en soorten in de betrokken Natura 2000-gebieden. Wanneer in een Natura 2000-gebied geen verslechting dreigt, en het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling als bedoeld in artikel 6, lid 1, Habitatrichtlijn mogelijk blijft, dan kan b.v. eerder toegestane "stikstofruimte" worden ingezet voor een nieuwe vergunning.⁶⁴

Voor habitattypen en soorten die zich nog niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden (het op termijn te bereiken einddoel van de Habitatrichtlijnrichtlijn) verplicht de richtlijn niet slechts tot het behoud van de staat van instandhouding en het voorkomen van verslechting, maar ook tot het treffen van positieve maatregelen gericht op het bereiken van de gunstige staat van instandhouding. De Afdeling noemt dit herstelmaatregelen. Dit betreffen de habitattypen en leefgebieden van soorten waarvoor in het aanwijzingsbesluit voor een Natura 2000-gebied een herstel- of verbeterdoelstelling is opgenomen.

Voor het herstel van de gunstige staat van instandhouding geldt een resultaatsverplichting, maar het is aan de lidstaten op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven. Dat biedt volgens de Raad van State ruimte om de positieve gevolgen van een maatregel die ook ter uitvoering van een herstel- of verbeterdoelstelling zou kunnen worden getroffen, toch te betrekken als mitigerende maatregel in een passende beoordeling. Hiervoor geldt ook een additionaliteitstoets, namelijk dat eerder toegestane "stikstofruimte" mag worden betrokken in een nieuwe natuurvergunning, als kan worden onderbouwd dat er andere maatregelen zijn waarmee de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden gehaald.

Uit uitspraken van de Raad van State⁶⁵ van voor de natuurdoelanalyses weten we dat als op het moment van vergunningverlening uit de beheerplannen volgt, dat een stikstofdepositiedaling nodig is om behouds- en verbeterdoelstellingen te halen, op gebiedsniveau aannemelijk moet worden gemaakt dat die (blijvende) daling zal worden gehaald. Het bevoegd gezag kan dan een natuurvergunningverlening, omdat het additionaliteit kan aantonen. Hoeveel daling moet worden bereikt, binnen welke termijn, hoeft niet inzichtelijk te worden gemaakt, indien uit de beheerplannen niet eenduidig blijkt hoe groot en binnen welke termijn de afname van stikstofdepositie moet worden gerealiseerd.

⁶⁴ De Raad van State heeft in de uitspraken de mogelijkheden om intern te salderen met een milieutoestemming beperkt. Er mag nog alleen intern worden gesaldeerd met projectonderdelen uit de milieutoestemming die daadwerkelijk feitelijk zijn gerealiseerd. Als die onderdelen structureel buiten gebruik zijn, moet dat gebruik kunnen worden hervat zonder nieuwe natuurvergunning. De beperking die volgt uit deze uitspraken over de omvang van de referentiesituatie zal overigens ook gaan gelden voor extern salderen met een milieutoestemming.

⁶⁵ ABRS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, r.o. 49.2 en ABRS maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, r.o. 71.2 en 71.3

Onderbouwing in gebieden met (dreigende) verslechtering (artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn)

Op basis van actuele gegevens over de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden (de natuurdoelanalyses) blijkt dat in veel gebieden sprake is van (dreigende) verslechtering van de kwaliteit van habitats in strijd met artikel 6, lid 2, Habitatrichtlijn.

Uit de uitspraken van 18 december 2024⁶⁶ weten we dat in die gevallen, het bevoegd gezag bij verlening van de vergunning additionaliteit kan worden aangetoond door uit te leggen:

- welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om verslechtering te voorkomen;
- binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd, en
- wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.

De Raad van State verwijst hier naar de jurisprudentie over het intrekken van een natuurvergunning als passende maatregel om verslechtering te voorkomen. Hieruit volgt dat de argumentatie moet aantonen dat de (dreigende) verslechtering met de genomen maatregelen gestopt of voorkomen wordt, zodat de mitigerende maatregel niet meer nodig is tegen de verslechtering. Dat is ook af te leiden uit rechtbankuitspraken over het intrekken van natuurvergunningen vanwege (dreigende) verslechtering. Rechtbanken vereisen dat de voortgang en effectiviteit van andere passende maatregelen om de stikstofdepositie blijvend te laten dalen. Er moet inzicht zijn op de positieve effecten van die andere passende maatregelen én inzichtelijk zijn dat die positieve effecten gelden voor de een of meerdere Natura 2000-gebieden waar de stikstofdepositie van de aan de orde zijnde activiteit neerdaalt. Veel emissiereducerende stalmaatregelen kennen onzekerheid en daarvan is dus de effectiviteit vooralsnog onvoldoende om dit als passende maatregel in te zetten. Voor opkoopregelingen als de LBV en LBV-plus is van belang dat inzichtelijk is gemaakt dat dit daadwerkelijk leidt tot positieve effecten voor het relevante Natura 2000-gebied. Voor de bronmaatregelen geldt dat rechtbanken twijfelen aan de positieve effecten op basis van de voortgangsrapportage bronmaatregelen, waaruit blijkt dat de opbrengsten vooralsnog tegenvallen. Ook nemen rechtbanken mee dat de KDW's vanwege nieuwe wetenschappelijke inzichten vaak lager zijn geworden, waardoor er meer maatregelen nodig zijn.⁶⁷

De locatie van een project of plan en de natuurgevolgen vanaf die locatie zijn bepalend voor de vraag hoe invulling wordt gegeven aan het additionaliteitsvereiste. Voorbeeld: een onderbouwing over het afwijzen van een intrekkingsverzoek slaagt volgens de [Rechtbank Gelderland 2 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1760](#). In de natuurdoelanalyse van het gebied Rijntakken is behoud geborgd voor alle habitattypen, behalve 1. Maar volgens de rechtbank heeft het project op dat habitatype geen stikstofdepositie/effect vanwege de grote afstand van 75 kilometer tussen het bedrijf van de vergunninghouder en de dichtstbijzijnde locatie waar dit habitatype voorkomt. Daarom acht de rechtbank voldoende dat ter zitting inzichtelijk is gemaakt onder verwijzing naar Aerius-monitor dat de instandhoudingsdoelstellingen zullen worden bereikt als uitvoering wordt gegeven aan vastgesteld beleid. Volgens de rechtbank staat met deze onderbouwing voldoende vast dat intrekking van de natuurvergunning niet nodig is om de vereiste daling van stikstofdepositie te waarborgen.

De maatstaf voor de rechtelijke toets is de onderbouwing dat verslechtering met de maatregelen voorkomen wordt. De KDW is hierbij een hulpmiddel, maar niet de maatstaf.

Gelet op de ruimtelijke verspreiding van deze gebieden over Nederland bevinden veel projecten zich nabij of in elk geval binnen 25 km van gebieden waar volgens de natuurdoelanalyses sprake is van (dreigende) verslechtering.

⁶⁶ Zie noot 2

⁶⁷ [Rechtbank Gelderland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2023:340](#), [Rechtbank Noord-Holland 4 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3888](#), [Rechtbank Oost-Brabant 24 november 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:5151 \(overweging 8-11.3\)](#), [Rechtbank Den Haag 17 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1139](#), [Rechtbank Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021](#), [Rechtbank Limburg 30 maart 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2460](#)

Hulpmiddelen additionaliteit – noodzaak van een maatregelpakket

De Raad van State geeft wel een handvat over het bevoegd gezag additionaliteit kan aantonen (zie begin van deze alinea). Een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid van de Hrl worden getroffen, kan volgens de Raad van State behulpzaam zijn, mits in uitvoering en vergezeld van monitoring en bijsturing/aanvulling. De Raad van State wijst dus op de noodzaak van maatregelen. Dit sluit aan op spoor 2, waarin gewerkt wordt aan een pakket maatregelen. Omdat vergunningverlening en additionaliteit per gebied aangetoond moet worden is een combinatie van generieke en gebiedsgerichte maatregelen door de overheid nodig. Zolang er vanuit de overheid geen pakket aan maatregelen ligt, zal vergunningverlening en de toets aan additionaliteit, zeer lastig en juridische kwetsbaar zijn. Voor het vlottrekken van de vergunningverlening is allereerst een focus nodig op de gebieden waar de natuur nu verslechtert of dreigt te verslechteren. Als duidelijk is welke bron- en natuurmaatregelen daarvoor nodig zijn, komt er ook perspectief voor projecten. Duidelijkheid over het totale pakket is ook van belang voor het maatregelpakket zelf. Een deel van het maatregelenpakket richt zich op investeringen in bijvoorbeeld emissiearme technieken die alleen toegepast worden als bedrijven zeker zijn van behoud (wel in kleinere vorm) van de vergunning. Zolang een totaalpakket aan maatregelen ontbreekt, kan dat ook een risico vorm voor bepaalde maatregelen.

Dat 'plan, programma of pakket van maatregelen' hoeft overigens niet in één keer vastgesteld te worden voor alle Natura 2000-gebieden tegelijk. Gebied voor gebied zou inzichtelijk kunnen worden gemaakt worden welke maatregelen (generiek én gebiedsgericht) getroffen zijn en zullen worden om behoud te borgen.

10. MCEN Spoor 1 - F1 Verkenning Herijking Natura 2000-gebieden

Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

Inleiding/Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma hebben coalitie en kabinet aangegeven de robuustheid van het netwerk van beschermde natuurgebieden te versterken. Dit willen zij onder meer doen door aanpassing van doelen van Natura 2000-gebieden. Het kabinet committeert zich aan geldende regels en wil ruimte daarbinnen benutten om onze natuur zo slim mogelijk te beheren.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

Beschermde Natura 2000-gebieden kunnen invloed hebben op de mogelijkheden voor andere activiteiten in de directe omgeving. Bovendien vraagt het realiseren van sommige doelstellingen binnen de gebieden lokaal grote inspanningen, die elders in Nederland mogelijk makkelijker zijn. Met de herijking van N2000-gebieden wordt binnen de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn naar mogelijkheden gekeken om met robuustere natuurgebieden meer ruimte te creëren voor andere economische en maatschappelijke activiteiten. Waar knellende situaties binnen de VHR niet opgelost kunnen worden, kunnen de bestudeerde en onderbouwde casussen gebruikt worden om in Brussel het gesprek aan te gaan.

In de voorgestelde aanpak wordt nauw samengewerkt met provincies en de departementen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het beheer van Natura 2000-gebieden om onderbouwde casussen op te halen. In gebiedsprocessen kunnen doelwijzigingen echter zeer gevoelig liggen. Tussentijds ophalen van resultaten van de herijking en daarover communiceren kan nadelige invloed hebben op deze gebiedsprocessen en de relatie met de voortouwnemers.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

Vogel- en Habitatrichtlijn

De basis voor Natura 2000-gebieden is de Europese Vogelrichtlijn uit 1979 (VR) en de Habitatrichtlijn uit 1992 (HR). Beide richtlijnen vormen de hoeksteen van het Europese natuurbeschermingsbeleid en zijn geïmplementeerd in de nationale Omgevingswet. Op grond van de richtlijnen moeten speciale beschermingszones worden aangewezen voor leefgebieden van de opgenomen soorten en natuurlijke habitattypen (hierna: habitats). Binnen die gebieden moeten alle nodige maatregelen worden genomen om de gunstige staat van instandhouding van die habitats te behouden of te herstellen, en om verslechtering daarvan te voorkomen.

Natura 2000-gebieden zijn aangewezen via aanwijzingsbesluiten op basis van de selectiecriteria uit de VHR. In deze aanwijzingsbesluiten is de begrenzing van de gebieden bepaald en zijn instandhoudingsdoelstellingen (IHD) opgenomen. Hiermee is duidelijk voor welke habitat welk doel wordt nagestreefd: behoud of uitbreiding/kwaliteitsverbetering.

Tezamen beschermen we met deze gebieden waardevolle natuur en behouden we biodiversiteit.

Instandhoudingsdoelstellingen (IHD)

Via de behouds- en verbeterdoelstellingen in de gebieden samen moet de landelijke gunstige staat van instandhouding worden bereikt. Bij het toedelen van verbeterdoelen is invulling gegeven aan de ruimte die de richtlijn biedt om sociaal-economische afwegingen te maken, zonder daarbij afbreuk te doen aan de doelstelling van de richtlijn. Om ervoor te zorgen dat de bijdrage van de Natura 2000-gebieden in ecologisch en maatschappelijk opzicht optimaal is, is bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied gelet op de huidige kwaliteiten én is gekeken naar de beste mogelijkheden om landelijk een gunstige staat te behouden of te verkrijgen, tegen een zo gering mogelijke inspanning. Dat neemt niet weg dat de benodigde inspanning fors kan zijn. Een behoudsdoelstelling is de ondergrens omdat verslechtering moet in elk Natura 2000-gebied worden voorkomen (zie hierna).

Passende maatregelen

In de gebieden mogen de kwaliteit van de habitats niet verslechteren en mogen er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen. Passende maatregelen gaan deze verslechtering en storende factoren tegen, waarbij haalbaar en betaalbaar geen rol spelen.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

Om de IHD actueel te houden en ze ook in de huidige tijd te richten op die locaties met de beste mogelijkheden om landelijk een gunstige staat te verkrijgen en tegen een zo gering mogelijke inspanning, heeft LVVN het concept-Beleidskader Doelwijziging Natura 2000 opgesteld. Dit beleidskader wordt begin 2025 afgerond. Op die manier kunnen doelen die op hun huidige locatie moeilijk te realiseren zijn, wellicht gerealiseerd worden op een locatie waar dit minder conflicteert met andere maatschappelijke belangen.

LVVN heeft provincies en departementen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het beheer van Natura 2000-gebieden (zgn. 'voortouwnemers') in november 2024 uitgenodigd om aanpassingen van doelen (herijking) voor te stellen. De voortouwnemers weten immers als geen ander waar het halen van natuurdoelen in deze gebieden knelt, en waar die slimmer, efficiënter of robuuster te realiseren zijn.

Deze nationale voorbereiding zal de noodzakelijke stevige onderbouwing bieden om wijzigingen door te kunnen voeren en om de slagingskans van Europese inzet op dit onderwerp te vergroten. Waar dit modernisering van Europese natuurbeschermingsregels vraagt, gaan we daarover vanaf Q3 2025 het gesprek aan met de Europese Commissie en Europese partners.

Herijkingsvoorstellen die wél binnen de kaders van de VHR passen, worden zo snel mogelijk doorgevoerd in de Aanwijzingsbesluiten N2000-gebieden.

Stand van zaken en planning

Op het BO Natuur van 28 november 2024 zijn voortouwnemers van Natura2000-gebieden uitgenodigd om situaties, waar de VHR mogelijkheden biedt om doelen elders beter te realiseren, te onderzoeken met behulp van het Beleidskader Doelwijziging.

De voortouwnemers werken er met ondersteuning van LVVN naartoe om medio september de onderbouwde casussen in te dienen. Hierna zal LVVN deze verdelen in wijzigingsverzoeken die i) doorgevoerd kunnen worden; ii) nog niet doorgevoerd kunnen worden en iii) kansrijk zijn om het gesprek met de EC over aan te gaan.

Vanaf Q3 kan LVVN de bevindingen uit dit traject met de EC bespreken en eventuele gesignaleerde knelpunten rond de casuïstiek en/of de richtlijnen aankaarten⁶⁸. In Q4 besluit LVVN over onderbouwde casussen en start het, waar dat direct kan, met doorvoeren van wijzigingsvoorstellen in de aanwijzingsbesluiten. Samenhang met andere beleidsdossiers zoals NHV zullen dan beschouwd worden.

Voorwaarden

- Medewerking van provincies en departementen met beheerverantwoordelijkheid voor Natura 2000-gebieden. Zonder hun concrete analyses en kennis kan geen onderbouwd gesprek met de EC worden aangegaan.
- Ook ophalen van casuïstiek die binnen de juridische kaders van de VHR passen. Dat we ook werken aan robuuste natuur binnen deze kaders is een belangrijk signaal naar de EC.

Risico's

- Al te grote verwachtingen over de effecten van dit traject. Het instandhouden van natuur wordt hiermee voor Nederland als geheel niet een veel kleinere opgave. De wijzigingen betreffen individuele doelen en kunnen lokaal lucht bieden, maar vragen per geval een fors ambtelijk traject om gevraagde onderbouwing te leveren. Bovendien kan dit traject stagnerend werken voor het treffen van noodzakelijke maatregelen, waardoor natuurverbetering en vergunningverlening verder buiten bereik komen.
- De voorwaarden die in het BKDW worden gesteld, zullen naar verwachting slechts in een beperkt aantal situaties ruimte voor wijzigingen bieden.
- Gesprekken met de EC om extra flexibiliteit te verkrijgen brengen een afbreukrisico in de relatie met zich mee. Er is op dit moment geen reden om te denken dat de EC welwillend tegenover NL verzoeken zal staan. Dit kan tevens van invloed zijn op de relatie in aanverwante beleidsterreinen. Andere lidstaten die hierover het gesprek met de EC zijn aangegaan hebben weinig tot geen resultaat geboekt.

- Op grond van vaste jurisprudentie⁶⁹ kan in slechts twee gevallen de omvang en begrenzing van Natura 2000-gebieden worden gewijzigd:
 - als aangetoond kan worden dat bij de aanwijzing een wetenschappelijke of administratieve fout is gemaakt;
 - of als door autonome (externe) klimatologische of natuurlijke ontwikkelingen, die niet voorkomen hadden kunnen worden, het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding.
 - Eerder is door diverse kabinetten onderzoek gevraagd naar de implementatie van de richtlijnen in Nederland. Uit deze onderzoeken en uit rechtszaken over de aanwijzingsbesluiten blijkt dat er geen sprake is van 'nationale koppen' bij de aanmelding van gebieden en de latere formulering van instandhoudings- en hersteldoelstellingen⁷⁰ (Review beleidsvoornemen 'implementatie Natura2000 in Nederland' door commissie van Wijnen,⁷¹ 2011; 'Onderzoeken Natura2000'⁷² 2020). Dat maakt de grond 'wetenschappelijke of administratieve fout bij aanwijzing' weinig kansrijk.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld HvJEU 19 oktober 2017, zaak C-281/16 (Leenherenpolder)

⁷⁰ Mogelijk stelt Nederland voor te weinig vogelsoorten instandhoudingsdoelstellingen op in de aanwijzingsbesluiten. Hierover loopt een beroepsprocedure naar aanleiding van aanwijzingsbesluit Bruine Bank,

⁷¹

<file:///C:/Users/LubbeS/Downloads/Bijlage%206%20bij%20de%20analyse%20%E2%80%98Implementatie%20Natura%202000%20in%20Nederland%E2%80%99.pdf>;

https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjq27kof_j9vvij5epmj1ey0/vissearhv3wb/f=/kst3267024.pdf

⁷² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-03e879ee-3bff-4de1-869a-600fbf06a0f2/pdf>

11. MCEN Spoor 1 – F2 Vergunningverlening Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)

Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

Inleiding

- De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) zijn door de Europese Unie opgesteld om de biodiversiteit in Europa in stand te houden. In deze richtlijnen wordt aangegeven welke planten en dieren en hun natuurlijke habitats (leefgebieden) beschermd moeten worden door de lidstaten van de Europese Unie. De Vogelrichtlijn is gericht op in het wild levende vogelsoorten. De Habitatrichtlijn (ook: Hrl) is gericht op dier- en plantensoorten. De richtlijnen zorgen voor gebieds- en soortenbescherming in Europa. De gebiedsbescherming van de Hrl dient mede ter voldoening aan de Vrl, vandaar dat de rest van deze notitie alleen nog ingaat op de Hrl.
- Artikel 6 lid 3 Hrl⁷³ ziet op vergunningverlening: het doel van het artikel is te voorkomen dat plannen of projecten worden goedgekeurd die de natuurlijke kenmerken van het gebied aantasten.
- Artikel 6 lid 3 Hrl is een-op-een geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving, thans via de Omgevingswet: 'Natura 2000-activiteiten' zijn activiteiten die significant nadelige gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. De Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving geven regels over die activiteiten.
- Naast natuurvergunningen zijn er milieutoestemmingen verleend en gelden er algemene regels als bestaande toestemmingen voor projecten.

Beschrijving van het vraagstuk

- Wat is het EU-rechtelijke kader waarbinnen vergunningen worden verleend. In hoeverre is sprake van open normen van de Europese regelgeving; de betekenis van significantie; de wijze van toetsing van het verslechtingsverbod;

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- Nationale regelgeving moet het in de Habitatrichtlijn geboden beschermingsniveau borgen. Afwijkingen zijn enkel toegestaan voor zover de afwijkingen in de richtlijnen zijn aangegeven of past binnen de in de richtlijnen opgenomen begrippen en normen.
- Begrippen en normen die zijn opgenomen in EU-richtlijnen en -verordeningen zijn Unierechtelijke begrippen waarvan in de nationale regelgeving en uitvoering niet mag worden afgeweken tenzij dat uitdrukkelijk is toegestaan in die richtlijnen of verordeningen.
- De verplichting van een lidstaat om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, is een dwingende verplichting. Deze verplichting geldt voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de lidstaten.
- Op grond van artikel 6 lid 3 Hrl wordt voor elk plan of project een *passende beoordeling* gemaakt van de gevolgen voor het gebied als die *significant* kunnen zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met:
 - de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied;
 - het cumulatief effect met andere plannen of projecten.

⁷³ 6 lid 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.

Er mag slechts toestemming voor dat plan of project worden verleend *nadat* zekerheid is verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

- Er is in de afgelopen 20 jaar veel richtinggevende jurisprudentie verschenen van zowel het Europese Hof als van de Raad van State over de invulling van de open normen/begrippen in artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn.
- Zo heeft het EU Hof een antwoord gegeven op de vraag wanneer een passende beoordeling is vereist. Dat is al het geval als het risico op significante schadelijke gevolgen voor het betreffende gebied niet kan worden uitgesloten op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, gelet op met name de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van dat gebied.⁷⁴ Een passende beoordeling is dus al snel vereist. Of die drempel wordt overschreden wordt bepaald in een voortoets.⁷⁵ Overigens is het in bepaalde gevallen mogelijk in de voortoets middels een ecologische beoordeling significante effecten uit te sluiten.⁷⁶
- De oorzaak van deze strenge benadering is gelegen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikel 191 lid 2) waarin staat dat de Unie in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming en dat haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel.⁷⁷
- Die strenge benadering geldt ook voor de wijze waarop de passende beoordeling moet worden uitgevoerd. De passende beoordeling vereist 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 deze doelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.⁷⁸
- Daarom kan een beoordeling alleen passend zijn als actuele gegevens over de staat van de natuur zijn betrokken bij de beoordeling.⁷⁹
- Bij de passende beoordeling kan rekening worden gehouden met de in een project vastgestelde beschermingsmaatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het project voortvloeien, te voorkomen of te verminderen. Leidend blijft echter dat het betrokken project de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied niet aantast.⁸⁰
- Wanneer er onzekerheid bestaat of schadelijke gevolgen voor het beschermde gebied zullen uitblijven, zal de bevoegde autoriteit toestemming voor het betrokken plan of project moeten weigeren.⁸¹ Alleen bij zekerheid dat die gevolgen uitblijven, mag toestemming worden gegeven. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.
- PAS-arrest:⁸² Het EU Hof overweegt eerst dat volgens de verwijzende nationale rechter voor veel Nederlandse Natura 2000-gebieden sprake is van overbelasting van stikstofdepositie. Vervolgens dat: artikel 6 lid 3 Hrl aldus moet worden uitgelegd dat het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden kunnen worden aangemerkt als project in de zin van deze bepaling.

Wat is significantie?

⁷⁴ [Arrest AquaPri](#), punt 50.

⁷⁵ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 september 2004, Kokkelvisserij, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, punt 45.

⁷⁶ Porthos, ECLI:NL:RVS:2023:3129

⁷⁷ Zie ook het [Kokkelvisserij-arrest](#), punt 44.

⁷⁸ Kokkelvisserij-arrest, punt 54.

⁷⁹ (EU:C:2012:560, ro 115)

⁸⁰ arresten van 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 28, en van 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 54.

⁸¹ Kokkelvisserij-arrest, punten 56-58.

⁸² (EU:C:293/17 en C:294/17)

Bij de vraag of er een passende beoordeling nodig is, moet worden beoordeeld of een project of plan significante negatieve gevolgen *kan* hebben voor het beschermde gebied. Dat is volgens het EU Hof het geval als het risico op significante schadelijke gevolgen voor het betreffende gebied als gevolg van het project of plan niet kan worden uitgesloten op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, gelet op met name de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van dat gebied (zie voetnoot 3).

Verschillende factoren bepalen samen of sprake is van significant of niet. Factoren zijn bijvoorbeeld:

- afname van de oppervlakte van een habitat in relatie tot de zeldzaamheid van die habitat;
- afname van een populatie in relatie tot de zeldzaamheid van planten- of diersoorten in die populatie;
- algemene condities van het gebied voor behoud en herstel van de habitat of soorten;

Het komt neer op de vraag of de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied in gevaar komen door de activiteit. Sociaaleconomische belangen mogen bij deze beoordeling geen rol spelen.

Het is in de oorsprong een ecologisch oordeel of de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied in gevaar komen. Het is wel degelijk zo dat in passende beoordelingen van bepaalde effecten wordt overwogen dat er wel effecten zijn, maar dat dit geen *significant* negatieve effecten op instandhoudingsdoelen zijn, in die gevallen kan wel een toestemming worden verleend. Echter, de voorbije jaren is, zoals in voorgaande paragraaf geschetst, in de jurisprudentie steeds verder uitgewerkt wanneer significantie aan de orde is. Het in de bodem brengen van meststoffen in de buurt van een Natura 2000-gebied kan een significant effect hebben, omdat de betrokken natuurgebieden al overbelast zijn met stikstof. De uitspraken van 18 december 2024 laten weer zien dat de effecten van individuele projecten niet los gezien worden van de staat van de Natura 2000-gebieden, waarbij de veelheid van andere drukfactoren op die natuur een rol speelt. Ook bij het sneuvelen van de bouwvrijstelling in de Porthos-uitspraak⁸³ overwoog de Raad van State onder meer: *Uit de rechtspraak van het EU-Hof kan (...) worden afgeleid dat het voorzorgsbeginsel een zeer grote, zo niet doorslaggevende, rol speelt bij het toestaan van projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Daarbij kan als voorbeeld worden gewezen op punt 119 van het PAS-arrest. Daarin overwoog het Hof dat een gemiddelde waarde in beginsel niet kan garanderen dat een activiteit voor geen enkel beschermd gebied significante gevolgen zal hebben (...)*.

6 lid 4 – ADC-toets

Een plan of project kan echter, ondanks significante effecten, doorgaan als er aan drie voorwaarden wordt voldaan. Dit betreft de zogenaamde 'ADC-toets' (artikel 6 lid 4). Over 6 lid 4 (vergunningverlening wegens dringende redenen van groot openbaar belang) is er een separaat document.

Bestaande activiteiten toetsen aan het verslechteringsverbod

Activiteiten die al werden verricht voordat het beschermingsregime van de Hrl van toepassing werd op de betrokken Natura 2000-gebieden hoeven niet vergund te worden, mits die activiteiten kunnen worden aangemerkt als één en hetzelfde project. Dat is het geval als het gaat om één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaats waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd.⁸⁴

Echter, ook al is voor een dergelijk project een toestemming verleend voordat het beschermingsregime van art. 6 lid 3 Hrl toepasselijk werd op het betrokken gebied, de uitvoering van dat project kan wél onder artikel 6 lid 2 Hrl vallen. Die bepaling verplicht de lidstaten om verslechtering te voorkomen. Dus kunnen ook bestaande toestemmingen worden ingetrokken, indien de toestand van de natuur dat vraagt.

⁸³ [ECLI:NL:RVS:2022:3159](#)

⁸⁴ ECLI:EU:C:2010:10 (Stadt Papenburg)

Er is sprake van samenhang tussen de verschillende leden van artikel 6 Habitatrichtlijn: de staat van de natuur is bepalend voor de vraag in hoeverre vergunningen kunnen worden verleend. Als het met de natuur slecht gaat, dan kan er een verplichting zijn op grond van lid 2 om bestaande toestemmingen in te trekken en wordt ook vergunningverlening op grond van lid 3 bemoeilijkt.⁸⁵

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen en risico's

- De beschreven jurisprudentie laat zien dat er een samenhang is tussen de staat van de natuur en de vergunbaarheid van activiteiten. Waarbij het gaat om activiteiten van nationaal belang, maar ook om activiteiten waarbij provincies bevoegd zijn, zoals industrie en agro.
- Het is feitelijk niet mogelijk om de juridische kansen in deze notitie los te zien van een maatregelenpakket in spoor 2. Het is binnen het huidige stelsel van de Habitatrichtlijn van belang voor stabiele vergunningverlening op de lange termijn om te zorgen voor zowel emissiereductie als natuurherstel.
- De Kamerbrief van 14 februari 2025 (Aanpak Nederland van het slot) vraagt om het verkennen van concretere en nadere wettelijke invulling van de open normen van de Europese regelgeving, onder andere de betekenis van significantie. Zoals hiervoor aangegeven is dat begrip al grotendeels ingevuld door rechterlijke uitspraken. Omdat de Habitatrichtlijn voorgaat op nationale wetgeving is het in het verleden niet gelukt om succesvol in de wet op te nemen dat categorieën activiteiten worden uitgesloten van een vergunningplicht. De PAS en de bouwvrijstelling zijn daar voorbeelden van. Dit staat los van de mogelijkheid van een rekenkundige ondergrens, waarover een andere notitie gaat.
- De Kamerbrief van 14 februari 2025 (Aanpak Nederland van het slot) vraagt ook om een beter werkbaar onderscheid tussen de verplichtingen die volgen uit de verschillende leden van de Habitatrichtlijn. Om dit op te lossen dient de overheid regie te nemen op het halen van de doelen van 6 lid 1 en 6 lid 2, door een maatregelenpakket, zodat vergunningverlening aan initiatiefnemers kan worden hervat, zonder dat de staat van de natuur daaraan in de weg staat.
- De Habitatrichtlijn biedt middels de ADC-toets van artikel 6 lid 4 mogelijkheden voor een uitweg om plannen en projecten toch doorgang te laten vinden, mits er geen alternatief is met minder schadelijke gevolgen voor de natuur (een alternatieve locatie of alternatieve methode om het project of plan te realiseren), er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang en alleen in combinatie met compensatie van de effecten voor de natuur. Daarnaast geldt voor activiteiten die al bestonden ten tijde van de aanwijzing van de gebieden (de referentiedatum) en ongewijzigd zijn voortgezet niet de strenge toets van lid 3.
- Voorts moet bij intern en extern salderen getoetst worden of de oude vergunning moet worden ingetrokken als passende maatregel om de doelen van het gebied te halen, of dat deze kan worden ingezet voor het nieuwe/gewijzigde project. In dat geval volgt uit artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn dat er beleidsvrijheid is om passende maatregelen te nemen, immers: in de op grond van de richtlijn te nemen maatregelen moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dat geeft ruimte om beleid te ontwikkelen dat in een gegeven geval het intrekken van de bestaande vergunning geen passende maatregel kan zijn. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om defensievergunningen, gelet op de grondwettelijke taken van krijgsmacht. Het bevoegd gezag kan ook *verplicht* zijn om de natuurtoestemming in te trekken, bijvoorbeeld als een verslechtering van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en beëindiging van de activiteit waarvoor de

⁸⁵ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2018 (PAS), C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, punt 85.

natuurvergunning is verleend noodzakelijk is om die verslechtering of verstoring te verminderen/tegen te gaan.

- Gelet op de gedetailleerde jurisprudentie (waarvan in deze notitie slechts een klein deel is genoemd) zijn de open normen van de Habitatrichtlijn grotendeels ingevuld. Voor andere keuzes moet de Habitatrichtlijn aangepast worden, waarover andere notities gaan.⁸⁶
- Het bevoegd gezag dient de beste wetenschappelijke kennis correct toe te passen, anders wordt de vergunning sneller kwetsbaar voor de rechter, waardoor de rechtsonzekerheid toeneemt.
- De toetsing aan de instandhoudingsdoelen van de Natura2000-gebieden wordt makkelijker als je concrete doelen per Natura 2000-gebied hebt vastgesteld.
- De Habitatrichtlijn laat volgens de Raad van State ruimte voor een PAS, maar alleen als er voldoende geborgde maatregelen tegenover staan, die reeds in werking zijn getreden en met voldoende zekerheid vaststaat dat daarmee de doelen gehaald worden.⁸⁷

⁸⁶ PM notitie A8 (spoor 1) en een of meer notities in spoor 4

⁸⁷ RVS:2019:1603: De verwachte voordelen van PAS-bronmaatregelen stonden ten tijde van de passende beoordeling niet vast, omdat deze voor een deel nog niet van kracht waren, deze niet met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau in kaart kunnen worden gebracht en niet is gewaarborgd dat de uitgifte van de daaraan ontleende depositieruimte niet plaatsvindt voordat de depositiedaling zich heeft gemanifesteerd.

12. MCEN Spoor 1 – F3 Vergunningverlening

Natuurherstelverordening

Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

Inleiding/Aanleiding

- Vanuit de MCEN wordt gewerkt aan een programma om Nederland van het slot te krijgen. Dit zal worden gedaan aan de hand van vier sporen, waarvan vergunningverlening het eerste spoor is. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de relevante wetgeving die de vergunningsprocedures vormgeeft. De op 18 augustus 2024 in werking getreden Natuurherstelverordening (NHV) maakt hier geen onderdeel van uit.
- Bij uitvoering van de NHV moet aandacht worden besteed aan uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van de verplichtingen. Daarbij is van belang om keuzes te maken met welk (buiten)wettelijk instrumentarium de NHV-verplichtingen worden uitgevoerd. Dit wordt meegenomen in het opstellen van het Natuurplan.⁸⁸
- Gezien de scope van de MCEN gaat deze notitie met name uit van artikel 4-5 NHV (terrestrisch, kust, zoetwater, marien) waar het zwaartepunt zit ten aanzien van de beperkingen voor ontwikkelruimte. De NHV vraagt daarnaast meer wat hierop ook invloed kan hebben.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

- De bestaande vergunningplicht voor N2000 activiteiten en flora en fauna activiteiten zijn een directe implementatie van de VHR. De NHV bouwt voort op deze richtlijnen, verwijst daarnaar en bevat aanvullende en meer concrete tijdsgebonden verplichtingen. In de NHV zijn geen soortgelijke bepalingen opgenomen over vergunningverlening, zoals wel in artikel 6.3 en 6.4 van de Habitatrichtlijn is vastgelegd.
- De aanvulling betreft voornamelijk het dwingende karakter van te nemen herstelmaatregelen, het tijdspad dat hieraan is verbonden, en de uitbreiding van de verplichting tot het voorkomen van verslechtering van natuur die buiten Natura2000 gebieden is gelegen. Daarnaast moeten maatregelen worden genomen ten aanzien van een aantal specifieke ecosystemen zoals bos en landbouw.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- De NHV bevat allereerst de verplichting om op een in de tijd oplopend percentage van het totale areaal met habitattypen van communautair belang op land en in wateren dat nodig is om landelijk een gunstige staat van instandhouding te bereiken - binnen en buiten Natura 2000 - en dat niet in een goede toestand verkeert, maatregelen gericht op een goede toestand te treffen: in 2030: op minstens 30% van het totale areaal aan beschermde habitattypen dat niet in een goede toestand verkeert; in 2040: minstens 60% van het oppervlakte van elke groep beschermde habitattypen en in 2050 minstens 90% van het oppervlakte per groep.
- De NHV verplicht lidstaten daarnaast om maatregelen te treffen om significante verslechtering in gebieden met habitattypen en herstellende leefgebieden van soorten te voorkomen. Op welke manier hier uitvoering aan wordt gegeven, wordt deels aan de lidstaten overgelaten. De NHV verplicht niet tot een uitbreiding van het Nederlandse vergunningstelsel. Wel zal de bescherming van de gebieden buiten Natura 2000 voldoende juridisch geborgd moeten worden. Hiervoor zijn andere – minder belastende – alternatieven mogelijk. Nederland richt zich bij de verdere uitvoering dan ook alleen op hetgeen strikt noodzakelijk is.
 - De nodige maatregelen tegen verslechtering kunnen (onder voorwaarden) buiten de Natura2000 gebieden achterwege blijven als sprake is van overmacht (zoals natuurrampen), onvermijdelijke veranderingen door klimaatverandering, of de verslechtering het gevolg is van (niet) handelen van andere landen en voor projecten met een groot openbaar belang.
 - Ook wordt de mogelijkheid geboden om verslechtering buiten Natura 2000 te beoordelen op landelijk niveau in plaats van op gebiedsniveau. Om hiervan gebruik te maken, moet aan strikte voorwaarden zijn voldaan, zoals extra monitoring. Momenteel wordt – samen met de EU, andere lidstaten en medeoverheden – gewerkt aan een effectief mechanisme. Nederland heeft bij de Europese Commissie aangegeven hiervan gebruik te willen maken.

⁸⁸ Met de benaming 'Natuurplan' wordt verwezen naar het 'Nationaal Herstelplan' zoals beschreven in hoofdstuk III van de natuurherstelverordening: verordening (EU) 2024/1234 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2024 betreffende natuurherstel

- De NHV bevat ook uitzonderingsmogelijkheden voor energie uit hernieuwbare bronnen (artikel 6) en voor defensie (artikel 7).
- Alle gebieden die nu niet in een goede toestand zijn – door welke oorzaak ook, dus ook stikstof – moeten worden geïdentificeerd. De gebieden en maatregelen worden opgenomen in het Natuurplan. Daarbij verplicht de NHV tot een uitgebreid systeem van monitoring en bijsturing waarvoor naar verwachting aanzienlijke (uitvoerings)capaciteit benodigd is.
- Verder moet NL op 1 september 2026 het concept Natuurplan indienen bij de Europese Commissie. De voorwaarden waaraan dit plan moet voldoen zijn uiteengezet in hoofdstuk IV van de Natuur Herstelverordening artikel 13 t/m 19.
- De NHV bevat geen concrete doelstellingen ten aanzien van stikstof vergelijkbaar met de huidige wettelijke omgevingswaarden. Wel is vermindering van de stikstofuitstoot, net zoals het verkleinen van de andere drukfactoren, nodig om de doelen uit de NHV – voor de VHR-gebieden binnen en buiten Natura 2000 – te behalen.
- De NHV vormt geen onderdeel van het toetsingskader voor de huidige vergunningverlening. Evenwel zullen maatregelen die op grond van de NHV worden getroffen binnen Natura-2000 gebieden, veelal ook kunnen worden beschouwd als instandhoudings- en passende maatregelen (vgl. art. 6 lid 1 en 6 lid 2 Habitatrichtlijn).

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

Het Natuurplan waarin de invulling die Nederland wil geven aan de verplichtingen van de NHV, wordt uitgewerkt, vergt in eerste instantie aanvullend natuurbeleid en natuurmaatregelen om te zorgen dat Nederland voldoet aan de verplichtingen van de verordening. Daarmee biedt de NHV en het Natuurplan in eerste instantie geen ontwikkelruimte maar zorgt het voor meer tijdsgebonden verplichtingen ten aanzien van de natuur. Wanneer aan het Natuurplan voortvarend uitvoering wordt gegeven biedt het wel een kans om Nederland te helpen van het stikstofsloot te komen:

- Tegen 2030 zal Nederland een bepaald percentage aan maatregelen genomen moeten hebben om habitattypen die in niet goede toestand verkeren te herstellen. Door natuurwaarden te herstellen kan een betere weerstand tegen stikstofbelasting ontstaan. Als die doelen gehaald worden, biedt dit in de toekomst ruimte voor andere activiteiten. De maatregelen waartoe wordt besloten in spoor 2 kunnen daaraan een belangrijke bijdrage leveren.
- Omdat het Natuurplan zich richt op het herstellen van verschillende ecosystemen wordt gewerkt aan een integraal plan. Het integrale karakter kan de verbinding tussen verschillende sectoren, opgaven en gebieden vergroten waardoor maatregelen effectiever ingezet kunnen worden.
- Het Natuurplan kan mits goed uitgewerkt, onderbouwd, geborgd en in uitvoering gebracht een bijdrage leveren aan het aantonen van additionaliteit.
- Daarnaast biedt de Natuurherstelverordening voor natuur uitzonderingen voor hernieuwbare energieprojecten (artikel 6) en defensie (artikel 7). Dit laat zien dat met de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad bij de vaststelling van (nieuwe) wetgeving gesproken kan worden over prioritering in Uniebelangen.
- Mogelijk kan in het Europees spoor (spoor 4) een analoge redenering voor versoepeling in staande wetgeving van de huidige toepassing van de habitatrichtlijn, voor hernieuwbare energieprojecten en defensie, op meer begrip rekenen dan generieke uitzonderingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de VHR middels de ADC-toets onder voorwaarden al uitzonderingsmogelijkheden biedt en dat recente wetgeving zoals RED3, de NZIA en de CRMA de mogelijkheden voor vergunningverlening (beperkt) vergemakkelijken.

Voorwaarden

- Het concept Natuurplan moet op 1 september 2026 bij de Europese Commissie ingediend worden en het definitieve plan op 1 september 2027. Dat betekent dat er in korte tijd veel werk verzet moet worden. Dit vraagt om voldoende capaciteit bij overheidsinstanties en uitvoeringsorganisaties om de plannen op te stellen en uit te voeren.
- Op dit moment zijn er nog geen financiële middelen beschikbaar gesteld voor de maatregelen die aanvullend nodig zullen zijn om de doelstellingen voor 2030 te halen. Zonder duidelijke financiële kaders kan de haalbaarheid van het Natuurplan in geding komen.
- Om bij de Europese Commissie op steun voor eventuele versoepelingen te rekenen in spoor 4 van de MCEN is het van belang om voortvarend invulling te geven aan bestaande en nieuwe verplichtingen ten aanzien van de natuur.

Risico's

- Het onvoldoende of niet nakomen van de verplichtingen van de NHV kan tot verdere juridificering van het natuurdossier leiden. Het is, ook daarom, van belang om een juiste opvolging te geven aan de verplichtingen uit de NHV.
- Wanneer onvoldoende maatregelen worden vastgesteld en uitgevoerd om verslechtering van natuur tegen te gaan, zouden verplichtingen uit de NHV kunnen zorgen voor extra drempels ten aanzien van ontwikkelruimte omdat het verslechteringsverbod uit de NHV ook betrekking heeft op habitattypen en herstellende leefgebieden buiten Natura 2000. Dit kan de vergunningverlening bemoeilijken.
- Vertraging in besluitvorming en uitvoeren kan leiden tot vertraging in proces, waardoor het effectief nemen van maatregelen in het geding komt.
- Het bepleiten van nieuwe uitzonderingen kan mogelijk negatief doorwerken in de constructieve samenwerking tussen Nederland en de Europese Commissie (DGENVI) bij de uitvoering van de Natuurherstelverordening.

13. MCEN Spoor 1 – F4 Vergunningverlening RED III

Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

Inleiding/Aanleiding

In november 2023 heeft de EU de derde herziening van de Richtlijn voor Hernieuwbare Energie (REDIII) aangenomen.⁸⁹ Met de richtlijn wordt de doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix gesteld op 42,5% in 2030 voor de EU als geheel. De richtlijn wijzigt allerlei doelen en verplicht tot wijzigingen in het nationale recht met het oog op de energietransitie.

De richtlijn geeft ook wijzigingen in procedures (art. 15ter-16septies). Dit is gericht op het versnellen van vergunningprocedures.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

REDIII probeert op verschillende manieren de realisatie van hernieuwbare-energieprojecten te versnellen, onder meer op het punt van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn:

- Hernieuwbare-energieprojecten worden aangemerkt als van hoger openbaar belang, en worden deze geacht de volksgezondheid en openbare veiligheid te dienen.
- De richtlijn verplicht om minimaal één versnellingsgebied voor energieopwekking aan te wijzen en daar kunnen versnellingsgebieden voor energie-infrastructuur aan gekoppeld worden. In versnellingsgebieden kunnen de specifieke uitzonderingen die REDIII noemt worden ingesteld. Deze uitzonderingen zien op vergunningsprocedure van soorten en gebieden in de Vogel- en de Habitatrichtlijn, de MER-richtlijn en de Kaderrichtlijn water.
- De richtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid om te kiezen zon-, wind- en infraprojecten financieel natuur- en milieueffecten te laten compenseren, als deze effecten niet vermeden noch fysiek gecompenseerd kunnen worden.

Verder probeert REDIII de realisatie van hernieuwbare-energieprojecten te versnellen door het stroomlijnen van vergunningprocedures en de mogelijkheid om onder (veel) voorwaarden de natuurtoetsen op projectniveau op te heffen binnen de zogenaamde versnellingsgebieden.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- REDIII is een Europese richtlijn, specifiek gericht op het versnellen van de energietransitie, zodat Europa minder afhankelijk wordt van het buitenland en de Europese klimaatdoelen dichterbij komen.
- De wetgeving om de richtlijn te implementeren ligt momenteel voor ter internetconsultatie.
- De implementatie is langzamer gegaan dan de Commissie vereiste, waardoor zij een inbreukprocedure heeft gestart.
- De richtlijn biedt de verplichting om versnellingsgebieden aan te wijzen voor energieopwekking. Deze gebieden mogen niet in Natura 2000-gebieden liggen of op belangrijke vogeltrekroutes. De versnellingsgebieden zijn geïnventariseerd en aangemeld. De definitieve versnellingsgebieden worden op 21 februari 2026 aangewezen.
- Ten behoeve van de versnellingsgebieden voor energieopwekking kan een lidstaat ook versnellingsgebieden voor transport en opslag aanwijzen. Deze mogen wel door Natura 2000-gebieden lopen. Een lidstaat kan daarbij afzien van een project-mer en passende beoordeling, als deze al op voldoende niveau is meegenomen bij de plan-mer. De richtlijn geeft de procedure hoe eventuele onvoorziene natuurgevolgen dan kunnen worden opgebracht.

⁸⁹ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

- De richtlijn biedt in specifieke gevallen (versnellingsgebieden voor energie-infrastructuur) een uitzondering op de plicht om een passende beoordeling te doen en Natura 2000-omgevingsvergunning te vragen. De toets vervalt niet, maar moet eerder in het proces worden gedaan (bij de plan-mer). De bedoeling van de Europese wetgever is het voorzorgsprincipe minder strikt te interpreteren en de procedurele last verlagen. De inhoud van de toets verandert echter niet: stikstofdepositie die normaal in een passende beoordeling een probleem voor vergunningverlening zou zijn, is dat probleem dan al eerder in het proces. Het biedt wel de mogelijkheid om één toets te doen al vroeg in het proces. Zo kan vertraging worden beperkt.
- De richtlijn geeft aan dat hernieuwbare-energieprojecten onder specifieke gronden van groot openbaar belang vallen: openbare veiligheid en volksgezondheid. Tot nu toe moest de grond worden beargumenteerd, maar nu is het een weerlegbaar vermoeden. Dat voorkomt administratieve lasten. Daarnaast is dit van belang bij een adc-toets (artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn).⁹⁰ Die bepaling biedt een mogelijkheid om een project toe te staan ondanks mogelijke schadelijke gevolgen voor een of meer Natura 2000-gebieden. Bij deze gronden mag een project worden uitgevoerd, met alleen een melding achteraf bij de Europese Commissie.
- Daarnaast biedt REDIII de mogelijkheid als voorkomen en beperken van gevolgen niet lukt en fysieke compensatie evenmin werkt, dat dan financiële compensatie is toegestaan. Daardoor hoeft de aanleg van een project niet te wachten tot de compensatie klaar is, maar kan het meteen aan de slag. Dit biedt de mogelijkheid tot een vorm van afkopen van gevolgen die tot nu toe niet mogelijk was. De compensatie moet echter wel werken en verschuift vooral het probleem van een initiatiefnemer naar de lidstaat. (Zie hierna, onder Risico's).
- Het wijzigen van de Richtlijn zelf om meer ruimte te geven kost minimaal enkele jaren en zal voor de korte termijn geen oplossing bieden.
- We kunnen de Europese Commissie vragen om de vrijheid die zij wilde geven in REDIII en Noodverordening in een andere sector-specifieke richtlijn nog eens te verduidelijken op zo'n manier dat het functioneel is in onze rechtsorde. Dit kan door te expliciteren dat tijdelijke bouwemissies voor verduurzaming worden geacht geen significante negatieve effecten te hebben waar zij buiten Natura 2000-gebied worden aangelegd, mede gelet op de uitkomsten van de energietransitie.
- REDIII is wordt geïmplementeerd in de nationale wetgeving, daartoe loopt nu een internetconsultatie. Het is daarom geen oplossing voor de korte termijn.

Voorwaarden

- REDIII is alleen van toepassing op hernieuwbare-energieprojecten, waarbij de hernieuwbare bronnen die in aanmerking komen specifiek gedefinieerd staan in de richtlijn. Volgens de richtsnoeren⁹¹ die de EC heeft gepubliceerd bij REDIII valt hernieuwbare waterstof ook onder REDIII.
- Bij de aanwijzing van versnellingsgebieden voor opwekking van hernieuwbare energie moet een milieueffectrapportage (en waar relevant een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets) opgesteld worden waaruit blijkt dat er geen significante natuur- en milieueffecten optreden, of dat deze gemitigeerd kunnen worden.
- Een versnellingsgebied voor infrastructuur kan worden aangewezen als uit de MER met concrete passende beoordeling blijkt dat er geen significante effecten zijn of dat deze

⁹⁰ De toets of er voor het project in deze vorm en op deze locatie geen reële alternatieven zijn, er een dwingende reden van groot openbaar belang is om het project te realiseren, en door het tijdig realiseren van natuurcompensatie de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft.

⁹¹ Aanbeveling (EU) 2024/1343 van de Commissie, onder 'definities'.

kunnen worden gemitigeerd of gecompenseerd. Een versnellingsgebied voor infrastructuur moet een synergie hebben met een gebied voor opwekking.

- Als bij de screening van een zon-, wind- of infrastructuurproject blijkt dat er toch effecten zijn die niet gemitigeerd kunnen worden, kan er als laatste redmiddel financieel gecompenseerd worden. In dat geval betaalt de initiatiefnemer, terwijl de daadwerkelijke compensatie wordt uitgevoerd door het Rijk of een derde partij. Bijkomend voordeel is dat hierdoor schaalvoordelen te behalen zijn in de compensatie, bijvoorbeeld door deze te combineren voor verschillende projecten.
- Financiële compensatie is mogelijk voor zon-, wind- en infrastructuurprojecten (dus ook netten en opslag) die in zogenaamde REDIII-versnellingsgebieden liggen. De methodiek voor financiële compensatie onder REDIII wordt momenteel uitgewerkt door een extern bureau. De resultaten worden eind mei 2025 verwacht.

Risico's

- De mogelijkheid van REDIII om af te wijken van de Habitatrichtlijn is hard bevochten binnen de Europese Commissie. Uiteindelijk is de uitzondering gekomen mede vanwege het belang van de natuur om klimaatverandering te voorkomen. Klimaatverandering is een van de belangrijkste risico's voor de bestaande natuur. Andere belangen zoals boeren en woningen dragen niet bij aan de natuur, waardoor zulke uitzonderingen moeilijker te beargumenteren zijn.
- REDIII kan bepaalde hernieuwbare-energieprojecten in een versnellingsgebied voor energie-infrastructuur vrijstellen van een Natura 2000-vergunningplicht. Er is dus geen vergunning om op terug te vallen, maar het project kan doorgang vinden. Wel bestaat de mogelijkheid dat een handhavingsverzoek gedaan wordt. In dat geval zal dezelfde discussie spelen als bij huidige vergunningen: of significante gevolgen terecht zijn uitgesloten. Zo ontstaat een risico later in het proces, terwijl het om grote investeringen gaat.
- REDIII maakt financiële compensatie mogelijk om de initiatiefnemers van hernieuwbare-energie projecten te ontzorgen. De initiatiefnemer kan dan volstaan met het betalen van de kosten van 'programma's ter bescherming van soorten om de staat van instandhouding van de betrokken soorten te waarborgen of te verbeteren'. Een voorwaarde is wel dat die natuurcompensatie daadwerkelijk mogelijk is en dat daarvoor bijvoorbeeld soortenbeheerplannen zijn of worden opgezet. Indien dit niet voldoende werkt, zal de lidstaat extra maatregelen moeten nemen. De doelen van de Habitatrichtlijn veranderen namelijk niet. De instandhoudingsdoelen van gebieden en landelijke gunstige staat moeten nog steeds behaald worden. Het betreft dus vooral een verschuiving van de administratieve last van een initiatiefnemer (individueel) naar de staat (maatschappij).

14. MCEN Spoor 1 - F7 Europese verdragen & Defensie

Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

Inleiding/Aanleiding

De Russische agressie in Oekraïne, de gewijzigde geopolitieke situatie en veranderende rol van de VS dwingt Europa en daarmee Nederland om veel meer voor de eigen veiligheid te doen dan tot recent werd gedaan.⁹² De urgentie om de krijgsmacht te versterken met het oog op zelfverdediging is hoog en neemt alleen maar toe. Defensie staat daarmee voor een enorme opgave om te investeren in mensen en middelen om gereed te zijn voor haar grondwettelijke verdedigingstaak. Deze moeten aangekocht, gestald en onderhouden worden. Ook vliegen, varen en rijden als onderdeel van oefening en trainen in het algemeen zijn noodzakelijk onderdeel van de taak van de krijgsmacht. Benadrukt moet worden dat dit geen nieuwe taken en activiteiten betreffen maar bestaande taken en verplichtingen van de krijgsmacht die in een hoog tempo moeten worden geïntensiveerd. Dit wordt bemoeilijkt of vertraagd door onder meer het omgevingsrecht van EU-rechtelijke oorsprong zoals de Habitatrichtlijn.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

Met betrekking tot de plaats en betekenis van defensie binnen het EU-recht is van belang dat:

- de EU-Verdragen uitsluitend bepalingen over Defensie als onderdeel van het Gemeenschappelijk Defensiebeleid (GBDB) dat onderdeel uitmaakt van het Gemeenschappelijk Buitenland beleid (GBVB) kent.⁹³ Dit defensiebeleid kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie wanneer de Europese Raad daartoe besluit.⁹⁴ Zo ver is het nog niet;
- de EU geen eigen territoriale defensietaak heeft. Die gaat via de band van de lidstaten al dan niet in collectief NAVO verband of via de EU.⁹⁵ In NAVO verband gelden concrete gereedstellingsverplichtingen voor de lidstaten om aan deze collectieve verdedigingsoopdracht te voldoen;
- nationale defensie en territoriale verdediging is dus uitsluitend aan de lidstaten zelf en zij gaan uitsluitend zelf over de organisatie en gereedstelling van hun krijgsmacht;
- het EU-Verdrag erkent wel de bijzondere positie van nationale veiligheid en territoriale integriteit als essentiële staatsfuncties van de lidstaten die de Unie eerbiedigt.⁹⁶ Het EU-Hof heeft over deze bepaling in relatie tot de toepassing van de arbeidstijdenrichtlijn op de krijgsmacht gezegd dat de toepassing van het Unierecht er niet toe mag leiden dat de goede uitvoering van de essentiële taken van de krijgsmacht worden belemmerd⁹⁷.
- de EU geen bevoegdheid heeft om wetgeving vast te stellen voor defensie maar tegelijk is defensie niet algemeen uitgezonderd van EU-wetgeving op niveau van het Verdrag.
- hoewel het EU-recht niet in algemene zin de defensieorganisatie belemmert, belemmert sommige EU-wetgeving wel degelijk de uitvoering van de taken van de *krijgsmacht*.⁹⁸
- het niet verkrijgen van een (natuur)vergunning voor bijvoorbeeld een bestaand militair vliegveld een directe belemmering is voor de gereedheid van de krijgsmacht. Oefenen en vliegen is een noodzakelijk onderdeel daarvan waarvoor geen alternatieven bestaan. Er zijn veel (lopende) procedures die de noodzakelijke activiteiten die nodig zijn om de krijgsmacht te versterken en gereed te stellen vertragen of belemmeren. De recente uitspraken van de Afdeling verergeren dat probleem:
- dit bestaande activiteiten van de krijgsmacht bedreigt die de afgelopen jaren middels intern salderen niet waren onderworpen aan een vergunningplicht. Het is nu onduidelijk of ook voor deze bestaande activiteiten, laat staan toekomstige intensivering van de activiteiten, natuurvergunningen voor de projecten of plannen kunnen worden verkregen,

⁹² Dat besef was er echter al voor '22, zie o.a. AIV Advies *Europese Veiligheid, tijd voor nieuwe stappen*, juni 2020. Zie ook Tussenrapportage Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) (Kamerstuk 33694-57), de Staat van de Unie 2020 (Kamerstuk 35403-1), en de kabinetsreactie op de initiatiefnota Belhaj (Kamerstuk 35189-5) aangegeven.

⁹³ Zie artikelen 42-46 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

⁹⁴ Artikel 42, lid 2 VEU

⁹⁵ Respectievelijk artikel 5 NAT en artikel 42, lid 7 VEU die lidstaten verplicht elkaar bijstand te verlenen bij een gewapende aanval.

⁹⁶ Artikel 4, lid 2 VEU

⁹⁷ *Ministrstvo za obrambo* arrest d.d. 28 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:77) r.o. 43

⁹⁸ Defensieorganisatie is groter dan de krijgsmacht en zijn niet synoniem. Richtlijnen laten aan de lidstaten hoe aan de doelstellingen wordt voldaan, maar onderwerpt die ook aan voorwaarden zoals art 6 lid 4 Hrl. Dus hoewel de vergunningverlening (en mogelijke beleidskeuzes binnen de grenzen van de richtlijn) nationaal zijn, zijn het ten gronde de EU eisen en daaruit volgende rechtspraak waardoor in steeds meer gevallen vergunningverlening en daarmee activiteiten van de krijgsmacht niet en/of niet tijdig kunnen worden uitgevoerd.

gelet op de instandhouding van de Natura 2000- gebieden (gebieden waar de krijgsmacht ook al voor de instelling ervan in of naast opereert;

- de uitzondering voor defensie in de SMB- en MER-richtlijnen bevestigen de bijzondere positie van defensie ten aanzien van projecten en plannen met aanzienlijke milieueffecten⁹⁹. Ook het Verdrag van Aarhus erkent alleen besluiten met aanzienlijke milieueffecten ten behoeve van defensie als enige uitzondering om in nationaal recht minder waarborgen voor inspraak bij voorbereiding van deze besluiten vast te leggen. Op grond van de SMB-richtlijn is defensie uitgezonderd van de plan-mer-beoordelingsplicht. Deze uitzondering is geïmplementeerd in artikel 16.35 Omgevingswet;
- de Habitatrichtlijn heeft daarentegen geen rekening gehouden met defensie en kent geen uitzondering om projecten en plannen voor nationale defensie uit te zonderen van het maken van een passende beoordeling. Dit klemmt omdat in de passende beoordeling naast stikstofdepositie ook andere milieueffecten moeten worden meegenomen, zoals geluid-, trilling- en lichthinder. De ADC-toets biedt slechts de mogelijkheid om een plan of project te realiseren door een compensatieverplichting op te leggen. Dit belemmert defensie omdat er op individuele basis nog steeds sprake is van een lange vergunningprocedure (en geen vrijstelling) en omdat niet op voorhand vaststaat of de compensatieopdracht in bepaalde gevallen tijdig of voldoende uitvoerbaar is;
- gelet op de toenemende dreiging van onze veiligheid, is het van cruciaal belang dat Defensie (sneller) in staat wordt gesteld om haar taken onverkort uit te voeren om de capaciteiten gereed te hebben voor afschrikking en inzet.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

- De wijze waarop defensie wordt geraakt of in specifieke EU-regelgeving daarvan wordt uitgezonderd verschilt dus per regeling. Uitzonderingen van de reikwijdte van richtlijnen of verordeningen voor nationale veiligheid, defensie of militaire activiteiten of doeleinden zijn schaars en worden niet standaard opgenomen. De uitzonderingen zijn soms ook afhankelijk van implementatie indien het een 'kan' bepaling betreft en het gebruik is vaak aan voorwaarden onderworpen.¹⁰⁰
- Volgens artikel 4, tweede lid, VEU eerbiedigt de Unie de essentiële staatsfuncties. Dit zijn de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van nationale veiligheid. Ook wordt benadrukt dat de nationale veiligheid de uitsluitende verantwoordelijkheid blijft van de lidstaat.
- Dit betekent echter niet dat het enkele feit dat een maatregel wordt genomen in het kader van nationale veiligheid, die maatregel zelf buiten de werkingssfeer van het Unierecht valt.¹⁰¹
- Maar artikel 4, lid 2 VEU vereist wel dat dat Unierechtelijke bepalingen niet zo worden uitgelegd dat zij de strijdkrachten beletten hun taken te vervullen en zo afbreuk doen aan de verdediging van de territoriale integriteit en de bescherming van de nationale veiligheid als essentiële taken van de staat.¹⁰² Volgens het EU Hof mag "de toepassing van de bepalingen van het Unierecht niet in de weg staan aan de vervulling van de specifieke taken die elke lidstaat, gelet op zijn beperkingen en verantwoordelijkheden, aan zijn strijdkrachten toevertrouwt teneinde zijn territoriale integriteit te verdedigen of zijn nationale veiligheid te beschermen."¹⁰³
- Deze verdragsconforme interpretatie betekent dat specifieke activiteiten buiten de werkingssfeer van het Unierecht kunnen vallen, en dat lidstaten voor die activiteiten daarvan mogen afwijken.¹⁰⁴
- Er zal dan wel moeten worden aangetoond dat verantwoordelijkheden op het gebied van de essentiële staatsfuncties slechts uitgeoefend kunnen worden door van het Unierecht af

⁹⁹ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, art 1, lid 3 en Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's art. 3, lid 8.

¹⁰⁰ Richtlijn 2011/92/EU artikel 1, lid 3. NHV artikel 7 en Richtlijn 2011/92/EU (MER-richtlijn), artikel 1, lid 3.

¹⁰¹ *Ministrstvo za obrambo* arrest d.d. 28 januari 2021 ([ECLI:EU:C:2021:77](#)) r.o. 40

¹⁰² *Ibidem* r.o. 43

¹⁰³ *Ibidem* r.o. 45

¹⁰⁴ Over organisatie van de krijgsmacht is door het EU-Hof al bepaald dat het gemeenschapsrecht bijvoorbeeld niet van toepassing is op de keuze om de militaire organisatie te borgen middels dienstplicht voor mannen *Dory* arrest d.d. 11 maart 2003 ([ECLI:EU:C:2003:146](#)) r.o. 39.

te wijken. Alleen bepaalde bijzondere taken, welke aard wegens de absolute noodzaak om een daadwerkelijke bescherming van de gemeenschap te garanderen, kunnen een afwijking rechtvaardigen.¹⁰⁵ Het EU-Hof erkent dat dit ook activiteiten kunnen zijn die geen rechtstreeks verband houden met daadwerkelijke militaire operaties.¹⁰⁶ Verder geldt bij afwijking het evenredigheidsbeginsel en de maatregelen mogen daarom niet verder gaan dan noodzakelijk voor het nagestreefde doel.¹⁰⁷ Lidstaten hebben een beoordelingsmarge in welke maatregel zij noodzakelijk achten.¹⁰⁸ Een afwijking van het Unierecht zal altijd restrictief worden uitgelegd.

- Defensie kan zich ook indien nationale veiligheid of de strijdkrachten niet expliciet zijn uitgezonderd, beroepen op de dwingende reden van algemeen belang voor een mogelijke afwijking of vrijwaring van verplichtingen uit het EU-recht.¹⁰⁹ De habitatrichtlijn heeft dit beroep ingekaderd middels de 'ADC-toets'.¹¹⁰
- Hoewel het EU-Hof zich in de rechtspraak met betrekking tot dwingende redenen van algemeen belang niet heeft uitgelaten over defensie kan worden aangenomen dat het een groot openbaar belang vertegenwoordigd.¹¹¹
- De Natuurherstelverordening bevestigt die erkenning en mogelijkheid inmiddels expliciet. De EU-wetgever heeft in die verordening toegelicht dat activiteiten die enkel defensie of nationale veiligheid tot doel hebben de hoogste prioriteit moeten krijgen. De lidstaten kunnen daarom gebieden die voor dergelijke activiteiten worden gebruikt, vrijstellen van herstelmaatregelen indien die maatregelen onverenigbaar worden geacht met de voortzetting van het militaire gebruik van de betrokken gebieden. Bovendien moeten de lidstaten, voor de toepassing van de bepalingen van deze verordening inzake afwijkingen van de verplichtingen tot voortdurende verbetering en niet-verslechtering buiten Natura 2000 vallende gebieden, plannen en projecten met betrekking tot dergelijke activiteiten van groot openbaar belang kunnen achten. Daarnaast moeten de lidstaten dergelijke plannen en projecten kunnen vrijstellen van de verplichting dat er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn. Als zij deze vrijstelling toepassen, moeten de lidstaten echter, voor zover dat redelijk en praktisch uitvoerbaar is, maatregelen treffen om de gevolgen van die plannen en projecten voor de habitattypen te mitigeren.¹¹²
- Voor defensie is het van urgent belang om van deze mogelijkheden gebruik te kunnen maken.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

Aanpassen NL wetgeving:

- binnen EU-rechtelijke kaders en voorwaarden (zie hierboven zoals waar mogelijk een ADC-oplossing voor de Habitatrichtlijn) realiseren dat Defensie activiteiten tijdig kunnen worden uitgevoerd met het oog op de geopolitieke situatie en verplichtingen die NL heeft;
- toepassing al dan niet via aanpassing NL wetgeving cf. geschetste kaders van artikel 4 lid 2 VEU
- de facultatieve uitzonderingsmogelijkheden die niet zijn benut bij omzetting alsnog in de wet verankeren (al dan niet via een Wet op de defensiegereedheid);

Aanpassen bestaande EU-regelgeving en inzet bij nieuwe EU-wetgeving:

- uitzondering voor defensie (alsnog) opnemen in de richtlijnen /verordeningen. Gelet op geopolitieke situatie zou een horizontale oplossing aangewezen zijn (EU Readiness Act)
- processtrategie: in daarvoor geschikte zaken bij het EU-Hof opmerkingen indienen.

¹⁰⁵ *Ministrstvo za obrambo* r.o. 57. Het ging in deze zaak om de uitleg van de arbeidstijdenrichtlijn die een uitzondering kent van specifieke groepen werknemers.

¹⁰⁶ *Ibidem* r.o. 79

¹⁰⁷ *Kreil* r.o. 23.

¹⁰⁸ *Kreil* r.o. 24, *Sirdar* r.o. 27.

¹⁰⁹ In mei 2023 waren departementen in IDO implementatiekracht op grond van een notitie van BZ op het Dwingende Reden van Algemeen Belang begrip eens dat in principe veel publieke belangen al gauw als 'openbaar belang' kunnen worden aangemerkt.

¹¹⁰ Richtlijn [92/43/EEC](#) (Habitatrichtlijn), artikel 6, lid 4.

¹¹¹ Omdat die niet zijn aangevoerd. Ook de voorbeelden van de Commissie benoemen die niet, zie Mededeling van de commissie — Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden — Methodologische richtsnoeren inzake de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)

¹¹² Natuurherstelverordening overweging 39

Voorwaarden

- Aanpassen NL wetgeving: politiek draagvlak, echter is NL kabinetsbeleid m.b.t Defensie en Oekraïne niet realiseerbaar zonder vertaling in concrete accommodatie in de wet;
- Aanpassen EU-wetgeving: CIE heeft recht van initiatief en zal het in haar voorstellen moeten willen opnemen. Er moet voldoende politieke steun zijn in de Raad om het toe te voegen of aan te passen in de onderhandelingen. Het EP heeft medebeslissingsrecht.

Risico's

- Aanpassen wetgeving: zekerheid of deze in overeenstemming met EU-recht zal zijn, kan alleen van het EU-Hof verkregen worden;
- Aanpassen EU-wetgeving: Bij gebreke aan een grondslag in het VWEU om wetgeving op het gebied van de krijgsmacht aan te nemen, zou een *EU Readiness Act* in de vorm van een horizontaal 'omnibus' initiatief - een voor *defense readiness* doel geïdentificeerde bestaande sectorale EU-wetgevingen alsnog uitzonderingen kunnen worden ingevoegd.¹¹³ Dit kan ook betekenen dat de krijgsmachten van de lidstaten juist aan meer voorwaarden of regels worden onderworpen. De Commissie is mogelijk terughoudend een dergelijk voorstel te doen. Zowel krachtenveld in de Raad als Europees Parlement is onbekend en is van belang. Het kan daarom ook betekenen dat lidstaten juist aan meer voorwaarden of regels worden onderworpen.

¹¹³ Zie NL standpunt REA 28 januari 2025 inzet van Nederland op de informele Europese Raad van 3 februari en de inzet gericht op het *White Paper on Defense* dat de Commissie 19 maart zal presenteren. Hierin staat dat NL wil samenwerken met de Commissie om ervoor te zorgen dat EU-wetgeving de snelle gereedstelling en inzet van Europese nationale krijgsmachten mogelijk maakt, door opties te verkennen om mogelijk toe te werken naar een 'EU Defence Readiness Act'

15. MCEN Spoor 1 – F9 Speedwet

Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

Inleiding/Aanleiding

De ingrijpende economische en maatschappelijke gevolgen van de uitspraken van 18 december 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over intern salderen met stikstofdepositieruimte kunnen de vraag oproepen of nood- of speedwetgeving wellicht een oplossing kan bieden.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

Kan nood- of speedwetgeving een oplossing bieden voor de situatie die is ontstaan na de RvS-uitspraken van 18 december 2024 en het vonnis van de rechtbank Den Haag in de zaak Greenpeace?

Wet- en regelgeving en jurisprudentie *PM kader notities A1-A5*

1. Sommige wetten kennen een speciale voorziening voor 'buitengewone omstandigheden', waarin de regering bij algemene maatregel van bestuur (amvb) of zelfs bij ministeriële regeling tijdelijk kan afwijken van de wet.
2. Die voorziening is bedoeld voor een acute noodsituatie. De Grondwet heeft het over de "handhaving van de uit- of inwendige veiligheid".
3. Een voorbeeld van een wet met zo'n voorziening is de Vreemdelingenwet 2000, denk aan de recente discussie over een noodwet voor asielmaatregelen.
4. Ook de Omgevingswet biedt zo'n voorziening. Volgens de toelichting bij die wet is die voorziening bedoeld voor het geval dat een vitaal belang van de samenleving wordt bedreigd of aangetast en reguliere bevoegdheden ontbreken of ontoereikend zijn, zoals bij watersnood of bij dreigende omstandigheden die ad-hoc-activiteiten vergen voor de landsverdediging.
5. Een dergelijke situatie is nu niet aan de orde.
6. Een noodwet of nood-amvb kan dus niet. Wat wél kan, is een speedwet, dat wil zeggen: een gewone wet die versneld tot stand komt.
7. Ook biedt de Omgevingswet de mogelijkheid (artikel 23.6b) om regels over het verlenen of weigeren van natuurvergunningen vanwege stikstofdepositie, tijdelijk te stellen bij ministeriële regeling in plaats van bij amvb. Op die manier kan niet inhoudelijk worden afgeweken van de geldende kaders, maar kunnen nieuwe regels wel sneller worden ingevoerd. Zo'n ministeriële regeling moet binnen uiterlijk anderhalf jaar worden vervangen door een amvb.
8. De uitspraken van 18 december 2024 over intern salderen volgen uit een uitleg door de Raad van State van wat de Habitatrichtlijn verstaat onder *project* en onder *significante gevolgen*.
9. Nederland is niet bevoegd om die rechtspraak te corrigeren (opzij te schuiven) met een wet, ook niet tijdelijk.
10. Na de PAS-uitspraak van de Raad van State van mei 2019 is door de PVV-fractie eind dat jaar een initiatiefwetsvoorstel aanhangig gemaakt.¹¹⁴ Dat voorstel regelde dat gedurende een half jaar geen natuurvergunning nodig zou zijn voor projecten van dringend openbaar belang. De initiatiefnemers dachten daarbij aan projecten in de woningbouw, infrastructuur en landbouw. Het advies van de Raad van State was zeer kritisch: het voorstel betekende dat de gevolgen van bepaalde projecten van dringend openbaar belang voor Natura 2000-gebieden tijdelijk helemaal niet beoordeeld zouden worden. De Habitatrichtlijn biedt daarvoor echter geen mogelijkheid. De Tweede Kamer heeft het voorstel verworpen.

Toelichting *PM kader notities A1-A5*

1. Bij de uitleg van regelgeving heeft de rechter het laatste woord. Als de rechter een Nederlandse wet uitlegt en de wetgever is het daar niet mee eens, dan kan de wetgever zijn eigen uitleg vastleggen in de wet, en dan is de rechter daar in beginsel aan gebonden. De rechter is niet gebonden aan de Nederlandse wet als de wet in strijd is met het Unierecht. Bij twijfel kan de rechter het EU-Hof vragen stellen over de uitleg van het Unierecht.
2. Maar in de uitspraken van 18 december 2024 over intern salderen heeft de hoogste bestuursrechter niet zozeer de Nederlandse wet uitgelegd, als wel de Habitatrichtlijn. Het gaat hier namelijk om een uitleg van wat die richtlijn verstaat onder *project* en onder *significante gevolgen*. De Raad van State volgt daarbij arresten van het EU-Hof. De Habitatrichtlijn is omgezet in Nederlandse regelgeving. De Nederlandse regelgeving gebruikt precies dezelfde termen als de richtlijn en verwijst daarvoor ook naar de richtlijn, juist om ervoor te zorgen dat de Nederlandse regelgeving in overeenstemming blijft met de richtlijn

¹¹⁴ Tijdelijke noodwet stikstof, Kamerstukken 35333.

zoals uitgelegd in Nederlandse en Europese rechtspraak en ook niet verder gaat dan waartoe de richtlijn verplicht.

3. Die uitleg van de Habitatrichtlijn door de hoogste Nederlandse bestuursrechter kan alleen opzijgeschoven worden door de *Europese wetgever*, dus door een wijziging van de Habitatrichtlijn. Daarnaast kan uit latere EU-arresten volgen dat de Nederlandse bestuursrechter de Habitatrichtlijn tot dan toe niet juist heeft uitgelegd.
4. Deze conclusie spoort met de Kamerbrief van M LVVN van 19 december 2024 over de RvS-uitspraken over intern salderen, waarin staat: "Het gaat hier om een uitleg van de Habitatrichtlijn door de hoogste bestuursrechter, die zich daarbij baseert op eerdere arresten van het Europese Hof van Justitie. Deze rechtspraak is voor nu een gegeven, waaraan ik in beleid en wetgeving niet af kan doen."

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen *PM kader notities A1-A5*

Spoodwet of spoed-amvb ter onderbouwing van 'additionaliteit'

1. Wel zou een spoedwet of spoed-amvb¹¹⁵ nuttig kunnen zijn voor het versneld invoeren van maatregelen om een geborgde daling van stikstof en (op termijn) verbetering van natuur te realiseren, dus ter onderbouwing van 'additionaliteit': het vereiste dat voor intern en extern salderen alleen een natuurvergunning kan worden verleend als het beperken of beëindigen van de bestaande activiteit niet nodig is, omdat voor stikstofreductie en natuurherstel al voldoende andere maatregelen worden getroffen. Een spoedwet/amvb kan bijvoorbeeld worden gebruikt om sneller beperkende regelgeving in te voeren ('normeren en beprijzen'), zoals een verdere aanscherping van de mestregelgeving of strengere emissienormen. Dergelijke maatregelen bieden namelijk als enige het perspectief om additionaliteit aan te tonen en dan ontstaat ook weer perspectief voor het bedrijfsleven en dus ook voor de agrarische sector. Ook zou een spoedwet/amvb nuttig kunnen zijn voor het versnellen van procedures, zoals eerder is gedaan met de Crisis- en herstelwet.
2. Zo'n spoedwet/amvb moet alle stappen doorlopen van een normale wet of amvb, maar de verantwoordelijke bewindspersoon maakt dan op voorhand afspraken over spoedige behandeling in de ministerraad, advisering Raad van State en (bij een wetsvoorstel) behandeling Tweede en Eerste Kamer. Zo is eind 2019 de Spoedwet aanpak stikstof in drie maanden tot stand gekomen.

De RvS-uitspraken over intern salderen nader invullen met wetgeving of beleidsregels?

3. In de Kamerbrief van 14 februari 2025 ('aanpak Nederland van het slot') wordt een verkenning aangekondigd van de mogelijkheden om het beoordelingskader van de RvS-uitspraken van 18 december 2024 nader in te vullen met wetgeving of beleidsregels.
4. Daarover gaan de notities A2 (significantie), B2 (projectbegrip), B6 (intern salderen) en C1 (additionaliteit).

Uitvoerbaarheid: voorwaarden

- *Noem hier de randvoorwaarden waaraan de gekozen optie/voorgesteld beleid aan moet voldoen. Denk wederom aan (voor zover mogelijk) juridische, financiële en maatschappelijke kaders.*

PM: De randvoorwaarden hangen af van de inhoud. De maatregelen van spoor 2 vormen de inhoud.

Uitvoerbaarheid: risico's

- *Juridische, politiek bestuurlijke en/of maatschappelijke risico's benoemen. Welke signalen, accenten, (financiële) keuzes zijn belangrijk?*

PM: De risico's hangen af van de inhoud. De maatregelen van spoor 2 vormen de inhoud.

¹¹⁵ Afhankelijk van de inhoud kan zo'n spoed-amvb eventueel nog worden voorafgegaan door een tijdelijke ministeriële regeling op grond van artikel 23.6b van de Omgevingswet, zie eerder.

Bijlage: Andere vergunningensystematiek gebruikmakend van ervaringen milieuspoor

1. Resultaat van de beschouwing – drie varianten, met toenemende complexiteit

Het kabinet heeft in een brief aan de Kamer aangegeven een andere vergunningsystematiek in relatie tot stikstof te verkennen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de ervaringen met de huidige vergunningplicht in het milieuspoor onder de Omgevingswet.¹ In deze notitie wordt die vergunningensystematiek op hoofdlijnen verkend, zodat een besluit kan worden genomen over verdere uitwerking.

Deze notitie beschrijft gebruikmakend van ervaringen in het milieuspoor een aantal varianten voor het anders omgaan met vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten.

Startpunt vormt de constatering dat het juridisch kader ruimte biedt voor een generieke voorttoets en een generieke passende beoordeling en uitgaande daarvan vrijstelling van vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten.

Uitgaande daarvan zijn drie varianten met toenemende complexiteit geïdentificeerd die nader uitgewerkt kunnen worden en op haalbaarheid kunnen worden getoetst:

- variant 1, die de vergunningplicht opheft voor intern salderen bij activiteiten met kleinere emissies/deposities, waarbij de emissie op de locatie van de activiteit niet toeneemt;
- variant 2, die in aanvulling op variant 1 de vergunningplicht ook opheft voor activiteiten waarbij kleinere toename van emissies/deposities plaatsvindt
- variant 3, waarbij in vervolg op variant 2 het beoordelen van effecten op natuur in de vergunningplichtige situaties wordt geïntegreerd in de al bestaande vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten.

Hieronder wordt eerst op de drie varianten ingegaan, waarna in de volgende paragrafen de juridische en inhoudelijke aspecten nader worden toegelicht.

Hieronder wordt eerst op de drie varianten ingegaan, waarna in de volgende paragrafen de juridische en inhoudelijke aspecten nader worden toegelicht.

Variant 1: Natura 2000-vergunningplicht opheffen voor intern salderen bij activiteiten met kleinere emissies/deposities

De grootste verandering die de december-uitspraken hebben gebracht is het vergunningplichtig worden van intern salderen. Bij intern salderen wijzigt een activiteit op een locatie, maar neemt de emissie op die locatie niet toe. Voorafgaand aan de december-uitspraken kon dit zonder een natuurvergunning. Na de december uitspraken is intern salderen nog steeds mogelijk, maar alleen in kader van een passende beoordeling binnen een vergunningprocedure. Daardoor zijn grote aantallen wijzigingen van activiteiten vergunningplichtig geworden.

Voor activiteiten die grote depositiepieken veroorzaken is dit vanuit de inhoud logisch: intern salderen houdt die pieken immers in stand. Die grote pieken worden veroorzaakt door activiteiten met hoge emissies, maar ook activiteiten met kleinere emissies als ze dicht bij het Natura 2000-gebied zijn gelegen.

Een individuele toetsing in de vorm van een vergunningplicht voor intern salderen bij het veel grotere aantal activiteiten die met kleine emissies vooral via de deken bijdragen aan de belasting van de natuur, is beleidsmatig echter lastig te verantwoorden. Een individuele beoordeling binnen een vergunningplicht is niet efficiënt, omdat het heel veel capaciteit zou kosten. Met deze variant wordt het vergunningplichtig zijn van intern salderen gedeeltelijk teruggedraaid via een generieke passende beoordeling.

Het doorvoeren van deze variant leidt naar verwachting niet tot toename van emissie en depositie, ook is er naar verwachting niet minder afname van emissie ten opzichte van het wel doorlopen van alle vergunningprocedures.

Voordelen

- **Procedurele verlichting.** Groot voordeel is dat het vergunningvrij maken van al deze kleine(re) activiteiten een procedurele verlichting met zich meebrengt waardoor kosten en vertraging worden weggenomen, zowel bij de initiatiefnemers als bij bevoegde gezagen.
- **Voorkomt** dat door het zeer grote aantal formeel vergunningplichtige situaties uitvlucht wordt gezocht in **negeren van vergunningplicht door initiatiefnemers en gedogen door bevoegde instanties.**

¹ Kamerbrief 14 februari 2025 (Aanpak Nederland van het slot), Kamerstuk 35334, nr. 332, p. 3-4.

- Biedt **extra juridisch geborgd handelingsperspectief** geeft voor activiteiten **boven een rekenkundige ondergrens**.

De variant gaat nog wel uit van het gedetailleerd rekenen aan de emissie, vanwege het criterium dat geen toename van emissie mag plaatsvinden. De variant moet dan ook in samenhang worden gezien met de rekenkundige ondergrens (ongeacht het niveau waarop die rekenkundige ondergrens uitkomt). De variant biedt een extra handelingsperspectief voor activiteiten die boven die rekenkundige ondergrens uitkomen.

Voorbeeld: een horecaondernemer in de nabijheid van de natuur, waarvan de emissie vooral wordt bepaald door stookinstallatie en verkeersbewegingen, die het gebouw wil isoleren, zonnepanelen wil plaatst en in samenhang daarmee een verwarmde serre wil plaats en het terras wil vergroten.

Als uit de AERIUS berekening blijkt dat na de verandering de depositie onder de rekenkundige ondergrens blijft is het niet van belang of de emissie vanwege de veranderingen is toegenomen. Mocht de depositie boven de rekenkundige ondergrens komen, dan moet de emissie voor en na de verbouwing worden vergeleken. Als die emissie niet toeneemt, mag de verbouwing zonder vergunning plaatsvinden.

Bij de uitwerking van de variant moet het bepaald worden hoe het onderscheid tussen activiteiten met grote en kleine emissies zal worden gemaakt:

- Dit zou op zich kunnen door een emissiedrempel te benoemen.
- Andere manier is om categorieën activiteiten met grote emissies expliciet te benoemen, de niet benoemde activiteiten zijn vergunningvrij. Daarvoor zou gebruik kunnen worden gemaakt van de aanwijzing van milieubelastende activiteiten (mba) in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het Bal bevat een onderverdeling van activiteiten waarbij de activiteiten met hoge emissies van NOx of ammoniak via herkenbare bedrijfsomschrijvingen zijn aangeduid.
- Nog een andere mogelijkheid is om juist de activiteiten met kleine emissies expliciet aan te wijzen. Dit is vanuit de wetgever beter te overzien, maar de ervaring uit het milieuspoor laat zien dat dit lastig is en al snel leidt tot een lijst van onbeduidende activiteiten.

Bij de verdere uitwerking kunnen deze mogelijkheden worden afgewogen.

Nadelen

Vanuit het perspectief van de wetgever zijn er verschillende nadelen, die vooral te maken hebben met het feit dat de huidige jurisprudentie geen onderscheid maakt naar de hoogte van de depositie, en dus ook voor kleine emissies en deposities zeer strikte voorwaarden bevat.

- Er is **een passende beoordeling vereist waaruit blijkt dat de wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast**. Uit de jurisprudentie van de Raad van State over de PAS-uitspraak en de partiele bouwvrijstelling weten we dat gedetailleerd in kaart moet zijn gebracht om hoeveel activiteiten het gaat en wat die – worst case – voor gevolgen hebben op Natura 2000-gebieden. Een toets aan het additionaliteitsvereiste is nodig. Dat vraagstuk houdt in dat onderbouwd moet worden dat natuurgevolgen (stikstofruimte) van het gewijzigde project in zijn geheel niet nodig zijn voor de natuur. Omdat in deze variant emissies en dus ook deposities op natuur niet toenemen zou in de passende beoordeling vooral dit vraagstuk bepalend zijn. De Raad van State heeft hiervoor een toetsingskader gegeven, dat afhangt van de staat van de natuur. De mogelijkheden binnen dit kader zijn nog niet in jurisprudentie uitgekristalliseerd. Er zal ook ecologisch moeten worden gekeken naar de staat van de natuur. Het kan zijn dat uit de toets aan additionaliteit blijkt dat de vrijstelling alleen mogelijk is, als voor (bepaalde) Natura 2000-gebieden maatregelen moeten worden genomen.
- **Geen oplossing voor de agrarische sector.**
Voor de agrarische sector zal gelet op de omvang en aard van de emissies (ammoniak) weinig ruimte zijn voor een generieke voortoets of generieke passende beoordeling. Het is de vraag of veel PAS-melders (en interimmers) vanwege hun aard, locatie en/of aantal dieren vergunningvrij zouden kunnen worden. Voor deze bestaande groep(en) zal separate inzet nodig zijn om weer vergunningverlening mogelijk te maken.
- **Juridische risico's.**
Voorwaardelijk is dat we bewust omgaan met juridische risico's. Dit om te voorkomen dat een vrijstelling van de vergunningplicht sneuvelt bij de rechter, zoals is gebeurd met het PAS en de bouwvrijstelling (zie mogelijkheden ter beperking van de risico's hoofdstuk 6)
- **Aandacht voor beperkte activiteiten die nu nog buiten beeld zijn.**
Er ligt een vergrootglas op dit dossier, o.a. door milieuclubs. In de passende beoordeling moeten alle activiteiten worden opgenomen waarvan de wens is deze vrij te stellen. Het kan

ook gaan om hele beperkte activiteiten die nu buiten beeld blijven, maar door een generieke passende beoordeling aan het voetlicht komen. Dit levert een risico op dat de activiteiten die je wilt vrijstellen, daardoor ongewenst het voorwerp wordt van handhavingssaken.

Variante 2: Natura 2000-vergunningsplicht opheffen voor activiteiten met kleinere emissies/deposities buiten een bepaalde zone rondom Natura 2000-gebieden

Deze variant gaat verder dan variant 1 door ook beperkte toename van stikstofemissie en dus depositie vergunningvrij te houden. Dat zou ertoe kunnen leiden dat bepaalde categorieën van activiteiten niet meer individueel zouden hoeven te rekenen aan emissie en depositie, maar dat de wetgever bij de voorbereiding van de variant uitgaande van categorieën van activiteiten berekeningen zou uitvoeren, en op basis daarvan vergunningvrije activiteiten zou aanduiden.

Bij de vormgeving en onderbouwing van de variant zou er dus rekening mee moeten worden gehouden dat op sommige locaties nieuwe emissies of toename van bestaande emissies aan de orde kan zijn. Dat brengt met zich mee dat in de motivering van deze variant de generieke passende beoordeling niet alleen in zou moeten gaan op additionaliteit, maar ook zou moeten worden onderbouwd waarom beperkte toename van depositie niet leidt tot aantasting van natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Voor deze onderbouwing zou kunnen helpen om activiteiten niet vergunningvrij te maken als deze zijn gelegen in een nader te bepalen beperkte zone rondom Natura 2000-gebieden (250-500m). Binnen die zone zou dan nog wel systematiek van variant 1 kunnen gelden:

Voorbeeld: als het horecabedrijf uit voorbeeld 1 buiten de beperkte zone zou liggen, dan zou geen berekening van de emissie nodig zijn, omdat uit de wetgeving al zou blijken dat horecabedrijven buiten die zone vergunningvrij zijn.

Dit neemt overigens niet weg dat bij ruimtelijke besluitvorming die vestiging van nieuwe bedrijvigheid in de nabijheid van de natuur mogelijk maakt het stikstofvraagstuk nog een rol zou kunnen spelen.

De zonering die bij deze variant zou kunnen worden overwogen is nadrukkelijk niet een zonering die op zich al bepaalde maatregelen verplicht, of bepaalde activiteiten op voorhand uitsluit. De zonering leidt er alleen toe dat activiteiten binnen de zone vergunningplichtig zijn. Gevolgen van die vergunningplicht blijken in de vergunningprocedure.

Voordelen

Voordeel van deze variant bovenop variant 1 zou zijn het loskomen van gedetailleerde berekeningen.

Dit maakt tegelijkertijd de formeel juridische discussie over de haalbaarheid van de variant en de daarmee samenhangende passende beoordeling ingewikkelder.

Dit dilemma zou, geïllustreerd met voorbeelden, ook in de consultatie en daarna aanbieding aan de Raad van State voor advies naar voren kunnen worden gebracht. Dit zou kunnen leiden tot een open discussie, waarin het deels theoretische karakter van de gedetailleerde berekeningen aan de hand van concrete voorbeelden zou kunnen worden beschouwd, waarbij niet alleen naar het moment van de berekening zou worden gekeken, maar ook het realiteitsgehalte voor toezicht en handhaving zou worden meegenomen.

Nadelen

De nadelen die gelden voor variant 1. (passende beoordeling is complex, toets aan additionaliteitsvereiste is nodig, geen oplossing voor de agrarische sector, juridische risico's en aandacht voor beperkte activiteiten die buiten beeld zijn), gelden hier ook, en de haalbaarheid is kleiner. Dit omdat een onderbouwing zeer complex is en daardoor juridisch risicovol.

Variante 3: Natura 2000-vergunningsplicht opheffen voor activiteiten buiten Natura 2000-gebieden, en daarbij beoordelen van effecten op natuur integreren in de regels (en dus ook vergunningplicht) voor milieubelastende activiteiten.

Deze variant is wat vergunningvrij maken van activiteiten vergelijkbaar met variant 6.2, alleen wordt de resterende Natura 2000-vergunningsplicht vormgegeven binnen de mba-vergunningsplicht. In die vergunning moet dus ook de bescherming van de Natura 2000-gebieden worden gewaarborgd.

Voordelen

Voordeel voor de initiatiefnemers zou kunnen zijn dat onder de vergunningplicht voor mba-activiteiten niet elke wijziging van een bedrijf vergunningplichtig is. Kijkend naar bijvoorbeeld een veehouderij is uitbreiding van het aantal dieren of toepassing van een ander stalsysteem wel vergunningplichtig, maar kleinere wijziging van ondersteunende activiteiten kunnen vaak binnen de verleende milieuvergunning

plaatsvinden. Aansluiting van natuurvergunningplicht bij de wijzigingen waarvoor een milieuvergunning moet worden aangepast voorkomt dat bij kleinere wijziging elke keer discussie over vergunningplicht kan oplaaien. Ook wordt het aantal proceduremogelijkheden beperkt, wat tot minder bestuurlijke lasten en lasten voor de rechterlijke macht kan leiden.

Nadelen

Bij deze variant zou de milieuvergunningverlening zo moeten worden aangepast, dat deze ook voldoet aan alle vereisten vanuit de Habitatrichtlijn. Mocht dit niet mogelijk blijken, dan is de variant niet mogelijk.

Nadeel voor de ondernemer zou kunnen zijn dat de gehele milieuvergunning in de stikstof-discussie kan worden getrokken. In plaats van de discussie over de vraag of de natuurvergunning kan worden verleend, wordt dan de gehele milieuvergunning op tafel gelegd.

Tijdpad waarbinnen de varianten kunnen worden uitgewerkt

De uitwerking van de varianten bestaat uit een inhoudelijke onderbouwing en motivering en de juridische vormgeving.

Voor alle drie de varianten geldt dat het inhoudelijke deel meer tijd vergt dan de juridische vormgeving. Binnen de inhoudelijke voorbereiding zal een generieke passende beoordeling moeten plaatsvinden. Er is nog wel kennis nodig over de specifieke activiteiten die vergunningvrij zouden kunnen worden en ecologische kennis over de staat van de natuur en de effecten die activiteiten hebben op de natuur. De doorlooptijd van de inhoudelijke beschouwing hangt af van het detailniveau waarop die plaats zou vinden. Een uitwerking op een hoog detailniveau vraagt minimaal een jaar inhoudelijke voorbereiding, een minder gedetailleerde uitwerking kan sneller, maar brengt meer juridische risico's met zich mee. Uit de jurisprudentie die er nu ligt, weten we dat de Raad van State een gedetailleerde uitwerking zal willen.

Ook zal goede (bestuurlijke) afstemming nodig zijn met de bevoegde gezagen, die normaal gesproken natuurvergunningen verlenen en toezicht houden op activiteiten die zonder vergunning plaatsvinden, en nu toezicht en handhaving zullen moeten doen op de gekozen variant.

Variant 3 heeft ten opzichte van varianten 1 en 2 geen aanvullende passende beoordeling nodig, vanuit het stikstofvraagstuk bezien verschilt deze variant niet van varianten 1 en 2. De variant vereist ten opzichte van 1 en 2 wel meer bestuurlijke afstemming, omdat koppeling met milieubelastende activiteiten gevolgen kan hebben voor toedeling van bevoegd gezag.

2. Nadere toelichting en onderbouwing

In het vervolg van deze notitie wordt een nadere toelichting en onderbouwing gegeven, met de volgende opbouw:

- In paragraaf 3 wordt aan de hand van een "juridische activiteiten-piramide" aangegeven welke juridische categorieën activiteiten in relatie tot het instrument vergunningplicht kunnen worden onderscheiden. De onderkant bestaat uit activiteiten die of niet vergunningplichtig zijn, of binnen de uitgangspunten van de Habitatrichtlijn vergunningvrij gemaakt kunnen worden. In de top van de piramide zijn activiteiten waarbij individuele beoordeling onontkoombaar is. Die beoordeling moet dan plaatsvinden in een vergunningprocedure, of een ander besluit (projectbesluit, ruimtelijk besluit).
- In paragraaf 4 wordt een vergelijkbare piramide beschreven vanuit de inhoudelijke beschouwing van emissies en deposities, op basis waarvan wordt bezien of activiteiten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. De onderkant bestaat uit activiteiten waarbij de berekende emissie niet toeneemt of daalt, en waarbij sprake is van additionaliteit. In de top van de piramide zijn activiteiten waarvan emissies zo hoog kunnen zijn dat die emissies en de effecten op de natuur zondermeer individueel beoordeeld moeten worden.
- In paragraaf 5 wordt beschouwd of het op elkaar leggen van deze twee piramides perspectief biedt voor een verduidelijking wanneer wel en niet sprake is van vergunningplicht. Daarbij wordt ook ingegaan op de verschillende juridische mogelijkheden om te bereiken dat bepaalde projecten vergunningvrij zijn voor Natura 2000-activiteit: de generieke voortoets en de generieke passende beoordeling.
- Paragraaf 6 beschrijft verschillende juridische en inhoudelijke deelkeuzes die bij eventuele verdere uitwerking van de systematiek nog gemaakt zouden kunnen worden om het juridische risico te beperken.

3. De juridische activiteiten-piramide

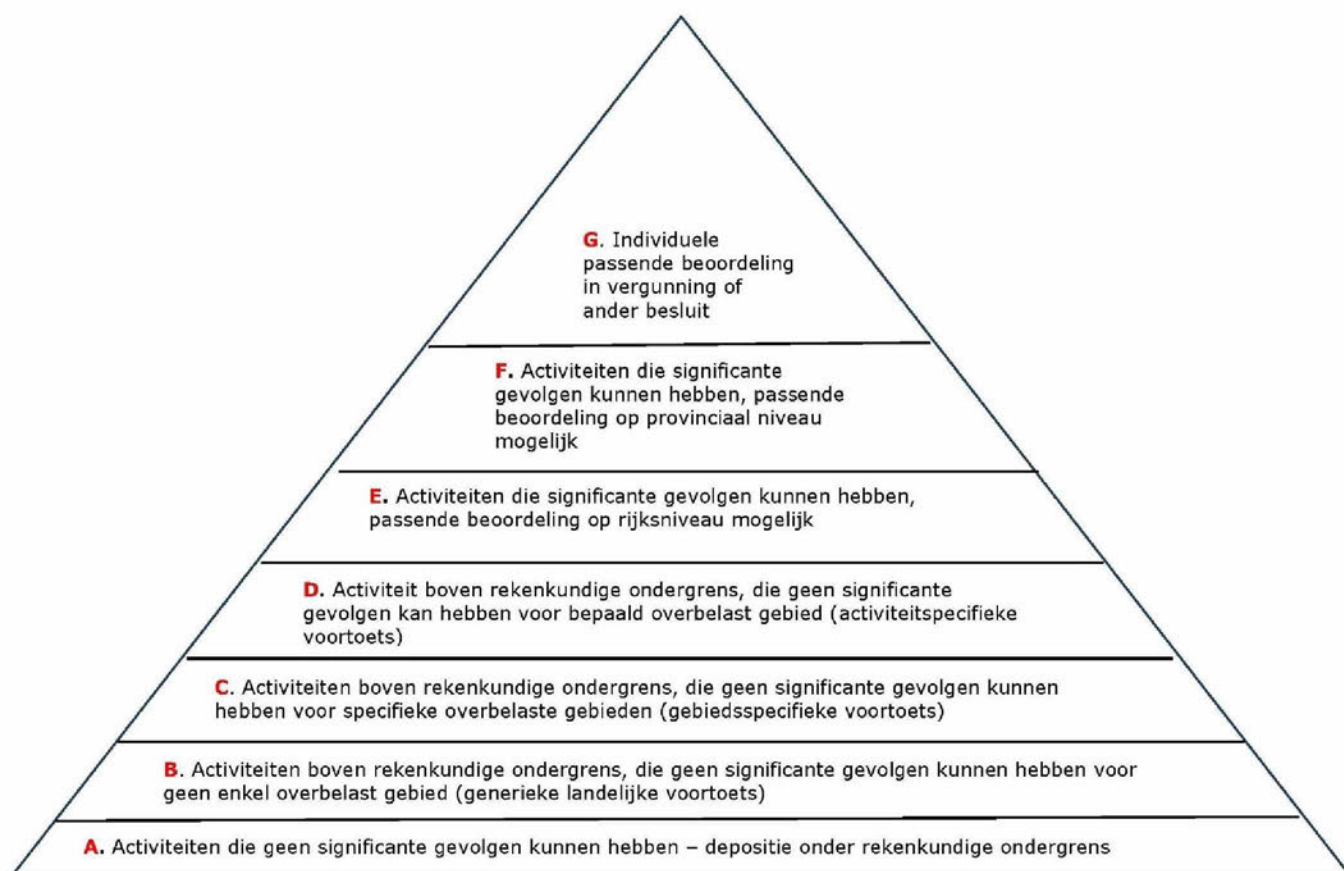
In Nederland worden vele activiteiten verricht die NO_x of ammoniak uitstoten en dus gevolgen voor natuur kunnen hebben. Diezelfde activiteiten kunnen ook andere nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken. De verschillende effecten van al die activiteiten variëren enorm, van heel klein, tot zeer omvangrijk.

Voor het reguleren van die activiteiten zijn verschillende Europese richtlijnen relevant, die onderling ook raakvlakken hebben. Veel gaan deels uit van het instrument vergunning, dat daarom ook in de nationale implementatie van die richtlijnen een rol speelt. De manier waarop dat instrument nationaal voor de implementatie wordt ingezet verschilt sterk per onderwerp. Deels is dat het gevolg van de tekst van de richtlijnen, maar deels ook van nationale keuzes.

Zo wordt bij milieuregels en waterregels gewerkt met expliciet aanwijzen van vergunningplichtige activiteiten via voor initiatiefnemers herkenbare categorieën van activiteiten, terwijl bij de implementatie van de Habitatrichtlijn is gekozen voor het overschrijven van de tekst van de richtlijn als aanwijzing van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten.

Bij milieuregels en waterregels wordt voor implementatie naast landelijke aanwijzing van vergunningplicht gewerkt met de mogelijkheid om decentraal (in omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening) aanvullende vergunningplichten in te stellen, zodat de rijksvergunningplicht niet steeds de meest kwetsbare situaties (worst case) als uitgangspunt hoeft te hebben. Dat voorkomt dat vanwege beperkt aantal situaties landelijk een heel vergaande vergunningplicht moet worden ingesteld. Tenslotte wordt binnen milieuregels en waterregels veel meer gebruik gemaakt van algemene regels die efficiënt en effectief tot vermindering van de nadelige gevolgen kunnen leiden.

Onderstaande piramide geeft aan welke juridische categorieën van activiteiten in relatie tot het instrument vergunningplicht kunnen worden onderscheiden bij de Natura 2000-activiteit. De piramide heeft de aanwijzing van de vergunningplicht zoals die onder de Omgevingswet voor Natura 2000-activiteiten heeft plaatsgevonden als uitgangspunt.



Trede A

In dit onderdeel zitten de activiteiten waarvan evident is dat deze geen Natura 2000-activiteit zijn, en dus geen vergunning nodig hebben voor een Natura 2000-activiteit. De begripsomschrijving van Natura 2000-activiteit is daarbij bepalend.

Natura 2000-activiteit: 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;

Vanuit jurisprudentie volgt dat activiteiten die onder de huidige ondergrens van 0,01 mol/ha/jaar liggen geen Natura 2000-activiteiten zijn. Ook activiteiten die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied zijn geen Natura 2000-activiteiten. Vrijstelling van de vergunningplicht is niet aan de orde, omdat de activiteiten per definitie niet vergunningplichtig zijn.

De huidige rekenkundige ondergrens is 0,01 mol/ha/jaar. Aan de Raad van State is voorlichting gevraagd over het verhogen van die ondergrens naar 1 mol/ha/jaar. Dit zou zeer grote invloed hebben op het aantal activiteiten die vallen onder trede A. In bijlage bij deze notitie zijn enkele depositieberekeningen opgenomen voor rundveebedrijven en wonen die dit verschil illustreren.

Treden B en C

De beoordeling van een project binnen artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn begint met de beantwoording van de vraag of een plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor het gebied. Volgens jurisprudentie van de Afdeling moeten wat betreft de "combinatie met andere plannen of projecten" plannen of projecten worden betrokken waarvoor toestemming ingevolge de natuurwetgeving is verleend, maar die nog niet (volledig) zijn gerealiseerd. Het Hof duidt deze fase van de beoordeling aan als de voorevaluatiefase, in Nederlandse praktijk wordt deze fase van de beoordeling aangeduid met de term 'voortoets'. Deze voortoets kan voor een individueel project plaatsvinden, maar ook op een hoger niveau, voor meerdere activiteiten in een gebied, of zelfs landelijk. Als in de voortoets significante gevolgen worden uitgesloten is er geen sprake van een Natura 2000-activiteit. Vrijstelling van de vergunningplicht is dus ook niet nodig. Wel kan bij juridische vormgeving verduidelijk worden dat deze activiteiten niet vergunningplichtig zijn.

De onderdelen B en C gaan uit van een voortoets op landelijk of gebiedsniveau. De uitspraak van de Afdeling over de bouwvrijstelling² geeft expliciet ruimte voor een voortoets op landelijk of gebiedsniveau, en geeft daar ook de randvoorwaarden voor (zie paragraaf 4 van deze notitie).

Bij de voortoets op landelijk niveau moeten effecten op alle Natura 2000-gebieden in de onderbouwing worden meegenomen, bij de voortoets op gebiedsniveau alleen gebieden waarop de in de voortoets meegenomen activiteiten effecten kunnen hebben. Als de generieke voortoets of passende beoordeling bijvoorbeeld beperkt zou zijn tot activiteiten die in de nabijheid van een specifiek Natura 2000-gebied plaatsvinden, kan specifiek vanuit de problematiek van dat gebied worden gekeken en kunnen zowel kenmerken van dat Natura 2000-gebied als de aanwezigheid van andere activiteiten rondom dat gebied tot een ruimere vrijstelling van de vergunningplicht leiden dan bij landelijke beschouwing. Bij de landelijke voortoets of passende beoordeling bepaalt in feite het gebied waarop de gevolgen het grootst zijn het resultaat, in die zin is er sprake van een "wordt case benadering".

Trede D

Onderdeel D heeft betrekking op een voortoets bij een specifieke activiteit, waarbij gevolgen voor de gebieden binnen 25 km moeten worden meegenomen in de beschouwing. Dit onderdeel heeft betrekking op alle activiteiten waarvoor in onderdelen B en C geen generieke voortoets heeft plaatsgevonden. De redenen daarvoor kunnen verschillend zijn. Zo kan het te maken hebben met de hoogte van de emissies, die het op voorhand uitsluiten dat het project significante gevolgen kan hebben niet mogelijk maken, maar ook met de aard van het project en de aantallen situaties waarin een dergelijk project voorkomt, waardoor de administratieve en bestuurlijke lastenwinst van een generieke voortoets onvoldoende zijn om deze uit te voeren.

² [Uitspraak 202107079/1/R4 - Raad van State](#)

De individuele voortoets kan tot de conclusie leiden dat er geen sprake is van Natura 2000-activiteit en dus ook niet van een Natura 2000-vergunningplicht.

Voorbeeld: intensieve veehouderijen worden in de aan het begin van de notitie beschreven varianten niet vrijgesteld, maar een veehouderij kan naar aanleiding van een depositieberekening in de voortoets aantonen dat depositie onder de rekenkundige ondergrens is, en is dan vergunningvrij vanuit stikstof gezien

Treden E en F

In onderdelen E, F en G gaat het niet langer om een voortoets, maar om een passende beoordeling. Na de december-uitspraken is het meest relevante verschil tussen een voortoets en een passende beoordeling dat intern salderen niet meer binnen de voortoets kan plaatsvinden. Als de wetgever dus intern salderen deels vergunningvrij wil maken, kan niet met een generieke voortoets worden volstaan, maar moet een generieke passende beoordeling plaatsvinden.

Bij treden E en F wordt deze uitgevoerd op landelijk of gebiedsniveau. In de uitspraak over de bouwvrijstelling is ook hier aandacht aan besteed. Ook hier geeft de uitspraak van de Afdeling over de bouwvrijstelling expliciet ruimte voor, wat in paragraaf 4 van deze notitie nader wordt toegelicht. Indien generieke passende beoordeling mogelijk blijkt, kan dit leiden tot vrijstelling van Natura 2000-vergunningplicht, of het niet als vergunningplichtig aanwijzen, afhankelijk van de gekozen uitwerking.

Net als bij de voortoets moeten bij de passende beoordeling op landelijk niveau effecten op alle Natura 2000-gebieden in de onderbouwing worden meegenomen, bij de passende beoordeling op gebiedsniveau alleen gebieden waarop de in de passende beoordeling meegenomen activiteiten effecten kunnen hebben. Procedureel kan er wel een verschil zijn tussen een generieke voortoets en een generieke passende beoordeling, vooral waar het gaat om de vraag of bij voorbereiding van de regelgeving een plan-mer moet plaatsvinden.

Trede G

In onderdeel G is er geen sprake van een generieke passende beoordeling, er worden door de wetgever dus op basis daarvan geen vergunningvrije gevallen aangewezen. De passende beoordeling vindt plaats binnen de individuele vergunningprocedure. Dit zou in de in paragraaf 1 van deze notitie beschreven varianten aan de orde zijn voor de activiteiten met grote emissies die niet vergunningvrij worden gemaakt, dus vooral voor veehouderijen en grotere industriële bedrijven.

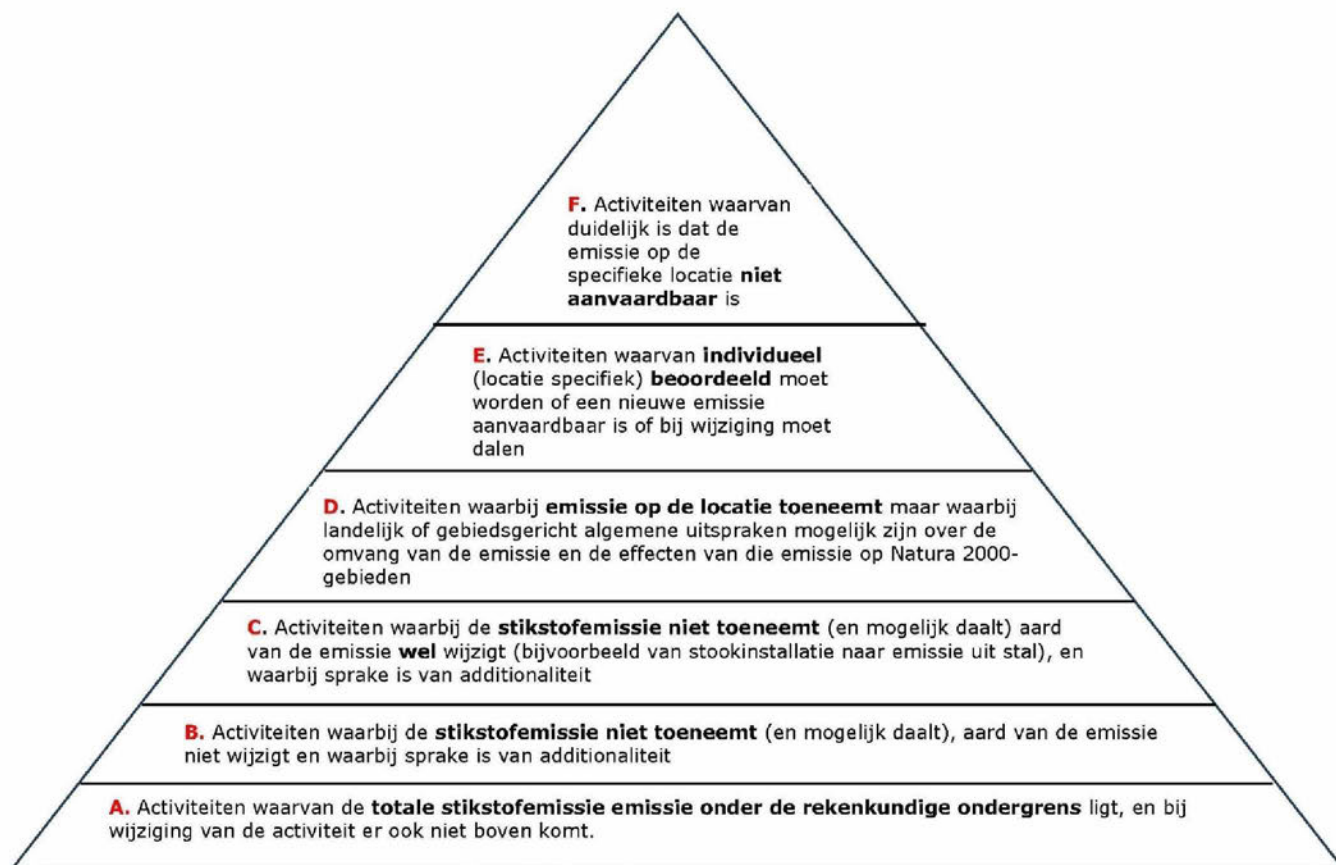
4. Emissie en depositie piramide

Onderstaande piramide bevat een onderverdeling van activiteiten naar de omvang van de emissie en effecten van die emissie op Natura 2000-gebieden.

Bij de onderverdeling in de verschillende treden speelt naast de emissie en depositie van de activiteiten ook het vraagstuk van de additionaliteit een rol. Additionaliteit betekent dat een maatregel die een initiatiefnemer wil inzetten om de negatieve natuurgevolgen van een beoogd project te voorkomen of te beperken (mitigerende maatregel ogv artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn), zodat voor dat project een natuurvergunning kan worden verleend, aanvullend is aan wat nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen (instandhoudingsmaatregel ogv artikel 6, lid 1, Habitatrichtlijn) en om verslechtering van de natuur te voorkomen (passende maatregel ogv artikel 6, lid 2, Habitatrichtlijn). Dit kan met name een rol spelen bij activiteiten die al hoge emissies en deposities veroorzaakten voor de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn. Vanuit tweede lid van artikel 6 kan het noodzakelijk zijn dat die emissie daalt. Als bij die bedrijven emissiebeperkende maatregelen worden doorgevoerd, zijn die niet additioneel, en kunnen dus bij toepassing van het derde lid van artikel 6 niet ingezet worden om binnen de oorspronkelijke emissie het bedrijf weer uit te breiden.

De piramide geeft een onderverdeling van activiteiten, niet van projecten. Of er sprake van een project is hangt bij alle bestaande activiteiten van de vraag af of degene die de activiteit verricht ervoor kiest iets aan die activiteit aan te passen. Pas dan kan er sprake zijn van een project. Soms is dat een autonome keuze, maar in veel gevallen wordt degene die de activiteit verricht tot de aanpassing feitelijk gedwongen door bijvoorbeeld wetgeving. Voor veel activiteiten die stikstof uitstoten is dat laatste het geval. Immers, de noodzaak van het treffen van maatregelen om stikstofemissies te reduceren wordt breed onderkend, en verschillende regels die tot aanpassing dwingen zijn of al in werking (waarbij overgangstermijnen soms nog lopen), of worden voorbereid.

De aantallen activiteiten die in de toelichting op de piramide worden genoemd zijn dus niet aantallen projecten, het zijn aantallen activiteiten die tot een project kunnen leiden.



Trede A

Er vinden in Nederland vele miljoenen activiteiten plaats die stikstofuitstoot tot gevolg hebben. Het gaat daarbij zowel om plaatsgebonden als mobiele activiteiten, veel daarvan zijn in de juridische terminologie projecten, vele ook niet, of afhankelijk van of en welke wijziging optreedt. Van al die activiteiten komt ook stikstof op Natura 2000-gebieden terecht, waarbij de rekenkundige ondergrens bepaald in hoeverre modelmatig betrouwbare uitspraken mogelijk zijn over de relatie tussen individuele bron en individueel Natura 2000-gebied.

Onder het voorgaande recht waren er ongeveer 400.000 zogenoemde inrichtingen (grotere plaatsgebonden bedrijven) die in grotere of kleinere mate stikstof uitstoten, vanwege het houden van dieren (veehouderijen, maneges, dierentuinen, dierenasiels), het verstoken van fossiele brandstoffen of andere processen. Daarnaast zijn er bijna 7 miljoen stookinstallaties in huishoudens. Dan is er nog kleinere bedrijvigheid en tijdelijke en mobiele activiteiten die stikstof uitstoten. Hoewel de rekenkundige ondergrens zeer laag is (0,01 mol/ha/jaar) zullen vele van deze activiteiten niet boven die ondergrens uitkomen. Naarmate de activiteit dichter bij overbelaste natuur is en meer emitteert is de depositie wel groter.

Of een activiteit boven een rekenkundige ondergrens komt is uiteraard zeer afhankelijk van wat die ondergrens is. De huidige is 0,01 mol/ha/jaar, voorlichting aan de Raad van State is gevraagd voor een ondergrens van 1 mol/ha/jaar.

Het is overigens een illusie dat het voor alle activiteiten mogelijk is een betrouwbare uitspraak te doen over aantallen activiteiten en of deze wel of niet boven de ondergrens uitkomen. Veel initiatienemers hebben geen betrouwbaar beeld van welke emissies er bij een activiteit plaatsvinden, bij bevoegde instanties is dit beeld er al helemaal niet. Zeker in het gebied rond de rekenkundige ondergrens kan de uitkomst van de beschouwing van jaar tot jaar veranderen, waarbij ook parameters als weer, bedrijfsuren of aantallen verkeersbewegingen een rol kunnen spelen.

Trede B

Activiteiten, bedrijfsmatig of niet, zijn aan verandering onderhevig. Dat kunnen veranderingen zijn waarbij de emissie toeneemt en in de bestaande en/of nieuwe situatie sprake is van depositie, zoals bij

uitbreiding van een bedrijf of de aanleg van een open haard. Bij veel veranderingen neemt de emissie echter niet toe, of daalt die, zoals bij verduurzaming van energieverbruik. Tot de decemberuitspraken waren binnen de Natura 2000-regels bedrijfsaanpassingen waarbij depositie niet toeneemt zonder vergunning mogelijk. Uit de jurisprudentie kon worden afgeleid dat geen sprake was van Natura 2000-activiteit, omdat geen toename van depositie aan de orde was en significante gevolgen daardoor uitgesloten waren. Na de decemberuitspraken is dit anders, intern salderen is vergunningplichtig geworden. Daarmee moet in de vergunningprocedure het project beoordeeld worden, waarbij blijkens de uitspraken van de Raad van State additionaliteit moet worden aangetoond. Kort gezegd betekent dit dat binnen de vergunningprocedure aangetoond moet worden dat de daling die voor intern salderen zou worden ingezet niet noodzakelijk is voor het bereiken van de natuurdoelen. Mocht die daling wel noodzakelijk zijn, dan is intern salderen niet mogelijk.

Er zijn geen gegevens om het aantal vergunningplichtige activiteiten na de december uitspraken betrouwbaar te schatten. Allereerst zijn er geen gegevens over aantallen bedrijfswijzigingen die mede de emissie van stikstof beïnvloeden. Maar ook al zouden die gegevens er zijn, dan ontbreken in veel gevallen gegevens om te bepalen of de emissie van de gehele activiteit boven of onder de rekenkundige ondergrens is.

Trede C

Op trede B gaat het om veranderingen van de emissie waarbij aard van de emissie niet wijzigt, en de depositie niet toeneemt, zoals bij uitbreiding van het aantal dieren bij een veehouderij gebruikmakend van intern salderen. Intern salderen was voor de december uitspraken ook mogelijk met emissies van een andere aard, zoals bij intern salderen met emissies van ammoniak uit stallen om een industriële activiteit of wonen mogelijk te maken. Trede C heeft betrekking op dergelijk intern salderen, dat na de december uitspraken ook vergunningplichtig is en waarbij additionaliteit moet worden aangetoond.

Ook over aantallen activiteiten op trede C zijn geen betrouwbare gegevens. Enige indicatie zouden functieveranderingen kunnen zijn, omdat een deel van de wijzigingen waar het in trede C om gaat een wijziging van het omgevingsplan (onder het oude recht bestemmingsplan) vereisen.

Trede D, E en F

Bij treden D, E en F gaat het om situaties waarbij de depositie op een locatie toeneemt als gevolg van een nieuwe activiteit, of wijziging van een bestaande. Dat kunnen kleine veranderingen zijn, zoals bij het neerzetten en in gebruik nemen van een mantelzorgwoning, tot grote depositietoename, zoals bij oprichting of uitbreiding van een veehouderij of een industrieel bedrijf met grote of middelgrote stookinstallaties.

Verschil tussen de treden zit vooral in de omvang van de emissie, in samenhang met de locatie waar die plaatsvindt. Hoe dichterbij een Natura 2000 gebied, hoe groter de depositie.

5. Perspectief verduidelijking vergunningplicht via systematiek milieuspoor

Uit paragraaf 3 volgt dat er veel activiteiten zijn die stikstofemissie veroorzaken en dat een groot aantal van die activiteiten vergunningplichtig is, wat zonder gebruik te maken van vrijstellingen op de vergunningplicht, tot een zeer groot aantal vergunningprocedures zou leiden.

Voorgaande betekent niet dat al die activiteiten vanuit de inhoud beschouwd daadwerkelijk een individuele beoordeling behoeven. De vraag aan de wetgever is hoe met dit gegeven om te gaan. Zo kan de wetgever ervoor kiezen de aanwijzing van de vergunningplicht niet aan te passen, en aan de uitvoeringspraktijk over te laten hoe met de situaties waarin op voorhand duidelijk is dat de vergunning verleend zou worden om te gaan. Eventueel kunnen ondersteunende documenten worden vastgesteld die de vergunningverlening vooral voor deze standaard situaties vergemakkelijken. Formeel moet dan wel een vergunningprocedure worden doorlopen, die tijd en middelen in beslag neemt.

De wetgever kan ook voor aanpassing van de vergunningplicht kiezen, en een deel van de vergunningplichtige situaties vergunningvrij maken, binnen de ruimte die de Europese regels daarvoor bieden. De uitdaging is dan om bij dat vergunningvrij maken te motiveren dat de vergunningprocedure niet nodig is voor het bereiken van de natuurdoelen.

Dezelfde situatie bestond aan het einde van de vorige eeuw in het "milieuspoor", bij de regels over milieu, waaronder regels voor lozingen. Er waren honderdduizenden situaties die formeel vergunningplichtig waren maar waarvoor de bevoegde instanties niet toekwamen aan toezicht en

handhaving op het al dan niet hebben van een vergunning, en al helemaal niet aan het verlenen van die vergunningen. En als ze dat al zouden doen, zou dat voor het milieu in de meeste gevallen geen noemenswaardig effect hebben. Dat effect kon wel worden bereikt door het stellen van algemene regels en het regelmatig actualiseren daarvan. Er is daarom destijds besloten om de vergunningplichten te beperken tot activiteiten waarbij individuele beoordeling echt nodig is en ook resultaat oplevert, en wat maatregelen betreft zo veel mogelijk in te zetten op algemene regels. Die algemene regels golden waar mogelijk ook voor vergunningplichtige activiteiten, zodat het afdwingen of mogelijk maken van voor milieu gunstige ontwikkelingen niet steeds individueel binnen vergunningprocedures hoefde plaats te vinden. Ook voor activiteiten de stikstof emitteren gelden dergelijke regels die onafhankelijk zijn van locatie en ook bij vergunningplichtige activiteiten gelden, zoals emissiegrenswaarden voor ammoniakemissie uit stallen of voor NOx emissies uit stookinstallaties. Voor lozingen van stikstof door de glastuinbouw zijn landelijk maatregelen afgedwongen (recirculatie, regenwaterbassins) en in de tijd dalende emissieplafonds vastgesteld die het in samenhang mogelijk maakten de vergunningplicht op te heffen.

In deze paragraaf wordt verkend of een dergelijke aanpak in de situatie die na de december-uitspraken is ontstaan ook waar het gaat om regels voor Natura 2000-activiteiten perspectief zou kunnen bieden. Daartoe wordt allereerst beschouwd of het juridische kader mogelijkheden biedt om deze systematiek te gebruiken.

5.1 Bevat juridisch kader mogelijkheden tot beperken vergunningplicht?

Er zijn in grote lijnen drie juridische mogelijkheden om het aantal vergunningplichtige situaties te beperken:

- door een generieke voortoets uit te voeren, en aan de hand daarvan te onderbouwen dat bepaalde activiteiten niet vergunningplichtig zijn, omdat in elk Natura 2000-gebied op voorhand **significante effecten** van die activiteiten kunnen worden uitgesloten. De jurisprudentie bepaalt voor elk habitatype en leefgebied waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen, voor elke locatie binnen dat gebied met zekerheid (geen resterende wetenschappelijke twijfel) aantasting kan worden uitgesloten. Die zekerheid moet er zijn voor de hele periode waarvoor het vergunningvrij maken geldt, voor alle activiteiten die in die periode gebruik zouden kunnen maken van de vrijstelling. In het milieuspoor worden milieueffecten meestal beschouwd aan de hand van realistische worst-case situaties, dat kan ook hier helpen, en kan van invloed zijn op de omvang en vormgeving van de vrijstelling.
- door een generieke passende beoordeling uit te voeren, en aan de hand daarvan activiteiten vergunningvrij te maken, omdat in elk Natura 2000-gebied op voorhand **aantasting** ten gevolge van die activiteiten kan worden uitgesloten. Op basis waarvan voor elk habitatype en leefgebied waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen, voor elke locatie binnen dat gebied met zekerheid (geen resterende wetenschappelijke twijfel) aantasting kan worden uitgesloten. Die zekerheid moet er zijn voor de hele periode waarvoor het vergunningvrij maken geldt, voor alle activiteiten die in die periode gebruik zouden kunnen maken van de vrijstelling. Ook hiervoor kan met realistische worst case situaties bij totstandkoming van algemene regels worden gewerkt.
- door voor bepaalde activiteiten de ADC toets generiek te doorlopen, en aan de hand daarvan activiteiten vergunningvrij te maken. Nadat eerst zoveel mogelijk is geprobeerd de effecten van een project te mitigeren, kan op grond van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn toch een vergunning worden verleend als er geen **Alternatieven** voor het project (of plan) zijn, sprake is van een **Dwingende reden** van groot openbaar belang en **Compenserende maatregelen** worden genomen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen. Dit wordt de ADC-toets genoemd.

Deze notitie gaat alleen in op de eerste twee mogelijkheden. Hieronder wordt nader ingegaan op het op voorhand uitsluiten van significante effecten (voortoets) of aantasting (passende beoordeling).

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de Omgevingswet juridische mogelijkheden bevat om activiteiten vergunningvrij te maken. Deze mogelijkheid volgt uit artikel 5.1 van de Omgevingswet en kan op AMvB niveau worden uitgewerkt. Het kunnen inzetten daarvan wordt waar het gaat om de effecten van activiteiten op Natura 2000-gebieden vooral begrensd door de Habitatrichtlijn zelf. Maar ook die richtlijn biedt ruimte voor zowel een generieke voortoets als een generieke passende beoordeling. In de uitspraak over de bouwvrijstelling heeft de Afdeling hier expliciet aandacht aan besteed.

Onder punt 33.3 van de uitspraak is expliciet op een **generieke voortoets** ingegaan:

"Uit het vervolg van het PAS-arrest kan echter worden afgeleid dat het Hof het niet uitgesloten acht dat een bepaalde categorie van projecten in een nationale regeling wordt uitgezonderd van de vergunningplicht - en daarmee van een individuele passende beoordeling van de gevolgen van die projecten voor de betrokken gebieden. Volgens het Hof is zo'n vrijstelling van een vergunningplicht, en

daarmee van een individuele passende beoordeling van de gevolgen van die projecten voor de betrokken gebieden, mogelijk indien op grond van objectieve omstandigheden met zekerheid kan worden uitgesloten dat die projecten afzonderlijk of in combinatie met andere projecten significante gevolgen kunnen hebben voor die gebieden"

Onder punten 37.3-37.4 van de uitspraak wordt ingegaan op een **generieke passende beoordeling**: *"Uit die rechtspraak kan weliswaar worden afgeleid dat het niet zonder meer in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn als projecten worden toegestaan op basis van een generieke beoordeling (zie de overwegingen 5 en 5.1 van de PAS-uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019). Uit de rechtspraak van het Hof kan echter ook worden afgeleid dat het voorzorgsbeginsel een zeer grote, zo niet doorslaggevende, rol speelt bij het toestaan van projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Daarbij kan als voorbeeld worden gewezen op punt 119 van het PAS-arrest. Daarin overwoog het Hof dat een gemiddelde waarde in beginsel niet kan garanderen dat een activiteit voor geen enkel beschermd gebied significante gevolgen zal hebben, "aangezien dergelijke gevolgen met name lijken af te hangen van de omvang en mogelijke intensiteit van die activiteiten, de eventuele omstandigheid dat de plaats waar de activiteiten worden verricht zich in de nabijheid van het betrokken beschermde gebied bevindt, en bijzondere omstandigheden waardoor dat gebied zich mogelijk kenmerkt, bijvoorbeeld de omstandigheid dat sprake is van de combinatie met andere stikstofbronnen".*

Dit duidt erop dat een project dat (mogelijk) significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden nooit mag worden toegestaan zonder dat daaraan een generieke of individuele passende beoordeling ten grondslag ligt."

Het probleem van de bouwvrijstelling was onder andere dat daar wel een generiek betoog aan ten grondslag lag maar dat voor het beperkte deel van de bouwactiviteiten waarvoor gelet op artikel 6.3, derde lid van de Habitatrichtlijn een passende beoordeling zou moeten worden gemaakt deze niet heeft plaatsgevonden, individueel of generiek.

In de samenvatting van de uitspraak gaat de Afdeling ook in op dit vraagstuk en geeft aan dat *"zowel bij een voortoets als bij een passende beoordeling moeten de gevolgen van het project voor de individuele Natura 2000-gebieden worden onderzocht. Dit is dus geen beoordeling op een ander, hoger schaalniveau."*

Generieke voortoets en generieke passende beoordeling zijn dus op zich wel mogelijk, maar daarin moeten wel de gevolgen voor alle individuele Natura 2000-gebieden worden onderzocht. Een algemeen betoog op hoger schaalniveau dat niet ingaat op de gevolgen van activiteiten op individuele gebieden is niet mogelijk.

Voor de beleidskeuze over het al dan niet aanpassen van de vergunningplicht en de uitwerking daarvan is ook relevant dat de Raad van State heeft gezegd dat een voortoets in de kern een strengere toets is dan een passende beoordeling, omdat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden in de voortoets dan zonder meer uitgesloten moeten zijn (zie overweging 34.3 van de uitspraak over de bouwvrijstelling en overweging 11.3 van de uitspraak van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4448). Als het in de voortoets niet mogelijk blijkt om de significante gevolgen van activiteiten zonder meer uit te sluiten, kan het nog wel zo zijn dat bij nadere beschouwing in de passende beoordeling blijkt dat aantasting ten gevolge van die activiteiten wel kan worden uitgesloten. Dit kan een reden zijn om beleidsmatig te kiezen voor vrijstelling van de vergunningplicht uitgaande van een generieke passende beoordeling, in plaats van een generieke voortoets. De passende beoordeling kan dan meer handelingsperspectief voor bedrijven bieden, maar vereist wel een gedetailleerder beoordeling en onderbouwing.

5.2 kunnen de mogelijkheden die het juridisch kader biedt ook daadwerkelijk worden benut?

Antwoord op deze vraag is afhankelijk van de inhoudelijke beschouwing van activiteiten en effecten op Natura 2000-gebieden. Het beleid moet kort gezegd het benodigde materiaal voor de juridische vormgeving leveren.

Ervaringen uit het milieuspoor leren dat de inhoudelijke beschouwing het beste kan plaatsvinden aan de hand van doordacht gekozen categorieën van activiteiten. Vanwege de verschillen in het Europese juridische kader (de Habitatrichtlijn benadrukt sterk de koppeling van beschouwingen aan specifieke omstandigheden en kenmerken van het gebied) moet het gebruikmaken van ervaringen doordacht plaatsvinden.

Dit wordt hieronder aan de hand van het **voorbeeld van stookinstallaties** geïllustreerd.

Veel NOx emissies bij bedrijven en woningen worden in belangrijke mate bepaald door emissies vanuit de stookinstallaties, naast emissies die het gevolg zijn van aan met het bedrijf samenhangende verkeersbewegingen waarbij voertuigen met verbrandingsmotoren worden ingezet.

De regelgeving voor activiteiten maakt onderscheid naar grootte van de stookinstallatie aan de hand van het nominaal thermisch ingangsvermogen. Er gelden regels voor:

- grote stookinstallaties van meer dan 50 MW, voornamelijk in energiecentrales, raffinaderijen en de chemische industrie.
- middelgrote stookinstallaties tussen 1 en 50 MW
- kleine stookinstallaties van onder 1 MW, waarbij nog de onderscheid is tussen 0,1 en 1 MW, en onder 0,1 MW (100 Kw).

Over de emissies van deze stookinstallaties is het nodige bekend. Voor middelgrote stookinstallaties (1-50 MW) start voor komend jaar een Europese rapportageverplichting over de emissies. De rapportage vindt plaats vanuit het Scios-afmeldsysteem van de keuringen die van uit paragraaf 4.126 van het Bal verplicht zijn. In het afmeldsysteem worden ook de emissiegegevens opgeslagen. Een paar maanden geleden is een test run gedraaid. Het gaat om circa 13000 stookinstallaties die in Europa in 128 categorieën zijn ingedeeld. Nederland kent slechts 32 categorieën. Op basis van de gerapporteerde emissies kunnen beschouwingen over depositie op verschillende afstanden van de Natura 2000-gebieden plaatsvinden en kun je per categorie het aantal kg geëmitteerd NOx berekenen.

Daarnaast is er nog een veelvoud van de installaties tussen 100-1000 kW. In totaal gaat het zelfs om meer dan 120000 stookinstallaties. Daarvan kunnen de emissies op basis van de emissiegrenswaarde worden uitgevoerd. Voor een aardgasgestookte ketel gaat het dan om een uuremissie van 0,072 kg NOx (of 1,56 mol N) per MW uit.

Uitgaande van bovenstaande gegevens kan op zich voor in initiatiefnemers begrijpelijke criteria (namelijk het nominaal thermisch ingangsvermogen) worden aangegeven wanneer in ieder geval geen sprake zal zijn van de overschrijding van de drempelwaarde (trede A in de Emissie en depositie piramide). Uiteraard heeft de hoogte van de rekenkundige ondergrens een zeer grote invloed op de uitkomst van de berekening.

Van de situaties die boven de rekenkundige ondergrens uitkomen zal bij projecten die het bedrijf betreffen vaak sprake zijn van intern salderen. Dat kan sinds de december-uitspraken niet meer in de voortoets, maar wel in de passende beoordeling – de kern van de uitspraak is juist dat intern salderen pas in vergunningprocedure kan. Als er sprake is van intern salderen met werkelijke emissies zal het project in ieder geval niet leiden tot toename van de stikstofdepositie en zal dus in de passende beoordeling de beschouwing over additionaliteit bepalend zijn voor de vraag of het project door kan gaan of niet. Daarbij moet bezien worden wat het project als geheel (dus ook de ongewijzigde onderdelen) voor effect heeft. Als bijvoorbeeld bij een bestaande school die depositie boven de ondergrens veroorzaakt een aanbouw plaatsvindt met eigen cv-ketel moet niet alleen naar de aanbouw worden gekeken, maar naar de depositie veroorzaakt door de gehele school na wijziging, dus inclusief het al bestaande schoolgebouw met daarin aanwezige stookinstallatie. Vanuit het al dan niet inzetten van een generieke passende beoordeling is de vraag in hoeverre ook deze beschouwing individueel moet plaatsvinden. Als het inhoudelijk antwoord op deze vraag ontkennend is, kan het intern salderen worden betrokken in het besluit over al dan niet vergunningvrij maken. Dat kan leiden tot vergunningvrij maken van stookinstallaties ook met hogere depositie dan een rekenkundige ondergrens van 0,01 of 1. In die inhoudelijke beschouwing kan een rol spelen of de emissie waarmee intern gesaldeer wordt ook afkomstig is van een stookinstallatie, of dat die een andere oorsprong heeft, bijvoorbeeld agrarisch gebruik van gronden.

Naast situaties van intern salderen kunnen er ook stookinstallaties zijn die op de locatie waar ze gerealiseerd worden tot een toename van emissie vanuit die locatie kunnen leiden. Intern salderen biedt dan geen oplossing. Passende beoordeling verloopt dan anders, waarbij ofwel uitsluitend naar de emissie vanuit het gehele project na wijziging kan worden gekeken, ofwel extern salderen in de beoordeling kan worden betrokken.

Bovenstaande kan voor de stookinstallaties leiden tot een concreet ingevulde piramide, die het startpunt kan zijn van de juridische vormgeving. Daar waar bij het invullen van de piramide juridische risico's worden onderkend, kan nog gekeken worden naar mogelijkheden om deze te verkleinen. Op enkele van deze mogelijkheden wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Om het speelveld waarbinnen de beschouwing moet plaatsvinden wat te verkleinen kan bezien worden in welke gevallen stookinstallaties al vergunningplichtig zijn in het milieuspoor. Als dat het geval is, kan bovenstaande beoordeling namelijk ook plaatsvinden in samenhang met of binnen die vergunningplicht, en hoeft de activiteit niet vergunningvrij te worden gemaakt. Het vergunningplichtig zijn voor de Natura 2000-activiteit kan dan wel gevolgen hebben voor de te volgen procedure.

6. mogelijkheden die het juridische risico beperken

Volgens de jurisprudentie leidt de passende beoordeling tot een groen licht voor het project wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn. Het feit dat er geen **redelijk wetenschappelijke twijfel** over het uitblijven van schadelijke gevolgen mag zijn, betekent dat de passende beoordeling **geen absolute zekerheid** hoeft te geven over het uitblijven van aantasting van de natuurlijke kenmerken als gevolg van een plan of project.

Maar wat is redelijke wetenschappelijke twijfel? Bij de generieke passende beoordeling kan daarbij de beschouwing van de meest kwetsbare situatie twijfel doen ontstaan over de generieke beoordeling als geheel. Het is dan een beleidsmatige keuze: is er voldoende vertrouwen, of wordt gekozen voor het beperken van het juridische risico?

Er zijn mogelijkheden de juridische risico's van de varianten te beperken, namelijk: beperking van de vrijstelling qua tijdsduur, locatie en omvang, waardoor op voorhand een betere bepaling van de effecten en benodigde beschermingsmaatregelen kan plaatsvinden.

In het milieuspoor zijn verschillende mogelijkheden gebruikt om het juridische risico te beperken.

Veelgebruikte mogelijkheid is het inbouwen van maatwerkmogelijkheden om de meest kwetsbare situaties op maat te kunnen beschermen, zonder dat de vergunningplicht landelijk te ruim hoeft te worden gehouden. Maatwerk kan via:

- ruimte bieden voor maatwerkvoorschriften
- ruimte bieden voor decentrale algemene regels
- ruimte bieden voor instellen van een decentrale vergunningplicht

Kijkend vanuit de Habitatrictlijn ligt het ruimte bieden voor een decentrale aanvullende vergunningplicht het meest voor de hand. Voor de implementatie is het niet nodig dat het Rijk de vereiste vergunningplicht instelt. Wel is het zo dat indien anders dan nu een rol zou worden weggelegd voor aanvullende provinciale vergunningplichten de provincie eerst de gelegenheid zou moeten hebben deze in te stellen, zodat er geen tijdelijk implementatiegat ontstaat. Pas daarna zou de vrijstelling in kunnen gaan.

Om in de juridische tekst de aanvullende rol van de provincie tot uitdrukking te brengen zou artikel 4.26 van het Bkl eventueel kunnen worden aangepast:

Artikel 4.26 (beheerplan Natura 2000)

Een beheerplan Natura 2000 als bedoeld in artikel 3.8, derde lid, of 3.9, derde lid, van de wet bevat, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, bedoeld in artikel 3.58, eerste lid, in ieder geval een beschrijving van de voor het Natura 2000-gebied:

- a. nodige instandhoudingsmaatregelen, bedoeld in de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onder b, c en d, en 4, eerste lid, eerste zin, of tweede lid, van de vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn;
- b. nodige passende maatregelen, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn; en
- c. beoogde resultaten van de maatregelen, bedoeld onder a en b.

In zekere zin betekent het een omkering van wat het nu is. Nu stelt het Rijk een zeer vergaande vergunningplicht in, waarbij provincie activiteiten vergunningvrij kan maken:

Artikel 11.19. (aanwijzing vergunningvrije gevallen en gevallen beperking reikwijdte vergunningplicht in omgevingsverordening)

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, geldt niet voor een Natura 2000-activiteit in gevallen aangewezen in een omgevingsverordening.
2. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, geldt in gevallen aangewezen in een omgevingsverordening niet voor zover het gaat om gevolgen die samenhangen met een bij de omgevingsverordening bepaalde factor die een daarbij bepaalde drempel niet overschrijdt.

Een andere manier van risicobeperking is het in rijksregels inbouwen van iets meer bescherming. Voor de stikstofproblematiek zou dat kunnen door in het Bal minder of geen vrijstelling van de vergunningplicht te geven binnen een bepaalde zone (bijvoorbeeld 250, 500 of 1000 meter) rondom

Natura 2000-gebieden, omdat activiteiten die daar plaatsvinden een depositiepiek vooral aan de rand van het Natura 2000-gebied kunnen geven. De provincie zou dan in die zone eventueel met gebruikmaking van bovenstaand artikel 11.19 de vergunningplicht kunnen inperken door aanwijzing van vergunningvrije gevallen.

Bijlage: enkele voorbeelden van depositie veroorzaakt door activiteiten afhankelijk van afstand tot natuur

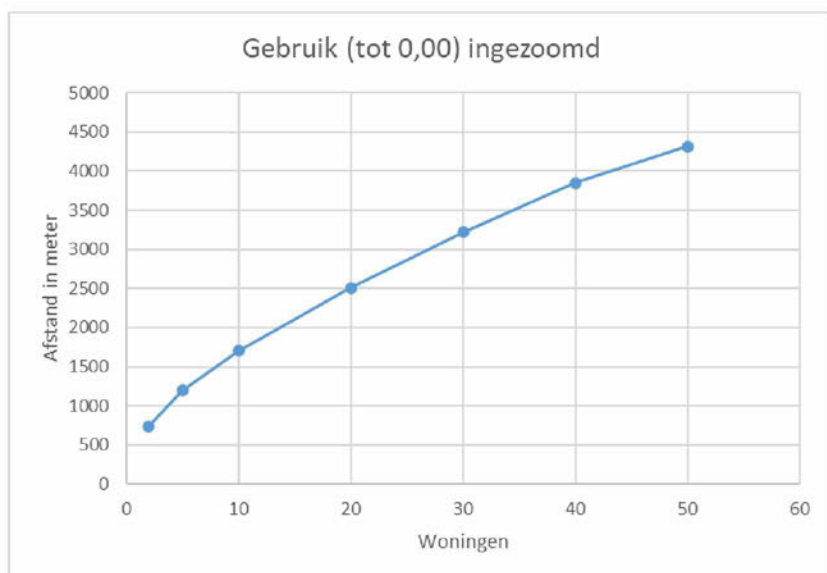
Depositie van ammoniak afkomstig van een rundveebedrijf op verschillende afstanden

Afstand	Depositie 100 koeien	Depositie 200 koeien
0	3950	7181
500 m	61	123
1000 m	13	25
4 km	1,06	2,11
5 km	0,8	1,58
10 km	0,30	0,60
22 km	0,08	0,15

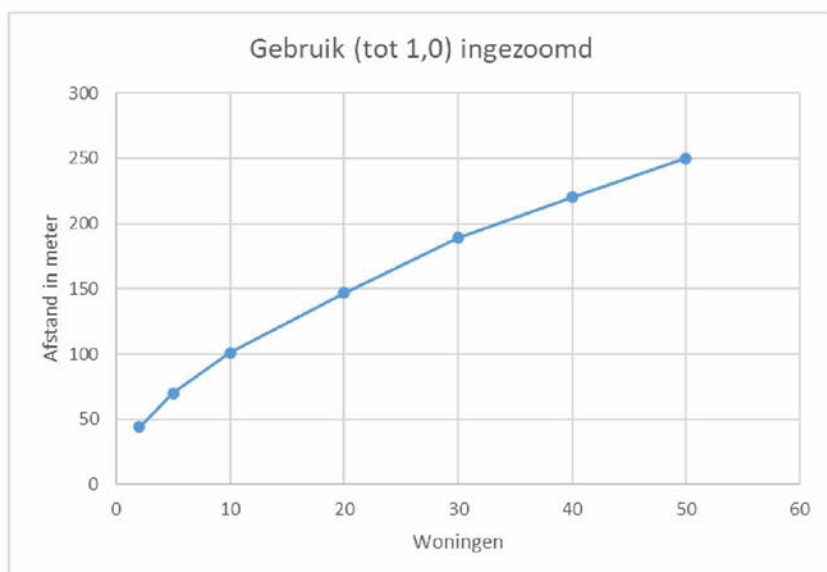
Depositie van wonen

Grafieken, waarbij het verband tussen het aantal woningen en de afstand tot een Natura 2000-gebied waarbij de ondergrens niet wordt overschreden is weergegeven. Uit de grafieken valt dan af te leiden dat als de combinatie van woningaantallen en afstand tot Natura 2000-gebied boven de grafieklijn ligt, de bijdrage aan de stikstofdepositie niet meer zal zijn dan de betreffende drempelwaarde.

Bij huidige ondergrens van 0,005 komen 20 woningen op 2,5 km op die ondergrens

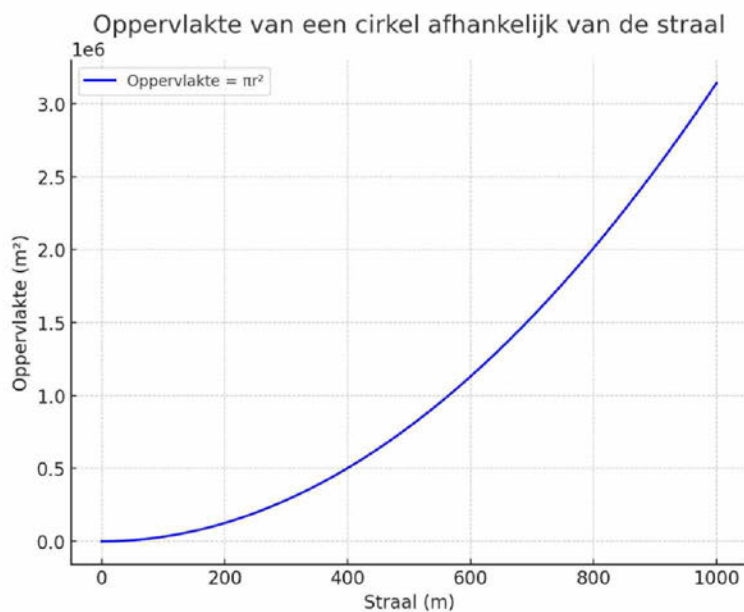
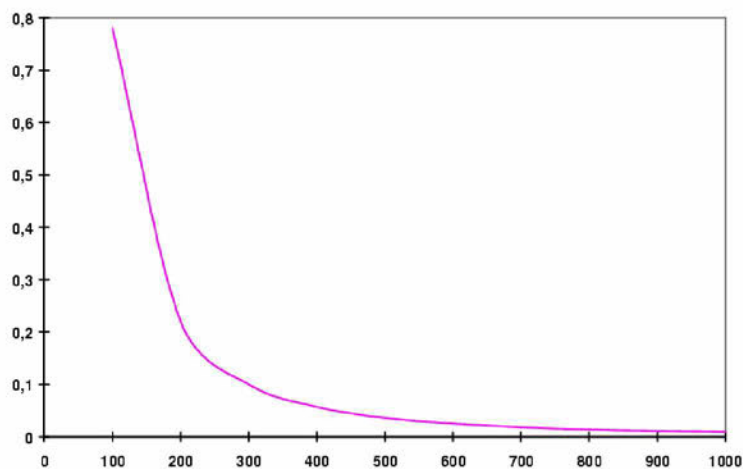


Bij ondergrens van 1,0 komen 20 woningen op 150 m op die ondergrens



De depositie daalt zo snel met afstand niet alleen omdat er op grotere afstanden minder stikstof neerslaat, maar ook omdat het neerslaat op een veel groter oppervlak.

In onderstaand grafiek is de berekende depositie op bos (in mol per hectare per jaar) als gevolg van de emissie van 1 kg ammoniak uitgezet als functie van de afstand van de bron (in meters).



Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid
Aanbiedingsformulier
voor RFL

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Ambtelijk-technische exercitie mogelijke maatregelen (stikstof/natuur)

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Ambtelijk-technisch is uitgewerkt hoe stikstofreductie kan worden behaald en geborgd om te voldoen aan de doelstellingen van de MCEN. Aan de MCEN wordt gevraagd om richting te geven op deze uitwerking zodat een programma van maatregelen nader vormgegeven kan worden.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voor dit agendapunt wordt een aantal stukken aangeleverd:
- Aanbiedingsnota MLVVN bij scenario's t.b.v. spoor 2
- Ambtelijk-technische exercitie mogelijke maatregelen (stikstof/natuur)
- Bijlage 1: MC-notitie 1 april maatregelpakket spoor 2
- Bijlage 2 onderbouwing ordegrootte opgave vergunningverlening

Voorgesteld besluit *

Instemmen met het voorstel.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

4-4-2025

Kenmerk *

98122183

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO E&N
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☐ BZK ☐ EZK ☐ I&W ☐ SZW ☐ VWS ☐ LNV
☐ BZ ☐ Def ☐ Fin ☐ OCW ☐ JenV ☐ BH&OS
- Omschrijving geschilpunten -

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Naam * | <u>Persoonsgegevens</u> | <u>Persoonsgegevens</u> |
| Afdeling * | <u>LG&S, TLG</u> | <u>LG&S, TLG</u> |
| Telefoonnummer * | <u>Persoonsgegevens</u> | <u>Persoonsgegevens</u> |
| E-mailadres * | <u>Persoonsgegevens @minInv.nl</u> | <u>Persoonsgegevens @minInv.nl</u> |

Aanbiedingsnota MLVVN bij scenario's t.b.v. spoor 2

Advies:

- De MCEN heeft vorige week het verzoek gedaan voor een ambtelijke notitie, waarbij het eerder gepresenteerde scenario wordt aangevuld met een scenario waarbij de maatregelen optellen tot 50% emissiereductie.
- U kunt reflecteren op deze oplegnota en bijgevoegde scenario's.

Kernpunten

- De MCEN heeft vorige week het verzoek gedaan voor een notitie, waarbij het eerder gepresenteerde scenario wordt aangevuld met een scenario waarbij de maatregelen optellen tot 50% emissiereductie.
- In de bijlage treft u dit document aan, en ook het eerder gepresenteerde scenario dat maximaal optelt tot een eveneens al ambitieuze emissiereductie van 46%.
- Het is juridisch niet zeker dat een stikstof-emissiereductie van 50% leidt tot het op gang brengen van vergunningverlening, zoals het dat ook niet is met 40% of 70%. Binnen het huidige stelsel is het verkrijgen van die zekerheid nauwelijks mogelijk.
- Het instemmen met een dermate hoge emissiereductie en bijbehorende gevolgen is in bepaalde sectoren ontwrichtend voor de gehele keten en daarmee onverantwoord, terwijl uitsluitend sturen op stikstof geen zekerheid biedt op het beoogde doel van de MCEN. Daarnaast is het juist de bedoeling naar de toekomst toe op andere drukfactoren te sturen ten einde de natuur daadwerkelijk te verbeteren.
- Tevens wordt in dit scenario gestuurd op de omvang van de veestapel, en onteigening op basis van milieudoelen, welke in strijd zijn met het Hoofdpijnenakkoord.

Toelichting

- De MCEN heeft vorige week gevraagd om een scenario met emissiereductie van 50%, op basis van uitlatingen van het PBL.
- Dit geeft geen garantie dat de vergunningverlening weer op gang kan komen. Blijkens de ambtelijke notitie komt dan nog steeds slechts 44% van het stikstofgevoelige areaal onder de KDW.
- Het is niet realistisch om te verwachten dat – met welke mate van stikstofreductie dan ook – de vergunningverlening binnen het huidige stelsel geborgd en duurzaam tot stand komt. Veel bestaande en nieuwe activiteiten zullen binnen het huidige juridische systeem invloed blijven hebben op overbelaste stikstofgevoelige habitats, gezien de dichtheid daarvan in Nederland. Dit geldt ook voor nog hogere reductiepercentages.
- Verder ontbreekt een analyse van de verwachte effecten. Die zijn naar verwachting zeer fors. Uitvoering van dit pakket kan leiden tot het ineensinken van gehele (deel)ketens binnen de agrarische sector, daarmee voor maatschappelijke ontwrichting en veel persoonlijk leed, zoals in het verleden is gebleken.
- Een voorbeeld van een zeer ingrijpende maatregel is het omslaan van een reductiedoel naar een bedrijfsdoel, waarbij dat doel bovendien nog strenger kan worden in het kader van de benoemde borging.
- De enige, echte houdbare weg is de overgang naar een nieuw stelsel van vergunningverlening, waarbij ingezet wordt op verbetering alle drukfactoren op habitat en in het natuurbeleid uit wordt gegaan van de daadwerkelijke staat van de natuur.
- Voor de korte termijn is de juiste weg het zorgen voor een geborgde daling van stikstofemissie, in combinatie met versterkte inzet op (geborgde) daling van andere drukfactoren en mitigerende maatregelen als beheer en onderhoud.

Bijlage:

- Ambtelijk concept – ambtelijk-technische exercitie pakketten (50%)
- Contouren programma van maatregelen spoor 2 (stuk MCEN d.d. 1 april 2025)
- Onderbouwing orde-grootte opgave – ambtelijk technische opdracht

Ambtelijk concept – ambtelijk-technische exercitie pakketten

I. Inleiding

Op 1 april jl. heeft de MCEN verzocht om ambtelijk-technisch in beeld te brengen met welke maatregelen per sector een emissiereductie van 50% ten opzichte van 2019 gerealiseerd kan worden, waarin ook zonering is betrokken (dat is een verzwaring ten opzichte van eerder voorgelegde maatregelpakketten). Met deze notitie wordt aan dit verzoek voldaan, zonder daarbij rekening te houden met de politieke weging van maatregelen, waarover nog geen overeenstemming bestaat. Een aantal opmerkingen daarbij:

- Van deze variant is door deelnemers aan de MCEN aangegeven dat ze niet passen in een uitvoerbare en haalbare aanpak, zie hiervoor specifiek ook de oplegger bij dit document van de Minister van LNVN
- T.a.v. deze exercitie is door enkele bewindspersonen aangegeven dat deze nog steeds teveel uitgaat van de huidige systematiek rondom vergunningverlening en onvoldoende de systeemaanpassingen uit spoor 1 verdisconteert
- T.a.v. de sociaal maatschappelijke impact is door deelnemers aangegeven dat deze disproportioneel is
- T.a.v. eerdere pakketten is door enkelen aangegeven dat deze volgens hen niet volstaan
- Verscheidene van deze maatregelen wijken af van stellingnames in de Tweede Kamer, Hoofdpijnenakkoord, regeerprogramma. De juridische uitspraken en de instelling van de MCEN dateren van hierna.

In deze notitie wordt toegelicht welke overwegingen er zijn rondom borging van de aanpak (III.). Vervolgens is per sector een inventarisatie opgenomen van de technisch-theoretische mogelijkheden (IV.). Ook is een indicatie van de financiële aspecten opgenomen (V.). Voor elk pakket geldt dat rekening moet worden gehouden met de sociaal-economische en maatschappelijke impact, daarover is een kort overzicht toegevoegd (IV.) In bijlage 1 is voor natuur een totaalinzet opgenomen.

II. Beslis/bespreekpunten

De MCEN wordt gevraagd:

- richting te geven op de voorgelegde maatregelpakketten (inclusief sociaal-maatschappelijke impact, maatvoering, inhoud en borging), zoals voor de sectoren en voor natuur is neergelegd;
- en richting te geven op de afronding van die maatregelpakketten.

III. Borging van de aanpak

Onder een geborgde aanpak wordt verstaan dat het maatregelpakket als geheel met zekerheid tot de beoogde stikstofemissiereductie en natuurherstel leidt. Voldoende borging is nodig bij alle sectoren, op nationaal niveau en regionaal niveau. Dit is noodzakelijk om lokaal additionaliteit te kunnen onderbouwen, zodat de vergunningverlening weer op gang komt. Bij een geborgd pakket is niet noodzakelijk dat het benodigde effect al direct optreedt, maar dat wel gegarandeerd kan worden dat het effect tijdig is gerealiseerd. Er zijn verschillende aspecten die bijdragen aan de mate van borging van het programma van maatregelen:

- Type maatregelen (normerend/verplichtend versus vrijwillig);
- Tempo: is het effect op korte termijn of op lange termijn voorzien;
- Vooraf vastgelegde bijsturing (bij tegenvallende voortgang);
- Wettelijk vastleggen van reductiedoelen per sector en/of afrekenbare normen per bedrijf;
- Interbestuurlijke afspraken over verantwoordelijkheden en bijsturing;
- Vastleggen van voldoende financiële middelen voor het programma van maatregelen;
- Het onderbouwen dat het effect van (autonome) ontwikkelingen op alle beleidsterreinen geborgd zijn (bijv. vanwege andere beleidsdoelen zoals klimaat of omdat ondernemingen uit zichzelf verduurzamen).
- Er zijn ook voorbeelden van borging uit het buitenland die behulpzaam kunnen zijn, zoals de gehanteerde aanpak in Vlaanderen: met ruimte voor vrijwilligheid maar ook vastgelegde actie als reductiedoelen niet worden gerealiseerd.

Emissiereductie van 50% ten opzichte van 2019 – zie ook bijlage 2

De systematiek van de VHR kijkt per definitie op lokaal (gebieds- en op habitat)niveau naar de vraag of een nieuw project mogelijk negatieve significante gevolgen kan hebben. Er is geen exacte kwantificering van wat een voldoende grote stap aan landelijk generieke emissiereductie is. Het is onmogelijk met zekerheid te zeggen welk effect natuurmaatregelen en stikstofreductie in samenhang op de staat van de natuur zullen hebben. Wel zijn er verschillende zekerheidsgraden of een pakket van bron- en natuurmaatregelen voldoende onderbouwing geeft om juridisch stand te houden. Het opbouwen van jurisprudentie is de enige manier om zeker te weten dat een aanpak standhoudt.

Bij de pakketten in deze notitie is conform verzoek van de MCEN uitgegaan van een emissiereductie van 50% ten opzichte van 2019. De inschatting is dat een emissiereductie van een dergelijke ordegrrootte plus een gebiedsgerichte inzet genoeg is als onderlegger voor het op gang brengen van de vergunningverlening. Bij deze inschatting is relevant dat volgens het PBL bij 50 procent er een belangrijk kantelpunt is in de hoeveelheid stikstofgevoelig areaal waarbij de overschrijding fors wordt teruggebracht (tot niet meer dan 100 mol). Door de inzet van het kabinet op een aanpak van bredere drukfactoren is het mogelijk om een gedeelte van de risico's die gepaard gaan bij deze overschrijding te mitigeren. Een ordegrrootte van 50% komt overeen met wat er eerder door de commissie-Remkes is geadviseerd, en ook door PBL wordt aangegeven als de 'sweet spot'. Ecologisch gezien is het ook zo dat bij een ordegrrootte reductie van 50% andere ecologische maatregelen meer effect hebben.

Procespositie

IV. Ambtelijke inventarisatie mogelijke maatregelen i.r.t. het verzoek van de MCEN

Onderstaand is per sector ambtelijk-theoretisch in beeld gebracht welke maatregelen denkbaar zijn om tot een stikstofemissiereductie in de ordegrrootte van 50% emissiereductie te komen t.o.v. 2019 met voldoende borging (kwantitatief). Voor het vraagstuk timing (2030 of 2035) is bij elk van de sectoren aangegeven wat de richtingen zouden kunnen zijn om 50% emissiereductie reeds in het eerste geval te realiseren (kwalitatief). Deze timing is van belang aangezien in 2030 aan dit vereiste zou moeten worden voldaan op basis van het thans vormgegeven vonnis in de Greenpeace-zaak (waarbij een strategische keuze voor het aantekenen van beroep vandaag voorligt). Voor de kans van het slagen van het hoger beroep is van belang dat wordt voorzien in een pakket maatregelen waarvan objectief kan worden betoogd dat het maximale is dat kan worden uitgevoerd (omdat verdergaande stappen zouden leiden tot onaanvaardbare gevolgen).

Voor al deze maatregelen geldt dat er wezenlijke afwegingen te maken zijn ten aanzien van kosteneffectiviteit, precieze maatvoering, uitvoerbaarheid en sociaal-economische en maatschappelijke consequenties. Voor elke sector geldt dat ervoor wordt gezorgd dat emissiereductie ook op maatregel/bedrijfsniveau wordt geborgd; de borging loopt per sector nog uiteen

Onderstaande tabellen bevatten verscheidene extra maatregelen ten opzichte van het maatregel-pakket zoals dat in de MC van 1 april voorlag; bovendien is de maatvoering van maatregelen aangescherpt. In de bijlage 1 is voor de volledigheid de tabel van de vorige MC nog eens toegevoegd.

Industrie

Tabel 1: Industrie – ambtelijke voorbeeldpakket

Maatregel	Emissiereductie tot 2030	Emissiereductie tot 2035	Kosten Rijk	Borging
Intensivering Aanpak Piekbelasters (API)	0,55 kton NH ₃	0,55 kton NH ₃	Eenmalig: €80,8 mln.	• De NH ₃ reductie wordt georganiseerd met een voortzetting van de API (subsidie) aanpak die is gebaseerd op inzichten verkregen uit de eerste ronde (belangstelling, kosten en opbrengsten) De reductie wordt daarnaast gestut op nieuwe emissienormen uit het BAL en de nieuwe verplichting uit de Richtlijn Industriële Emissies om aan de scherpe kant van de bandbreedte te vergunnen.
Gebiedsgerichte aanpak industrie Gelderland	PM	PM	PM	
Gerichte aanpak basisindustrie binnen zonering/(significante)strook	PM	PM	PM	
Verduurzaming afvalverbrandingsinstallaties**	1,1 kton NO _x	1,1 kton NO _x	Structureel p.j.: €-231 mln.	

				**is geborgd in het klimaatpakket 2025
Totale potentie (max.)	0,55 kton NH ₃ 1,1 kton NOx	0,55 kton NH ₃ 1,1 kton NOx	Eenmalig: €80,8 mln. (+ PM). Structureel: €-231 mln. p.j.	

Haalbaarheid van 50% emissiereductie in 2030 (in de industrie):

In de sector industrie wordt met de opgenomen maatregelen een emissiereductie van 50% t.a.v. ammoniak in 2030 reeds gerealiseerd.

Landbouw

Tabel 2: Landbouw - ambtelijk technisch pakket

Maatregel	Emissie-reductie tot 2030 (kton NH ₃)	Emissie-reductie tot 2035 (kton NH ₃)	Kosten Rijk	Borging
Managementmaatregelen (doelsturing)	11 kton	17 kton	Eenmalig 0,18 mld. (tot 2030); Eenmalig 0,33 mld. (tot 2035)	- De te behalen reductie van emissie op sector-niveau wordt vertaald naar een norm op bedrijfsniveau. - De norm op bedrijfsniveau voor 2030 en 2035 wordt vastgelegd in regelgeving. Het niet naleven van de norm wordt gesanctioneerd met als doel om alsnog naleving te realiseren. - Er wordt een adequaat toezicht en controle regime ingevoerd
Aanpassing stallen (doelsturing)	2 kton	13 kton	Eenmalig 0,33 mld. (tot 2030); Eenmalig 1,72 mld. (tot 2035).	
Emissiearm aanwenden van vloeibare stikstofkunstmest (doelsturing)	1 kton	1 kton	PM	
Extensiveringsregeling melkveehouderij	0,8 kton	0,8 kton	Eenmalig 0,8 mld.	- Om via vrijwillige uitkoopregelingen het beoogde doel te bereiken is voldoende middelen voor een adequate regeling een voorwaarde. Het stellen van normen op bedrijfsniveau maar ook het invoeren van een graslandnorm bevorderen de deelname. - De opbrengst van vrijwillige regelingen is niet gegarandeerd. - Om een vangnet te creëren dat wel geborgd is zijn twee mogelijkheden: 1) Via doelsturing: Op het peiljaar wordt bepaald wel deel van de opgave nog niet is bereikt en dit wordt evenredig toegevoegd aan de doelsturingsopgave van x jaar later. Aandachtspunt: voorkomen onhaalbare normen, en voorkomen schuivende doelpalen. 2) Via rechten: - Optie a: Voor het deel van de opgave dat niet bereikt is op het peiljaar worden dierrechten uit de markt gehaald. De rechten worden niet permanent doorgehaald, maar blijven beschikbaar voor de overheid om op een later moment (geheel of gedeeltelijk) vrij te geven aan veehouders om ze te gebruiken om dieren te houden. Dat zou kunnen als er meer reductie is bereikt dan nodig voor de sectoropgave.
Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocatie (incl. sturen op omvang sectoren, zoals kalverhouderij)	6 kton	11 kton	Eenmalig 3 mld. (tot 2030) Eenmalig 6 mld. (tot 2035)	

				Optie b: Voor het deel van de opgave dat niet bereikt is op het peiljaar wordt een generieke korting opgelegd aan de veehouders. De rechten worden niet tijdelijk uit de markt gehaald, maar definitief doorgehaald. Dit is de borging zoals dat bij de mestproductieplafonds in het Nitraatbeleid is geregeld. Deze wijze van borging is wellicht ook werkbaar bij andere maatregelen. 3) Het deel van de opgave dat niet bereikt is op het peiljaar wordt op andere wijze verwerkt met veehouders (referte aanpak Vlaanderen; deze wijze van borging is wellicht ook werkbaar bij andere maatregelen).
Totaal maatregelen	20,8	42,8	Eenmalig tot 2030: €4,31 mld. Eenmalig tot 2035: €8,85 mld.	
Voortzetten afrollen bij overdracht van productierechten	1 kton	2 kton	0	
Significantiestrook (65% emissiereductie binnen de strook, 15% extra t.o.v. generiek)	0,3	0,7 kton	Eenmalig: 7,1 mld. structureel: 331 mln.	Om de beoogde reductie te realiseren, wordt ingezet op normerend beleid om te komen tot een geborgde aanpak.
Totale potentie incl. extra maatregelen	22,1	45,5	Eenmalig tot 2035 €15,95 mld., Structureel p.j.: €331 mln.	

Haalbaarheid van 50% emissiereductie in 2030 (in de landbouw):

- In 2035 leidt de bovenstaande tabel in combinatie met het sinds 2019 reeds ingezette pakket tot 50% emissiereductie.
- In het kader van de voorbereiding van een mogelijke hoger beroepsprocedure wordt verkend of in beeld gebracht kan worden wat de te verwachte gevolgen zijn met betrekking tot uitvoerbaarheid en maatschappelijke impact van vier theoretische manieren waarop uitvoering aan de uitspraak zou kunnen worden gegeven.
- Vooruitlopend daarop is de ambtelijk inschatting dat voor een dergelijke reductie het volgende nodig is:
 - een generieke krimp van 30% van de veestapel, dat is een verdubbeling van het natuurlijk verloop. Een dergelijke reductie kan niet worden gerealiseerd met vrijwillige maatregelen tot beëindiging en zijn daarmee niet in lijn met het HLA.
 - 60% van de blijvers zullen verbeterde staltechnieken moeten toepassen. Dat is een verviervoudiging ten opzichte van de gemiddelde afschrijvingstermijn. Naast ondersteunend budget zal dit ook een aanzienlijke intensivering vragen aan capaciteit van stalbouwers en bouwvergunningverlening wat redelijkerwijs niet voor 2030 gerealiseerd kan worden.
 - 20% reductie middels managementmaatregelen.
- Het is aannemelijk dat dergelijke maatregelen zullen leiden tot onuitvoerbaarheid, verzet en stagnatie.

Mobiliteit en bouw

Tabel 3: Mobiliteit en bouw – ambtelijke voorbeeldpakket

Maatregel	Emissiereductie tot 2030 (NOx)	Emissiereductie tot 2035 (NOx)	Kosten Rijk	Borging
Hervorming autobelasting: versnelde uitstroom oude dieselauto's	0,5 kton	0,5 kton	Structureel: €-200-€-300 mln. p.j. (inkomsten, aflopend)	- Binnen de sector mobiliteit is al sprake van veel normerende en beprijzende maatregelen met een geborgd effect. - De belangrijkste factor achter de reeds geraamde afname van emissies door mobiliteit is de huidige en toekomstige aanscherping van Europese en internationale emissienormen waar reeds over besloten is.
Gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden met (dreigende) verslechtering	0,04 kton	0,04 kton	Eenmalig: €2-3 mln. per traject; Structureel €0,2-0,3 mln. p.j.	
Hervorming autobelasting: beprijzen gebruik van personen en bestelauto's	Effect onbekend	Effect onbekend	PM	
Intensiveren subsidieregeling binnenvaart	0,12 – 1,6 kton	1 – 7 kton	Eenmalig: €95 mln. (tot 2030) Eenmalig: €400 mln. (tot 2035)	
Herziening autobelastingen: aanpassen MRB voor versnelde instroom EV (klimaatmaatregel)	PM	PM	PM	
Sloop- of vervangingsregeling personenauto's met verbrandingsmotor		2 kton	Eenmalig: €3 mld.	
Intensiveren programma SEB (schoon en emissieloos bouwen)	0,13 – 0,38 kton	0,5 – 1,5kton	Eenmalig: €400 mln.	
Industrialisering woningbouw	1,8 kton	1,8 kton	Structureel: €168 mln. p.j. (tot 2030)	
Totale potentie (max.)	2,6 – 4,3 kton	5,8 - 12,8 kton	Eenmalig tot 2030: ~€3,5 mld. Eenmalig tot 2035: ~€3,8 mld. Structureel p.j.: ~€-32-€-132 mln. (+ PM opbrengst trajectcontroles).	

- In 2035 leidt de bovenstaande tabel in combinatie met het sinds 2019 reeds ingezette pakket tot ca. 50% emissiereductie.
- Een emissiereductie van dergelijke omvang in 2035 lijkt alleen haalbaar met kostbare maatregelen. Deze daling kan mogelijk worden gerealiseerd met een breed pakket aan maatregelen en tegen hoge kosten, zowel voor het Rijk als voor de burger en het bedrijfsleven.
- Het behalen van een dergelijke reductie in 2030 kan *in theorie* worden gerealiseerd met een halvering van:
 - De gereden kilometers in 2030 door personenauto's, bestelauto's en vrachtauto's met een verbrandingsmotor.
 - De emissies in 2030 door zeescheepvaart en binnenvaart in Nederlandse havens en op Nederlandse vaarwegen.
 - Het aantal vliegbewegingen in 2030 van een naar Nederlandse luchthavens.
- Er zijn geen beleidsinstrumenten waarmee een dergelijk halvering gerealiseerd kan worden. Het lijkt technisch, organisatorisch en juridisch niet haalbaar. En als een dergelijke halvering wel haalbaar zouden zijn, dan zouden de kosten en de sociaal-maatschappelijke en economische gevolgen enorm groot zijn, waarbij de vraag is of deze niet buitenproportioneel zijn.

Totale potentiële effecten

Tabel 4: potentiële restemissie met inbegrip van het basispad en mogelijke aanvullende maatregelen inclusief procentuele afname t.o.v. 2019.

sector	2019	2030	2035
Landbouw	106 kiloton NH3	76,8 kiloton NH3 (afname van 28%)	53,4 kiloton NH3 (afname van 50%)
Basisindustrie	1,1 kiloton NH3	0,55 kiloton NH3 (afname van 50%)	0,55 kiloton NH3 (afname van 50%)
Mobiliteit en bouw	237 kiloton NOx	157,4 – 155,7 kiloton NOx (afname van 34%)	125,2 – 118,2 kiloton NOx (afname van 47- 50%)

* NB: in deze tabel wordt recht gedaan aan de opdracht van de MCEN om in alle te komen tot 50% emissiereductie, waarbij dit pas in 2035 wordt bereikt.

Flankerende en ondersteunende maatregelen

Naast maatregelen die bijdragen aan stikstofreductie en natuurherstel dienen ook flankerende en ondersteunende maatregelen onderdeel uit te maken van het programma van maatregelen. De opties hiervoor hebben reeds voorgelegen in de MCEN van 1 april jl. en hebben zodoende niet opnieuw een plek gekregen in de notitie die nu voorligt. Welke invulling en maatvoering voor flankerend en ondersteunende maatregelen wenselijk is, is afhankelijk van voor welke inzet op stikstofreductie en natuurherstel wordt gekozen (zie hiervoor ook paragraaf VI over sociaal-economische en maatschappelijke impact).

V. Financiën

De totaalkosten van het maatregelenpakket in de landbouw tellen op tot aanzienlijk meer (ca. 15-20 mld euro incidenteel, en 0-500 mln euro structureel) dan er beschikbaar is binnen de enveloppen van 5 miljard en 500 miljoen op de Aanvullende Post. Een deel van deze bedragen moeten nog nader worden getoetst. Indien er – na adequate toetsing van deze kosten door de Minister van Financiën – tot een dergelijk pakket besloten wordt, resulteert dat in een fors dekkingsvraagstuk binnen de MCE&N. Mogelijke dekkingsbronnen zijn nog bestedingsvrije middelen binnen de begrotingen, fondsen en Aanvullende Post-artikelen van bij de MCE&N belanghebbende departementen. Omdat de kosten de beschikbare middelen op dit moment ruim overschrijden moet de weg van de kosteneffectiviteit van de maatregelen onderdeel uitmaken van de besluitvormingsfase.

VI. Sociaal-economische en maatschappelijke impact

- Een maatregelenpakket ten behoeve van natuurherstel kan ingrijpende gevolgen hebben, vooral voor agrarische ondernemers en de keten maar ook voor regio's en de samenleving. Daarom is het van belang deze consequenties in beeld te brengen. De exact te verwachten maatschappelijke en sociaaleconomische gevolgen zijn op dit moment moeilijk in te schatten, maar het is evident dat het duizenden bedrijven zal raken. Bij de doorrekening van het definitieve pakket zal de sociaaleconomische en maatschappelijke impact moeten worden meegenomen. Inzicht in de gevolgen is ook van belang om passend flankerend beleid vorm te geven. Op basis van het voorliggende pakket en de huidige kennis kan het volgende worden gesteld.
- Het voorliggende pakket is zeer omvangrijk en ingrijpend voor agrarische gezinsbedrijven. Zonder een stevig pakket aan ondersteunende en flankerende maatregelen van de overheid is deze slag voor een deel van de gezinsbedrijven economisch niet haalbaar. Het gaat hierbij o.a. om investeringsondersteuning, stimuleren van doelsturing, middelen voor innovatie en kennisverspreiding.
- Effecten van het afnemen van de veestapel zijn voor de totale Nederlandse economie beperkt, maar kunnen in het veehouderijcomplex op de toegevoegde waarde en werkgelegenheid behoorlijk zijn. Voorzieningen zoals ondersteuning in het proces en een goede begeleiding van werk-naar-werk zijn noodzakelijk.
- In de significantiegebieden zijn aanvullende maatregelen nodig. Onder andere verdergaande extensivering van de grondgebonden landbouw is een dure maatregel waarvoor een fors pakket specifieke flankerend instrumentarium nodig is zoals een bijdrage aan betalingen voor eco-systeemdiensten (ANlb) of het afwaarderen van landbouwgrond.
- Stikstofreducerende maatregelen kunnen ook impact hebben op gebieden en gemeenschappen. Daarom is er ook beleid nodig om in gebieden en gemeenschappen ondersteuning te bieden.

den waarbij wordt geïnvesteerd in economische en sociale vitaliteit. Het kan hierbij onder andere gaan om het inrichten van een sociaaleconomisch programma, versterken van de stem van het platteland in beleid en regionale transitieplannen voor werknemers.

- Daar tegenover staan de positieve effecten die maatregelen ook hebben zoals het verlichten van de vergunningverleningsproblematiek, het reduceren van de hoge maatschappelijke kosten die voortvloeien uit biodiversiteitsverlies, luchtvervuiling en gezondheidsrisico's. Uit studies is bekend het effect van maatregelen op brede welvaart ondanks korte termijn negatieve economische effecten, over het algemeen op lange termijn positief is, vooral op het gebied van betere beleving van de woon- en leefomgeving, milieu en gezondheid en een evenwichtigere verdeling van lusten en lasten.

AMBTELIJK CONCEPT

Bijlage I: Natuurherstelmaatregelen

Onderstaand is ook een nadere concretisering weergegeven van een mogelijk pakket natuurherstelmaatregelen. De insteek is dat deze natuurherstelmaatregelen via een programma in uitvoering worden gebracht. Hiertoe zal een regeling worden opgesteld waarbij via een SPUK middelen gericht zullen worden uitgekeerd. Het programma loopt van 2026 tot en met 2035. Binnen het programma worden effectieve maatregelen getroffen in en rondom prioritaire Natura 2000-gebieden die leiden tot het wegnemen van drukfactoren en daarmee het tegengaan van verslechtering. Er wordt geprioriteerd op de meest urgente/impactvolle gebieden waarbij de meest effectieve maatregelen gekozen worden die leiden tot systeemherstel. Met een aantoonbaar geborgd pakket aan natuurmaatregelen per gebied (in combinatie met voldoende stikstofbronmaatregelen) wordt verslechtering van de natuur gestopt. Met dit bereikte niveau van natuurbehoud wordt, mede in het licht van de natuurherstelverordening, de basis geboden om te werken aan natuurverbetering en vergunningverlening voor diverse ontwikkelingen (t.b.v. additionaliteitstoets). Met dit programma kunnen maatregelen getroffen worden in en rondom de prioritaire N2000-gebieden, gericht op het tegengaan van verdroging, versnippering, vervuiling en het verminderen van het effect van stikstof (op verzuring/verruiging). In de tabel hieronder is per natuurmaatregel beschreven wat naar inschatting de opgave is in de gebieden, het effect van de maatregel, en de termijn van het effect.

Natuurmaatregelen binnen het programma ¹	Inzicht in de opgave* & effect	Termijn effect van natuurmaatregelen (korte termijn < 2 jaar, middellange termijn – rond 5 jaar, lange termijn > 10 jaar)	Kosten Rijk ²
- <i>Beheermaatregelen (regulier)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 46% v/d gebieden. Randvoorwaarde. Achterstallig beheer vergroot effecten stikstof.	Korte termijn	120 mln. incidenteel
- <i>Beheermaatregelen (geïntensiveerd)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 93% v/d gebieden Inhaalslag die nodig is om effecten stikstof te verminderen op verzuiging en verzuring. Het doel is dat geïntensiveerd beheer overgaat in regulier beheer na een bepaalde tijd.	Met name op korte termijn	110 mln. incidenteel
- <i>Hydrologische maatregelen in/rondom N2000</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 96% v/d gebieden maatregel gaat verzuring, verzuiging en verdroging tegen.	Lange termijn voor behalen systeemherstel, maatregelen kunnen ook op korte termijn al effect hebben (bv. waterpeil verhogen)	1,260 mld. incidenteel
<i>Verbeteren waterkwaliteit</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 81% v/d gebieden maatregel gaat verzuring en verzuiging tegen. Maatregel heeft effect op waterkwaliteit in (niet) stikstofgevoelige natuur	Korte termijn	180 mln. incidenteel
<i>Vergroten dynamiek</i>	Maatregel naar inschatting nodig in % gebieden: PM. Door verwijderen vegetatie wordt opgehoopte stikstof weggehaald.	Van korte tot lange termijn	60 mln. incidenteel
<i>Aanpak exoten</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 55% v/d gebieden.	Korte termijn (lange termijn bij beheersen exoot, structureel beheer)	430 mln. incidenteel

¹ Dit zijn steeds voorbeelden van maatregelen die veel genomen worden i.r.t. stikstof, deze lijst is niet uitputtend.

² Voor aanvang van het MCEN traject is in de Kamerbrief beleidsagenda natuur (29 nov, 2024) aangegeven dat het kabinet vanaf 2026 voornemens is om incidenteel al €500 miljoen te reserveren (als onderdeel van de HLA-envelop 'Agrarische sector' van € 5 mld.) om met diverse natuurherstelmaatregelen een impuls te geven om verslechtering van de natuur tegen te gaan in en rondom Natura-2000 gebieden. Met de hier opgenomen kosten wordt ingezet op het landelijk stoppen van verslechtering van de natuur.

	Verwijderen bepaalde exoten kan verzuring en verruiging tegengaan. Maatregel kan voorkomen dat een habitat verloren gaat door een exoot		
<i>Essentiële ecologische verbindingen/connectiviteit</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 54% v/d gebieden. Het aanpakken van de drukfactor versnippering vermindert de stikstofeffecten en vergroot veerkracht systeem.	Middellange termijn	600 mln. incidenteel
<i>- Verstoring tegengaan (incl. recreatiedruk en handhaving)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 46% v/d gebieden. Tegengaan verstoring is nodig om naast aanpak stikstof tot natuurherstel te komen	Korte termijn	6 mln. incidenteel
<i>- Inrichting (binnen of buiten N2000 gebied)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in % v/d gebieden: PM. Ondersteunende maatregel die effectiviteit van andere maatregelen vergroot.	Middellange termijn	275 mln. incidenteel
<i>- Monitoring</i>	Randvoorwaardelijke maatregel.		25 mln. structureel
*Analyse door de Ecologische Autoriteit: drukfactoren op natuur die spelen in 123 bekeken gebieden. <i>Position Paper voor Technische Briefing Ecologische Autoriteit voor Tweede Kamercommissie LVVN (EA, 2024). Update van het rapport: 'Doen wat moet en kan' (EA, 2024).</i>			

MCEN - Onderbouwing ordegrootte opgave – ambtelijk technische opdracht

Aanleiding/vraag

Er is verzocht om een nadere duiding van de eerdere inschattingen van de omvang van de opgave, vanuit het perspectief van het op gang brengen van vergunningverlening; en na het betrekken van de mogelijkheden die in spoor 1 worden uitgewerkt. Deze vraag heeft een ecologische en een juridische dimensie. In eerdere ambtelijke notities is daarbij uitgegaan van een ordegrootte van 50 procent emissiereductie via een maatregelenpakket (spoor 2).

Onderbouwing

- Er is geen keiharde onderbouwing voor 50%, of een ander getal. Hoeveel emissiereductie nodig is om Nederland van het slot te halen, hangt af van tal van factoren, zoals de mate van borging, de impact van gebiedsgerichte maatregelen (inclusief natuurherstel) en autonome ontwikkelingen.
- In deze notitie wordende juridische criteria zoals die in spoor 1 in kaart zijn gebracht (notitie 'plan van aanpak beleidsmatig onderbouwen additionaliteit' duidelijker vertaald naar een kwantitatieve opgave voor het maatregelenpakket in spoor 2.
- Er wordt daarbij rekening gehouden met de mogelijkheden en risico's die in spoor 1 worden uitgewerkt. De haalbaarheid en sociaal-economische maatschappelijke impact (zowel negatief door de reductie die moet worden bereikt, als positief door meer mogelijkheden voor vergunningverlening) zijn niet verdisconteerd.
- De systematiek van de VHR kijkt per definitie op lokaal (gebieds- en op habitat)niveau naar de vraag of een nieuw project mogelijk negatieve significante gevolgen kan hebben. Daarmee is een landelijke generieke kwantificering van de opgave uitgedrukt in emissiereductie moeilijk te geven.
- Voor de vraag welke reductie (binnen welk tijdspad) voldoende zekerheid zou bieden om aan additionaliteit te voldoen (oftewel: natuurdoelen te kunnen halen) blijft het effect van emissie (depositie zoals die nu in de KDW is vastgelegd) een belangrijke risico-indicator, nadrukkelijk in combinatie met andere drukfactoren zoals de huidige staat van het gebied en de beschikbaarheid van andere herstelmaatregelen. Daarin zijn verschillende zekerheidsgraden denkbaar voor een pakket van bron- en natuurmaatregelen.
- Het is duidelijk dat een pakket dat sneller en omvangrijker zorgt voor emissiereductie, meer zekerheid biedt dan een pakket waarbij deze reductie minder ambitieus wordt vormgegeven. Daarbij moet ook onderscheid gemaakt worden tussen gebieden waar behoud momenteel reeds is geborgd, en gebieden waarbij verslechtering dreigt of reeds is geconstateerd; dus onderscheid per gebied is mogelijk en nodig.
- De emissie zal niet overal tot onder de KDW hoeven te worden gebracht om tot vergunningverlening over te kunnen gaan. In combinatie met een inzet op andere factoren kan ecologisch onderbouwd dat een overschrijding kan worden toegestaan.
- Om voorlopig een inschatting te kunnen geven van hetgeen landelijk nodig zou zijn (als een optelsom van hetgeen op gebiedsniveau is vereist), is de inschatting (werkhypothese) dat een ordegrootte emissiereductie van 50% plus daarnaast een extra gebiedsgerichte inzet benodigd is voor het op gang brengen van vergunningverlening; Een ordegrootte van 50% reductie in 2030 strookt ook met wat er eerder door de commissie-Remkes is geadviseerd, en ook door PBL wordt aangegeven. Ecologisch gezien is het zo dat bij een ordegrootte reductie van 50% andere ecologische maatregelen meer effect hebben.
- Hierbij dient opgemerkt te worden dat er nooit met 100% zekerheid gesteld kan worden dat deze reductie voor heel Nederland voldoende zal zijn om van het slot te gaan. Dit is afhankelijk van de lokale staat van de natuur en of de overschrijding van depositie van stikstof kan leiden tot een verslechtering van die staat (losstaand van de KDW's). Het is geen exacte wetenschap, maar een combinatie van ecologische aannames en onzekerheden en juridische aannames en onzekerheden.

- 50% emissiereductie is fors minder dan de reductie die nodig was geweest bij het onverkort doorvoeren van de emissiereductie zoals die voortvloeit uit de wettelijk vastgestelde doelen i uit de Omgevingswet.
- Procespositie
- Nadere analyse is nodig welke specifieke emissiereductie er per gebied / habitatype noodzakelijk is om vergunningverlening weer op orde te krijgen.
- Bij de ordegrrootte inschatting is relevant dat bij 50 procent er een belangrijk kantelpunt is in de hoeveelheid stikstofgevoelig areaal waarbij de overschrijding fors wordt teruggebracht (tot niet meer dan 100 mol).
- Dit kantelpunt is gebaseerd op uitspraken in de MCE&N door het PBL.
- Daarmee is een ordegrrootte van 50% reductie plus een gebiedsgerichte inzet een stevige onderlegger voor de onderbouwing van additionaliteit;
- In de tabel in de bijlage is een indicatie gegeven dat de effecten van diverse emissiereductiepercentages; daaronder is ook de emissieopgave die volgt uit de huidige doelen uit de Omgevingswet opgenomen.

Bijlage: Indicatie emissiereductie

In onderstaande tabel staat voor verschillende percentages emissiereducties in combinatie met een hogere emissie in een zone, hoezeer dit ertoe leidt dat stikstofgevoelig N2000-areaal onder de KDW komt, dan wel er een lichte overschrijding resteert. De emissiereductie zijn gelijkmatig over het land en over de sectoren verdeeld, uitgaande van de emissie in 2021.

Reductie landelijk generiek (industrie, landbouw en mobiliteit)	Reductie in zones rondom N2000 gebieden	Stikstofgevoelig areaal onder KDW	Stikstofgevoelig areaal met minder dan 100 mol/ha/jaar overschrijding
40%	68% in 500m	33%	44%
45%	68% in 500m	34%	64%
50%	68% in 500m	44%	87%
55%	68% in 500m	64%	88%

Tabel 1 Ambtelijke berekeningen van effect emissiereductie. Op basis van DASH23 en uitgaande van de huidige prognose voor buitenlandse ontwikkelingen

In onderstaande tabel staat de emissiereductie weergegeven die nodig is voor de huidige wettelijke doelen.

Op basis van de huidige consequenties van de WSN zou gelden:		
Jaartal	Wettelijk doel stikstofgevoelig areaal onder KDW	Benodigd extra emissiereductie uit landbouw
2030	50%	Ca. 65%
2035	74%	Ca. 80%

Tabel 2 Benodigde totale depositie en emissiereductie uit landbouw voor behalen wettelijke doelen. Bron: <https://www.rivm.nl/publicaties/effect-van-nieuwe-inzichten-op-bereiken-van-nplg-stikstofdoelen>

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Auteur

Persoonsgegevens

T

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens@minlnv.nl

Datum

24 maart 2025

Kenmerk

DGLGS / 97726719

Kopie aan

Bijlage(n)

1

nota

TER ADVISERING

Contouren programma van maatregelen spoor 2

I. Aanleiding

In de afgelopen periode is toegewerkt naar een clustering van maatregelen als tweede fase in het MCEN-traject. In deze clusteringsfase is voor alle sporen uitgewerkt welke bouwstenen onderdeel kunnen uitmaken van een programma van maatregelen. Met deze notitie worden de contouren en de inhoudelijke eerste maatvoering geschetst van een mogelijk programma van maatregelen binnen spoor 2 (hierna 'programmacontouren') en wordt een voorstel gedaan voor het vervolgproces.

II. Bespreekpunten

De MCEN wordt gevraagd:

- Te besluiten om de maatregelen voor stikstofreductie zoals sectoraal verkend, met een passende timing (nota bene 2030 en 2035) en aanvullend robuuste borging in het pakket op te nemen;
- Te reflecteren op de sociaal-economische en maatschappelijke impact, maatvoering, het timingsvraagstuk (2030-2035) en het borgingsvraagstuk (III);
- Te besluiten over een algemeen uitgangspunt voor zonering, dat wil zeggen een afstand met een concreet reductiepercentage (gebiedsgericht);
- Te besluiten tot het uitwerken van ondersteunende en flankerende pakketten, waaronder voor de sector landbouw tot een serieus en langjarig innovatie- en toekomstpakket gericht op de blijvers.

III. Contouren van het maatregelenpakket

- De bijlage bevat per sector de eerste contouren van een programma van maatregelen. De onderstaande tabellen bevatten potentiële reducties.
- Tabel 1 geeft weer hoeveel reductie er per sector behaald kan worden met de maatregelen die zijn opgenomen in de contouren van het programma van maatregelen.

Tabel 1: Totaal potentie contourenmaatregelen i.r.t. opgaven voor 2030 en 2035

Maatregelen	Periode 2019-2030			Periode 2019-2035		
	Emis-siere-ductie (in kton NOx)	Emis-siere-ductie (in kton NH3)	Deposi-tiere-ductie (in mol/ ha/jaar)	Emis-siere-ductie (in kton NOx)	Emis-siere-ductie (in kton NH3)	Deposi-tiere-ductie (in mol/ ha/jaar)
Contouren industrie	1,0	0,25	5,16	1,0	0,25	5,16

tvangen BPZ

Contouren landbouw	-	18,6- 22,8	102,6- 160,90 mol/h./j.	-	38,6- 42,8 kton	265,0- 350,2 mol/h./j.
Contouren mobiliteit en bouw	2,6 – 4,3	-	PM	6,0 – 7,51	-	PM
Contouren gebieds- gericht					1,4	
Totale max. poten- tie contouren- maatregelen	3,6 – 5,3	18,85- 23,05	PM	7,0 – 8,81	40,25- 44,45	PM

- Tabel 2 geeft weer hoeveel restemissie er naar verwachting is indien de maatregelen, onderliggend aan de programmacontouren, worden geïmplementeerd bovenop het reeds vastgestelde en voorgenomen beleid. Tevens geeft de tabel weer hoeveel procent reductie er bewerkstelligd kan worden.

Tabel 2: Restemissie in desbetreffende jaartallen inclusief mogelijke reductie t.o.v. 2019. Hierin is het vastgesteld en voorgenomen beleid meegenomen evenals de potentiële effecten van de contouren van het programma van maatregelen.

	2019	2030	2035
Land- bouw	106 kiloton NH3	81,5 – 76,9 kiloton NH3 (af- name van 23,1 – 27,5%)	61,5 – 56,9 kiloton NH3 (af- name van 42,0 – 46,3%)
Basisin- dustrie	1,1 kiloton NH3	0,55 kiloton NH3 (afname van 50%)	0,55 kiloton NH3 (afname van 50%)
Mobiliteit en bouw	237 kiloton NOx	157,3 kiloton NOx (afname van 33,6 %)	128,3 kiloton NOx (afname van 46%)

- Dit vergt een fundamentele discussie in/ rondom de MCE&N over de sociaal-economische en maatschappelijke impact, de maatvoering, het timingsvraagstuk (2030-2035) en het borgingsvraagstuk

IV. Vervolgproces

- Voorgesteld wordt om voor de MCEN van 8 april het programma verder te concretiseren voor politieke besluitvorming. Uw reflecties op het huidige contourenprogramma en de uitkomsten van de discussie over de sociaal-economische en maatschappelijke impact, de maatvoering, het timingsvraagstuk (2030-2035) en het borgingsvraagstuk, zullen hierin meegenomen worden.

Bijlage I: Contouren maatregelen per sector i.r.t. opgave

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Tabel 1 - Defensie - Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Maatregel	Emissiereduc- tie tot 2030 (NOx)	Depositiereductie in 2030	Kosten Rijk
Verduurzaming mobiliteit en niet operationeel materieel	PM	PM	
Als opdrachtgever bijdragen aan schoon- en emissieloos bouwen (SEB)	PM	PM	
Aankoop gronden voor defensiedoeleinden inclusief versterking natuur	PM	PM	
Inzet van eigen gronden voor natuurmaatregelen	N.v.t.; natuurherstel.	N.v.t.; natuurherstel.	
Totale potentie (max.)	PM	PM	

Tabel 2: Industrie - Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Maatregel	Emissiereduc- tie tot 2030	Depositiereductie in 2030	Kosten Rijk
Intensivering Aanpak Piekbelasters (API)	0,25 kton NH ₃	4,66 mol/ha/jaar	€85 mln.
Gebiedsgerichte aanpak industrie Gelderland*	PM	PM	PM
Gerichte aanpak basisindustrie binnen zonering/(significantie)strook*	PM	PM	PM
Afvalstoffenheffing/aanscherping CO ₂ -heffing	1,1 kton NOx	0,5 mol/ha/jaar	€-231 mln.
Totale potentie (max.)	0,25 kton NH ₃ 1,1 kton NOx	5,16 mol/ha/jaar	

* effecten gebiedsgerichte maatregelen zijn in deze tabel niet opgeteld bij het totale effect. Wel vormen ze onderdeel van het totaal van tabel 5.

Tabel 3: Landbouw – Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel	Emissie-reductie tot 2030 (NH ₃)	Depositie-reductie tot 2030	Emissie-reductie tot 2035 (NH ₃)	Depositie-reductie tot 2035	Kosten Rijk
Managementmaatregelen (doelsturing)	8-11 kton	50,6-80,3 mol/h./j.	14-17 kton	78,2-124,1 mol/h./j.	0,18 mld. (tot 2030) 0,33 mld. (tot 2035)
Aanpassing stallen (doelsturing)	~2 kton	15,8 mol/h./j.	9-13 kton	71,1-102,7 mol/h./j.	0,33 mld. (tot 2030); 1,38 mld. (tot 2035).
Emissiearm aanwenden van vloeibare stikstof-kunstmest (doelsturing)	~1 kton	4,6 mol/h./j.	~1 kton	4,6 mol/h./j.	PM
Extensiveringsregeling melkveehouderij	0,6-0,8 kton	4,4-5,8 mol/h./j.	0,6-0,8 kton	4,4-5,8 mol/h./j.	0,6 mld.**
Vrijwillige beëindigings-regeling veehouderijlocatie (incl. sturen op omvang kalverhouderij)	4-8 kton	27,2 – 54,4 mol/h./j.	11 kton	74,8 mol/h./j.	4 mld. (tot 2030) 6 mld. (tot 2035)
Zonering/(significan-tie)strook 250m (=101.100ha)*			1,4 kton	36,4 mol/h./j.	PM
Totale potentie (max.)	15,6-22,8 kton	102,6-160,9 mol/h./j.	35,6-42,8 kton	265,0-350,2 mol/h./j.	

* effecten gebiedsgerichte maatregelen zijn in deze tabel niet opgeteld bij het totale effect. Wel vormen ze onderdeel van het totaal van tabel 5.

** indicatief bedrag, mogelijk is dit niet voldoende i.r.t. tot het gestelde doel.

Tabel 4: Mobiliteit en bouw- Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel	Emissiereductie tot 2030 (NOx)	Depositiereductie in 2030	Kosten Rijk
Hervorming autobelasting: versnelde uitstroom oude dieselauto's	0,5 kton	0,5 mol/ha/jaar	Extra inkomsten Rijk €200-300 mln.
Gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden met (dreigende) verslechtering	0,04 kton	0,04 mol/ha/jaar in 2024 (effect neemt af in de tijd)	2-3 mln. per traject incidenteel, 2-3 ton p.j. structureel
Hervorming autobelasting: beprijzen gebruik van personen en bestelauto's	0 (eerste effect verwacht in 2035)	0 (eerste effect verwacht in 2035)	PM
Intensiveren subsidieregeling binnenvaart	0,12 – 1,6 kton	0,1-1,3 mol/ha/jaar	€95 mln.
Herziening autobelastingen: aanpassen MRB voor versnelde instroom EV (klimaatmaatregel)	PM	PM	PM
Intensiveren programma SEB (schoon en emissieloos bouwen)	0,13 – 0,38 kton	0,1-0,3 mol/ha/jaar	€100 mln.
Industrialisering woningbouw	1,8 kton		€168 mln. jaarlijks tot 2030
Totale potentie (max.)	2,6 – 4,3 kton	0,74 - 2,14 mol/ha/jaar	

Tabel 5: Inzet gebiedsgericht - Contourenmaatregelen i.r.t. opgave

Maatregelen	Tot 2030			Tot 2035			Kosten rijk
	Emissiereductie (in kton NOx)	Emissiereductie (in kton NH3)	Depositiereductie (in mol/ha/jaar)	Emissiereductie (in kton NOx)	Emissiereductie (in kton NH3)	Depositiereductie (in mol/ha/jaar)	
Zonering/(significantie)strook - landbouw	0	0	0	0	1,4kton	36,4 mol/h./j.	PM
Zonering/(significantie)strook - industrie	PM	0	PM	0	0	0	PM
Gebiedsgerichte aanpak industrie Gelderland	PM	0	PM	PM	0	PM	PM
Totale potentie (max.)	PM	PM	PM	PM	1,4 kton	PM	PM

Voor Veluwe en de Peel is, conform motie Van Campen/Holman, een aparte aanpak nodig. Vanwege lokale veedichtheid is er een hoog reductiepotentieel in een breder gebied dan de bovengenoemde zonering/(significantie)strook, met name in de Gelderse Vallei. Generieke maatregelen zullen hier om te beginnen een effect hebben. Bovenop de generieke maatregelen kan worden gedacht aan gerichte

opkoop, het versneld uitrollen van stalaanpassingen of versneld uitrollen van ander faciliterend beleid. Borging is eventueel mogelijk met een aparte gebieds-norm.

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Tabel 6: Inzet natuurherstelmaatregelen i.r.t. opgave

Hoofdmaatregel natuur:	Effect	Kosten Rijk
Programma: maatregelen worden via een programma in uitvoering gebracht. Hiertoe zal een regeling opgesteld worden waarbij via een SPUK middelen gericht zullen worden uitgekeerd. Programma loopt vanaf 2026 t/m 2035.	Effect programma: Met een aantoonbaar geborgd pakket aan natuurmaatregelen per gebied (in combinatie met voldoende stikstofbronmaatregelen) wordt verslechtering van de natuur gestopt. Met dit bereikte niveau van natuurbehoud wordt, mede in het licht van de natuurherstelverordening, de basis geboden om te werken aan natuurverbetering en vergunningverlening voor diverse ontwikkelingen (t.b.v. additionaliteitstoets). Met dit programma kunnen maatregelen getroffen worden in en rondom de prioritaire N2000-gebieden, gericht op het tegengaan van verdroging, versnippering, vervuiling en het verminderen van het effect van stikstof (op verzuring/verruiging). Het gaat om ruim 133 gebieden met stikstofgevoelige habitats. In de tabel hieronder is per natuurmaatregel beschreven wat naar inschatting de opgave is in de gebieden, het effect van de maatregel, en de termijn van het effect.	3.5 miljard (incidenteel), inclusief uitvoeringskosten. Daarbij zal het bedrag voor structurele oplopen tot 57,4 mln. vanaf 2031

Natuurmaatregelen binnen programma (voorbeelden van maatregelen die veel genomen worden i.r.t. stikstof, deze lijst is niet uitputtend)	Inzicht in de opgave* & effect	Termijn effect van natuurmaatregelen (korte termijn <2 jaar, middellange termijn – rond 5 jaar, lange termijn >10 jaar)	Kosten Rijk
- <i>Beheermaatregelen (regulier)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 46% v/d gebieden. Randvoorwaarde. Achterstallig beheer vergroot effecten stikstof.	Korte termijn	120 mln. incidenteel
- <i>Beheermaatregelen (geïntensiveerd)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 93% v/d gebieden Inhaalslag die nodig is om effecten stikstof te verminderen op verruiging en verzuring. Het doel is dat geïntensiveerd beheer overgaat in regulier beheer na een bepaalde tijd.	Met name op korte termijn	110 mln. incidenteel
- <i>Hydrologische maatregelen in/rondom N2000</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 96% v/d gebieden	Lange termijn voor behalen systeemherstel, maatregelen kunnen	1,260 mld. incidenteel

	maatregel gaat verzuring, vervuiging en verdroging tegen.	ook op korte termijn al effect hebben (bv. waterpeil verhogen)	
<i>Verbeteren waterkwaliteit</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 81% v/d gebieden maatregel gaat verzuring en vervuiging tegen. Maatregel heeft effect op waterkwaliteit in (niet) stikstofgevoelige natuur	Korte termijn	180 mln. incidenteel
<i>Vergroten dynamiek</i>	Maatregel naar inschatting nodig in % gebieden: PM. Door verwijderen vegetatie wordt opgehoopte stikstof weggehaald.	Van korte tot lange termijn	60 mln. incidenteel
<i>Aanpak exoten</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 55% v/d gebieden. Verwijderen bepaalde exoten kan verzuring en vervuiging tegengaan. Maatregel kan voorkomen dat een habitat verloren gaat door een exoot	Korte termijn (lange termijn bij beheersen exoot, structureel beheer)	430 mln. incidenteel
<i>Essentiële ecologische verbindingen/connectiviteit</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 54% v/d gebieden. Het aanpakken van de drukfactor versnippering vermindert de stikstofeffecten en vergroot veerkracht systeem.	Middellange termijn	600 mln. incidenteel
<i>- Verstoring tegengaan (incl. recreatiedruk en handhaving)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in 46% v/d gebieden. Tegengaan verstoring is nodig om naast aanpak stikstof tot natuurherstel te komen	Korte termijn	6 mln. incidenteel
<i>- Inrichting (binnen of buiten N2000 gebied)</i>	Maatregel naar inschatting nodig in % v/d gebieden: PM. Ondersteunende maatregel die effectiviteit van andere maatregelen vergroot.	Middellange termijn	275 mln. incidenteel
<i>- Monitoring</i>	Randvoorwaardelijke maatregel.		25 mln. structureel
*Analyse door de Ecologische Autoriteit: drukfactoren op natuur die spelen in 123 bekeken gebieden. Position Paper voor Technische Briefing Ecologische Autoriteit voor Tweede Kamercommissie LVVN (EA, 2024). Update van het rapport: 'Doen wat moet en kan' (EA, 2024).			

Tabel 7: Flankerende en stimulerende maatregelen gericht op een toekomstbestendige landbouwsector

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel per drukfactor binnen programma (looptijd 2026-2035)	Maatvoering	Kosten incidenteel (totaal)	Kosten structureel (jaarlijks)
Sociaal economische begeleiding - Bestaande en aanvullende trajecten die van belang zijn voor sociale en economische vitaliteit van de agrariër	Afhankelijk samenstelling pakket	PM	PM
Bijdragen van markt- en ketenpartijen en financiers - Ketenpartijen stimuleren producten met lagere emissies door te belonen op basis van kritische prestatie indicatoren in ketenprogramma's.	Afhankelijk samenstelling pakket	PM	PM
GLB regeling vestigingssteun - Voortzetten van de vestigingssteun voor jonge agrariërs.	3.000 bedrijfsovernames per jaar mogelijk maken		€70 mln.
GLB Regeling Eco-regeling 2027 (verdienvermogen) – korting tarieven 2027 voorkomen	PM		€50 mln.
Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) – vergroten van het vermogen	Vergroten revolverend fondsvermogen	PM	PM
Bevorderen multifunctionele landbouw (MFL)	Afhankelijk samenstelling pakket	€37,5 mln.	
Subsidie voor productieve investeringen	Afhankelijk samenstelling pakket	PM	PM
Landinrichting of herstructurering gebieden	Afhankelijk samenstelling pakket	PM	PM
Impulsaanpak Klimaatadaptatie	PM	€105,8 mln.	
Totaal			

Tabel 8: Flankerende maatregelen - Versterking sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel (looptijd 2026-2035)	Maatvoering	Kosten incidenteel (totaal)	Kosten structureel (jaarlijks)
<u>De basis op orde voor brede plattelandontwikkeling</u> Stem van het landelijk gebied versterken en kennis over vitaal landelijk gebied opbouwen	Plattelandsgezant, maatschappelijke raad, Rural Pact, kennisprogramma	€200.000	€498.000
<u>Sociaal Economische investeringsprogramma voor regio's</u> Middelen voor behouden en verbeteren van de sociale en economische vitaliteit van regio's en gemeenschappen. Decentrale overheden aan zet obv kaders van het rijk.	Gericht op meest urgente gebieden of inzet voor alle provincies. Voortbouwend op lopende rijksprogramma's.	€96 miljoen	PM
<u>Transitieplan voor werknemers</u> I.r.t. sociaaleconomische investeringsprogramma wordt er gewerkt aan een transitieplan voor werknemers.	Afhankelijk van impact pakket beperkte of nauwe betrokkenheid vanuit het Rijk.	€300.000	€200.000
<u>Betrekken van de samenleving</u> Geef getroffen ondernemers niet het gevoel dat zij alleen de lasten dragen. Laat de samenleving meebetalen.	Middelen uit de samenleving mobiliseren voor omschakeling, publiekscampagnes, onderwijs.	PM	PM
<u>Draagvlak en maatschappelijke acceptatie</u>	Middelen voor participatieve besluitvorming, communicatie, procedurele en distributieve rechtvaardigheid, betrouwbare overheid, menselijke maat.	PM	PM
Totaal		€96,5 mln.	€698.000

NB: flankerende maatregelen zijn afhankelijk van het uiteindelijke pakket en worden zodoende later nader geconcretiseerd.

Tabel 9: Ondersteunende maatregelen

Kenmerk
DGLGS / 97726719

Maatregel (looptijd 2026-2035)	Maatvoering	Kosten inciden- teel (totaal)	Kosten structu- reel (jaarlijks)
Ondersteuning aan mede-overheden om aanpassing van ruimtelijke plannen door te voeren	Afhankelijk van zwaarte pakket	PM	PM
Faciliteit aankoop gronden	Aankoop van 10 locaties per jaar		€200 miljoen
Ondersteuning via zaakbegeleiders	Ondersteuning aan ca. 1.000 agrarisch ondernemers per jaar		€17,7 miljoen
Ondersteuning uitvoering in gebieden	Additionele inzet in 5-7 omvangrijke gebieden waar stapeling van urgente opgaven plaatsvindt		€2,8 miljoen
Pilots zoals het ondernemingsplan	PM	PM	PM
Maatwerk aanpak	PM	PM	PM
Totaal			

INDICATIEVE AMBTELIJKE
BEMERKING

MCE&N 8 april 2025: Ambtelijke stand van zaken 4-sporen-aanpak

1. *Inleiding:*

In de MCE&N wordt toegewerkt naar het samenhangend pakket over vier sporen (juridische/ wettelijke aanpassingen; geborgde maatregelen; vergunning casuïstiek; Europa). Dat gebeurt om Nederland van het slot te halen en duurzaam mogelijk te maken dat vergunningverlening, economische bedrijvigheid van alle sectoren en het benodigde natuurherstel gerealiseerd worden op een geborgde manier. De MCE&N heeft eerder geconcludeerd dat dit een én-én-én-aanpak (alle sporen) vergt die voldoende robuust is om aan de opgave te voldoen (geborgd maatregelpakket voor emissiereductie) en heeft inmiddels ook besloten over het raamwerk waarin dit wordt vormgegeven. De vormgeving van het plan zal in april 2025 gereed zijn.

We maken voortgang in de fase van clusteren, en zijn gaandeweg tot besluitvorming aan het komen (2.), waarbij op 3 april de hoofdlijnen daarvan zijn getoetst in de Catshuissessie voor medeoverheden en er ook een Catshuissessie gepland staat voor maatschappelijke partners op 8 april (3.). Ook met de wetenschap en kennissector wordt gesproken over een totaalpakket, op 9 april wordt hiervoor een kennis-diner georganiseerd (4.). Afgelopen weken stonden er ook een aantal momenten in de Kamer gepland die het MC traject aangaan (hoorzitting en op 2 april het Commissiedebat Stikstof en Natuur (5.). Ten slotte, wordt er onveranderd hard gewerkt aan de Europese dimensie: onder meer de Vlaams Nederlandse top, en een gesprek plaats met Eurocommissaris Roswall (6.).

Hierna wordt stilgestaan bij de meest actuele planning (7.).

2. *Fase richting besluitvorming:*

In de MCE&N van 11 maart 2025 zijn alle inventarislijsten en overzichten uit de inventarisatiefase, voor alle vier de sporen, in de volle breedte op tafel gelegd; en zijn toen ook nog suggesties gedeeld door deelnemers aan de MCEN.

In de MCE&N van 25 maart 2025 zijn de te maken keuzes 'schuifjes' en de geclusterde thema's 'bouwblokken' voor een totaalpakket besproken, daarbij is het raamwerk vastgesteld voor het uiteindelijke pakket. Op basis van dat raamwerk is opdracht gegeven om deze verder te vullen met maatvoering en concrete maatregelen.

In de MCE&N van 1 april lagen op spoor 1 en spoor 2 stukken voor die op hun onderdelen het raamwerk voor een uiteindelijk pakket kunnen vullen. De MC heeft opdracht gegeven om spoor 1 meer actiegericht en inclusief onderliggende juridische analyses in te richten. Daarnaast is opdracht gegeven dat er nog geen eenduidigheid is over de maatvoering van het pakket, om die reden is aangegeven dat een ambtelijk-theoretische exercitie plaatsvindt die optelt tot 50% emissiereductie, en hierbij ook de sociaaleconomische en maatschappelijke effecten, de maatvoering en de borging op te nemen.

In deze MCE&N – van 8 april – ligt de ambtelijke uitkomst van deze opdrachten voor. Eveneens ligt voor het besluit om Hoger Beroep in te stellen in de zaak Greenpeace. Parallel wordt – ambtelijk- via de sporen drie en vier eveneens gewerkt aan de invulling van het raamwerk voor het uiteindelijke pakket.

3. *Catshuissessies:*

Als vervolg op de Catshuissessies van 5 maart 2025 (medeoverheden) en 12 maart 2025 (maatschappelijke partijen) wordt een tweede ronde Catshuissessies gehouden. De Catshuissessie met medeoverheden heeft plaatsgevonden op 3 april.

Hier heeft een vertegenwoordiging uit de MCE&N toegelicht hoe de aanpak wordt vormgegeven. Medeoverheden hebben via een aantal voorstellen hun hulp aangeboden in het vullen van het raamwerk en hebben hun positie formeel gedeeld met het Rijk.

De medeoverheden achten het van belang dat een totaalpakket voldoet aan het van het slot krijgen van Nederland voor de zomer van 2025 (1), dat het pakket geborgde stikstofreductie en natuurherstel realiseert (2), dat alle sectoren bijdragen (3), dat het pakket integraal wordt opgesteld (4), dat het langjarig perspectief levert (5), dat de maatregelen haalbaar en uitvoerbaar zijn (6), dat er voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld (7) en dat het pakket uitlegbaar is naar de samenleving (8). Medeoverheden hebben daarbij verzocht om voor de bekendmaking van het pakket nogmaals bijeen te komen.

Voor de Catshuissessie van 8 april hebben maatschappelijke partijen reeds de uitnodiging ontvangen en zijn de voorbereidingen gereed. Hier wordt eveneens het vastgestelde raamwerk en de laatste stand van zaken toegelicht. Aan de aanwezige partijen is gevraagd om hun voorstel en eerder gegeven inbreng te actualiseren en te concretiseren en deze in te brengen.

4. Kennis-diner:

Op woensdag 9 april vindt een informele kennis- en wetenschapsbijeenkomst plaats met MLVVN. De sessie is een vervolg op de MCEN-wetenschapssessie van 26 maart en biedt gelegenheid om van een select gezelschap van experts, wetenschappers en deskundigen analyse en bevindingen op te halen voor het samenhangende vraagstuk van de vier sporen. Op deze wijze kan breed gekeken worden naar juridische, ruimtelijke, bestuurlijke, economische, technologische, maatschappelijke en ecologische sleutelfactoren, afhankelijkheden en implicaties. Er zijn acht genodigden waarvan momenteel zes hun deelname hebben bevestigd.

5. Tweede Kamer: debat en hoorzitting

Op 2 april stond er een Commissiedebat Stikstof en Natuur ingepland. Vragen gaande de MCE&N waren hoofdzakelijk gericht op procesmatige zaken en de wijze van samenwerking binnen de MCE&N. Overige punten in het debat gingen onder meer over de rekenkundige ondergrens, Aerius, PAS-melders en verscheidende natuuronderwerpen. Er is besloten een tweeminutendebat in te plannen.

Op 27 maart heeft er in de Tweede Kamer een gesprek plaatsgevonden tussen leden van de commissie en een vijftal maatschappelijke partijen. De aanwezige partijen waren Agractie, MOB, LTO, het Versnellingsplan (Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, Bouwend Nederland en VNO-NCW) en Erisman, Backes en De Vries. Deze partijen hebben elk een toelichting op hun ingediende voorstel gegeven waarna er ruimte was voor gesprek. Er werd door een aantal partijen een gezamenlijk pleidooi gedaan voor onder andere gebiedsprocessen, emissieplafonds en borging. Verder heeft MOB aangekondigd in afwachting van de uitkomsten van de MCEN de handhaving van PAS-melders uit te stellen tot 1 juni.

6. Europa: Vlaams Nederlandse Top en Gesprek Eurocommissaris Roswall:

Op 2 april vond de Vlaams-Nederlandse top plaats. Daarbij is ook gesproken over maatregelen over en weer om emissiereductie te realiseren. Deze toppen passen bij de inzet om ook met omringende landen tot geborgde afspraken te komen.

Op 10-11 april komt Eurocommissaris voor Milieu, Waterweerbaarheid en een Concurrerende Circulaire Economie (DGENV) Jessica Roswall naar Nederland. Op 10 april spreekt zij van 16:00 – 16:45 met beide bewindspersonen op het ministerie van LVVN. Daarnaast zal de Commissaris ook in gesprek gaan met de staatssecretaris van I&W. Dit gesprek zal specifiek gaan over de relatie tussen Nederland en DGENV, stikstof en voordelta. Wat betreft de MCEN zal Commissaris Roswall zoveel mogelijk worden meegenomen op de laatste ontwikkelingen, de consequenties voor Nederland en de mogelijke impact op de EU als geheel. Met als doel constructief met de Europese Commissie (hierna: Commissie) de dialoog over mogelijke oplossingen op gang te brengen. Op 11 april zal de Eurocommissaris verschillende werkbezoeken afleggen. De Commissie organiseert de bezoeken, maar het is nog niet duidelijk waar de delegatie heen zal gaan. LVVN heeft, in samenspraak met I&W, voorgesteld om een bezoek te brengen aan Royal Cosun i.h.k.v. het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn of een werkbezoek voor rondom het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb).

7. Planning:

Hieronder volgt de huidige planning, die de komende periode bijgesteld/ aangevuld kan worden, afhankelijk van de voortgang.

Wanneer?	Wat?
8 april	MCEN (Clusteren op weg naar besluitvorming)
8 april	Catshuissessie maatschappelijke partners
9 april	Kennis-diner
11 april	MR, besluitvorming VJN, besluit HB Greenpeace
15 april	MCEN (besluitvorming)
17 april	MR

PBL viewpoint: Ecologisch perspectief op stikstof en natuur

Het PBL is afgelopen weken tijdens MCEN vergaderingen en ambtelijke vooroverleggen regelmatig gevraagd een overzicht te geven van de meest recente kennis over de ecologische effectiviteit van stikstofemissiereducties en andere maatregelen die bijdragen aan natuurherstel. Hierbij een samenvatting van de eerder ingebrachte kennis. Dit is uitdrukkelijk een ecologisch en geen juridisch perspectief. Deze kennis kan wel worden gebruikt om een zo sterk mogelijke beleidsstrategie te ontwikkelen die juridisch standhoudt. Op basis van recente publicaties kan het volgende worden gezegd.

Stikstofemissiereductie: wat is nodig voor natuurherstel?

In veel natuurgebieden is te hoge stikstofdepositie een probleem voor natuurbehoud en -herstel. Door emissiereductiemaatregelen te treffen, kunnen risico's op verdere achteruitgang worden beperkt en kunnen kansen op herstel worden vergroot. Op basis van huidige wetgeving, jurisprudentie en verscherpte KDW is reductie van de stikstofemissies met 60% in 2030 en meer dan 80% in 2035 nodig. Deze 60% emissiereductie kan alleen tot het halen van het 2030 doel zoals geformuleerd in de wet Stikstofreductie en Natuurverbetering leiden wanneer deze emissiereductie deels plaatsvindt in bufferzones rond Natura 2000 gebieden.

Naar een benadering op basis van meerdere drukfactoren

Indien een systeemwijziging wordt geambieerd waarin een breder perspectief op natuurherstel (gericht op meerdere drukfactoren) dan alleen stikstofemissiereductie wordt gehanteerd dan zijn de volgende inzichten relevant.

PBL en WUR (2020a) becijferden dat het mogelijk is om te komen tot een duurzame instandhouding van 90 tot 95% van de zogenoemde Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) soorten in 2050 met een halvering van de binnenlandse stikstofemissies ten opzichte van 2019. Een emissiereductie van 50% sluit aan bij internationale kaders zoals de Global Biodiversity Framework. Dit is dus significant minder dan dat de huidige juridische kaders stellen en ook het tijdspad is sterk verschillend. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat naast stikstofemissiereductie wordt ingezet op 1) het verhogen van waterpeil in natuurgebieden, 2) de waterkwaliteit wordt verbeterd, 3) natuurherstelmaatregelen worden getroffen in natuurgebieden en 4) dat het areaal natuur in Nederland sterk toeneemt en beter verbonden is.

Overgangszones zijn zeer belangrijk voor het halen van de VHR doelen. Het zijn gebieden die direct grenzen aan natuur. PBL en WUR (2020b) constateren in de evaluatie van het natuurbeleid dat een integrale aanpak in overgangszones noodzakelijk is voor een duurzame instandhouding van VHR-soorten en habitattypen.

Stikstofemissiereducties in deze overgangszones hebben een bovengemiddeld effect op het terugdringen van stikstofdepositie in naastgelegen natuurgebieden. Een bredere zone leidt dan ook tot een sterkere reductie van depositie. Met zonering kan de emissiereductie effectief worden omgezet in depositiereducties op de juiste locaties. Het RIVM rekent met zones van 500 en 1000 meter om dit effect inzichtelijk te maken (RIVM, 2025). Overgangszones met extra agrarische of nieuwe natuur kan de natuurkwaliteit verbeteren in natuurgebieden waar versnippering of een tekort aan leefgebied een probleem vormt.

Het vernatten van overgangszones – dus het verhogen van het grondwaterpeil – is noodzakelijk voor duurzaam herstel van grondwaterafhankelijke (VHR) natuur en (KRW) waterlichamen. De vereiste omvang en mate van vernatting in deze overgangszones kunnen per regio en natuurgebied sterk verschillen (bijvoorbeeld 100 meter of 2 km) (Deltares, 2023). Deltares (2023) constateert dat het effect van vernattingsmaatregelen toeneemt met oplopende grootte van de overgangszone, al

wordt het extra effect na een bepaald punt wel steeds kleiner. Zo blijkt uit een verkennende studie dat op zandgronden al 80% van de grondwaterstijging in het merendeel van de natuurgebieden wordt bereikt bij vernatting van de eerste 500 meter binnen een overgangszone van 2000 meter.

Nieuwere inzichten toonden aan dat natuur gevoeliger is voor stikstof dan eerder werd gedacht – waardoor de Kritische Depositie Waarden (KDW's) met gemiddeld 7% naar beneden zijn bijgesteld (Wamelink et al., 2023). Dit betekent dat er meer emissiereductie nodig is voor natuurherstel dan het PBL en de WUR in 2020 becijferden. Er bestaat nog geen PBL-publicatie waarin deze nieuwe vereiste emissiereductie is becijferd.

Referenties

Deltares (2023). *Effectiviteit van bufferzones voor grondwaterstandsverhoging in grondwaterafhankelijke natuurgebieden op de zandgronden: Een modelverkenning op landelijke schaal*. Delft: Deltares

PBL & WUR (2020a), *Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*, Den Haag: PBL.

PBL & WUR (2020b). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij: tweede rapportage*. Den Haag: [PBL](#) Planbureau voor de Leefomgeving.

RIVM (2025, 7 maart). *Memo Nadere analyse stikstofopgave Greenpeace-uitspraak*.

Wamelink, W., Dobben, H. V., Zee, F., Hinsberg, A. V., & Bobbink, R. (2023). *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000: Herziening 2023*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

MCEN: maatvoering maatregelen

14 april 2025

Narratief...

Voor Nederland...

... én ons systeem aanpassen op lange en korte termijn (de richting uit spoor 1: korte en lange termijn wezenlijk anders)...

... én met meteen ook aanpak alle drukfactoren, voldoende & serieuze emissiereductie, zowel landelijk als in specifieke gebieden met resultaten op korte en lange termijn (de maatvoering in spoor 2)...

... én met actie in Europa en over de grens (spoor 4)...

... én met antwoorden voor de categorieën tussen 'wal en schip' (spoor 3)...

... én uitvoerbaar, geborgd en met een heldere structuur.

I. Beslispunten

1. Maatvoering maatregelen: plannen voor natuur en de emissiereductie-oriëntatie voor landbouw, mobiliteit, industrie (resp. van 42% tot maximaal 46%, 50%, 50% (NH₃-NO_x)?)
2. Zonering: zonering rondom urgente, drukgevoelige en overbelaste habitats; en gebiedsspecifieke uitwerking, zoals bij de Veluwe en de Peel?
3. Borging
4. Doelsturing: voorgestelde borging van bedrijfsdoelen via een wettelijk vastgelegde norm?
5. Risico-inschatting: Accepteert de MCEN het risico dat met de voorliggende aanpak gepaard gaat (inclusief timing 2035)?



Is de MCEN het eens met de voorgelegde maatvoering (generiek en zonering), borging, risico-acceptatie, timing? Zo nee, welke specifieke wensen nog?

II. Beslispunten financiën

- Is er een wijze als MCEN om nu reeds voor alle maatregelen financiële dekking te vinden?
- Of zijn er nu als MCEN enkele keuzes te maken en financieel te dekken in MCEN verband of elders (zo ja, welke (versnellingspakket, zonering))?
- Wat met de rest van de definitieve besluitvorming over financiën (bijvoorbeeld nader flankerend beleid, innovatie, waarop inhoudelijk en financieel kan worden teruggekomen)?

Bijlage: versnellingspakket

		2025	2026	2027	2028	2029	2030	cum.
Tussenpakket (incidenteel)			396.500	658.500	450.000	73.000	40.000	1.618.000
	w.v. vrijwillige beëindiging		150.000	450.000	300.000			>750.000
	w.v. extensivering	209.000	165.000	110.000	110.000	33.000		627.000
	w.v. doelsturing		61.500	78.500	20.000	20.000	20.000	200.000
	w.v. natuurherstel		20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	100.000
Tussenpakket (structureel)			235.500	269.500	265.000	267.500	256.500	212.500
	w.v. ANB		223.000	257.000	252.500	255.000	244.000	200.000
	wv. meten van de natuur		12.500	12.500	12.500	12.500	12.500	12.500

Bijlage: Zonering/significantiestroken:

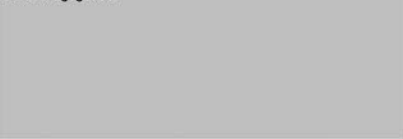
- De stimulerende gebiedsspecifieke maatregelen omvatten:
 - Agrarisch Natuurbeheer: alternatief verdienmodel voor boeren bij het aanpassen bedrijfsvoering en stimuleren van extensieve landbouw.
 - Herwaardering voor overgangsgebieden: een eenmalige vergoeding voor waardedaling van deze gronden .
 - Gebiedsspecifiek extra middelen voor inzet op stalinnovaties en managementmaatregelen.
 - Gebiedsspecifiek extra middelen voor ingezet op verplaatsings- en beëindigingsregelingen.
- Het normerende beleid wordt verder uitgewerkt.
- Afhankelijk van het gebied kan de breedte van de zone variëren.
- De kosten voor deze maatregelen zijn aanvullend bovenop de benodigde middelen voor generiek beleid. De kosten voor de stimulerende gebiedsspecifieke maatregelen tellen bij de huidige maatvoering op tot ca. 4 mld. euro.

Kosten maatregelen zonering tot en met 2035 (in miljoen euro)

	250 meter
Incidentele kosten	
Verplaatsing	800
Afwaardering landbouwgrond	1.951
Stalaanpassingen	36
Beëindiging	800
Agrarisch Natuurbeheer	108
Totaal incidenteel	3.695
Structurele kosten	
Herwaardering	100
Extensiveringspremie	110
Agrarisch natuurbeheer	35
Totaal structureel	245

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens



Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier
voor MCE&N

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Maatvoering maatregelen spoor 2 MCEN

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Met voorliggend stuk wordt de MCEN gevraagd enkele keuzes te maken ten aanzien van de vormgeving van een potentieel maatregelenpakket.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Bij het maatregelenpakket zit een oplegger met robuuste keuzes.

Voorgesteld besluit *

Instemmen met het voorstel.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

11 april 2025

Kenmerk *

98244011

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets * ☐ Ja ☐ Nee ☐ Niet geselecteerd voor toetsing ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met BZK inzake constitutionele toets* ☐ Ja ☐ Nee ☐ Niet geselecteerd voor toetsing ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) binnen Europees Nederland en/of Caribisch Nederland ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Caribisch Nederland: is er sprake van comply or explain? Licht toe ☐ Comply ☐ Explain ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO Economie & Natuurherstel
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☐ A&M ☐ BHO ☐ BZ ☐ BZK ☐ Def ☐ EZ ☐ Fin ☐ I&W ☐ J&V ☐ KGG ☐ LVVN ☐ OCW ☐ SZW ☐ VRO ☐ VWS
- Omschrijving geschilpunten -

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|---|---|
| Naam * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| Afdeling * | <input type="text" value="LG&S, TLG"/> | <input type="text" value="LG&S, TLG"/> |
| Telefoonnummer * | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens"/> |
| E-mailadres * | <input type="text" value="Persoonsgegevens@minInv.nl"/> | <input type="text" value="Persoonsgegevens@minInv.nl"/> |

MCEN 14 april 2025- robuuste keuzes voor een pakket voor Nederland

I. Inleiding

Er is de afgelopen periode hard gewerkt. Daarin tekenen zich contouren af van natuuraanpak en emissiereductie en een gebiedsgerichte/regionale aanpak. Steeds in combinatie met wezenlijke aanpassingen van ons (wettelijk) systeem.

Alles afwegende liggen er op hoofdlijnen pakketten en maatregelen voor natuur en sectoren, waarbij maatvoering, borging en maatschappelijk draagvlak van belang zijn en gewogen moeten worden.

Daaruit komen voor de MCEN robuuste en richtinggevende keuzes voort op enkele onderwerpen, deze worden hieronder voorgelegd (II.), deze thema's krijgen een korte toelichting (III.), in de bijlage zijn de pakketten vormgegeven per sector.

II. Beslispunten

De robuuste en richtinggevende keuzes die voorliggen vormen in essentie het pakket. Daarbij behoren de volgende keuzes:

1. Maatvoering maatregelen: Kan de MCEN instemmen met de voorgelegde plannen (zoals bijlage) voor natuur en de emissiereductie-oriëntatie voor landbouw, mobiliteit, industrie (resp. van 42% tot maximaal 46%, 50%, 50% (NH₃-NO_x)?)
2. Borging: Kan de MCEN instemmen met voorgelegde borging of zijn daar nog specifieke wensen?
3. Zonering: Kan de MCEN instemmen met voorgelegde aanpak voor zonering rondom urgente, drukgevoelige en overbelaste habitats en de gebiedsspecifieke uitwerking, zoals bij de Veluwe en de Peel?
4. Doelsturing: kiest de MCEN voor de voorgestelde borging van bedrijfsdoelen via een wettelijk vastgelegde norm in 2035?
5. Risico-inschatting: Accepteert de MCEN het risico dat met de voorliggende aanpak gepaard gaat (inclusief timing 2035)?
6. Financiering van het pakket: kiest de MCEN ervoor om nu reeds voor alle maatregelen financiële dekking te vinden; of om nu enkele keuzes te maken en financieel te dekken (zo ja, welke); en de rest van de definitieve besluitvorming over dekking van maatregelen op weg naar een volgend begrotingsmoment te behandelen?
7. Vormgeving: heeft de MCEN wensen ten aanzien van het wettelijk vormgeven van de aanpak (wetsvoorstellen, spoedwet, naamgeving 'crisis'/'nood')?

III. Toelichting

Algemeen

In de bijlage is een overzicht gegeven van de maatregelen, borging, effecten voor natuur en sectoren. Voor natuurherstel en -behoud is een lijst positieve maatregelen opgenomen om daadwerkelijk drukfactoren aan te pakken, waarbij nog een besluit moet worden genomen over de dekking ervan (zie financiering pakket). De bijlagen en overzichten voor elk van de sectoren tellen op tot een zeker percentage emissiereductie. Vanuit de inschatting die tijdens de MCEN 8 april door MLVVN is toegelicht, is ten aanzien van landbouw een lager percentage opgenomen dan voor andere sectoren (zie bijlage 1, presentatie pakketten). Ten slotte, zijn in de bijlage ter informatie de eerste contouren en overwegingen voor ondersteunend en flankerend beleid opgenomen; deze zijn vanzelfsprekend afhankelijk van de precieze vormgeving van de pakketten en krijgen later uitwerking.

Borging

Borging is een wezenlijk onderdeel van de aanpak om Nederland van het slot te halen en telt in het bijzonder voor de maatregelen in spoor 2. Bij geborgde aanpak tellen de volgende overwegingen:

1. Wet en regelgeving: de maatregelen worden in wet-/ regelgeving verankerd en uitgevoerd (bijvoorbeeld nieuw emissiedoel (post-KDW));
2. Vastlegging & precisie: waar dat nog niet direct kan, worden maatregelen worden vastgelegd in een Rijksprogramma (bij voorkeur met wettelijke status) met een precisering van effecten, timing, vormgeving;

3. Financiering: is voorzien in de financiering van de maatregelen;
4. Monitoring en bijsturing: een geloofwaardig systeem van monitoring en bijsturing, inclusief zicht op wat er gebeurt als effecten niet worden bereikt

Voor de thans voorgestelde aanpak van borging bij alle sectoren geldt dat op sommige punten een stevige borging is opgenomen (bijvoorbeeld bij doelsturing door bedrijfsspecifieke normen op te nemen in wet- en regelgeving, met een nog nader te bepalen sanctie bij onvoldoende bereik), op andere punten wordt de balans meer gezocht in vrijwilligheid (brede beëindigingsregeling).

Zonering

Een essentiële en belangrijke stap is om nu voor een aantal specifieke drukgevoelige gebiedenecht de keuze te maken om over te gaan tot zonering met een extra opgave op emissiereductie. Dit geldt voor nader te bepalen zeer stikstofgevoelige en overbelaste gebieden, waar verslechtering aan de orde is en waar zonering kan bijdragen aan het aanzienlijk verlichten van de drukfactoren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld

om De Peel en de Veluwe. In de Greenpeace-uitspraak zijn enkele urgente habitats genoemd. Het Rijk zal in overleg met de betreffende provincies de zones vaststellen, waarbij we afspreken dat zij deze zonering op gebiedsniveau verder uitwerken in een programma of plan, zodat de initiatiefnemer dit kan inzetten bij zijn vergunningaanvraag. Het kabinet wil deze zones verankeren onder de omgevingswet, in overleg met de betrokken medeoverheden. Provincies hebben bij de invulling een leidende rol en kunnen ruimtelijk instrumentarium inzetten zoals de WILG (thans opgenomen in de Omgevingswet), waarin vrijwilligheid en overleg voorop staan; en uiteindelijk ook ruimtelijk afdwingbare stappen kunnen volgen; dit is een bijdrage aan de borging van deze aanpak.

Bij de zonering geldt dat voor die urgente habitats en voor specifiek stikstof gerelateerde vragen wordt voorgelegd 250 meter aan te houden en een emissiereductie van 65%. Er bestaan verscheidene mogelijkheden om dit te realiseren, bij voorbeeld: herverkaveling, verplaatsen, afwaardering, extensivering/ANB, stoppers. Voor de realisatie hiervan is vereist dat voldoende middelen beschikbaar worden gesteld. De kosten hiervan zijn aanzienlijk (eerste zeer grove inschatting ambtelijk LVVN: 4-7 miljard euro) en dekking is nog niet voorzien. Hierbij is ook randvoorwaardelijk dat voor betreffende ondernemers concreet perspectief geschetst wordt bij het nemen van dit besluit.

Doelsturing:

Doelsturing is een strategische stap naar het daadwerkelijk sturen op emissiereductie. Dit jaar worden afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen vastgesteld voor 2035, die aanpak en normstelling wordt ook vastgelegd in wet-/regelgeving. Daarnaast wordt op weg naar dat definitieve systeem gebruik gemaakt van bestaande initiatieven, zoals: KPI-gestuurde aanpak, de kringloopwijzer.

Borging bij doelsturing is thans voorzien via sancties gericht op het bevorderen van naleving, waarbij gekeken kan worden naar het Vlaamse model.¹

Ook voor doelsturing geldt dat voor ondernemers concreet perspectief helder moet zijn bij het nemen van dit besluit omdat zij daarin begeleid en ondersteund moeten worden.

Risico-inschatting:

De vormgeving van het pakket zal steeds een risico-inschatting vergen: wat doet het ecologisch, en wat gebeurt er in rechtszaken. Voor die risico-inschatting tellen de volgende overwegingen:

- Naarmate er meer maatregelen (maatvoering) zijn en er sprake is van hardere borging (zie hierboven) verkleint het risico dat er onvoldoende effecten zijn om vergunningverlening nu en in de toekomst duurzaam mogelijk te maken;
- Daartegenover staat de afweging van haalbaarheid en uitvoerbaarheid (ook in relatie tot tijd); om die reden zijn de pakketten lager dan bij eerdere uitwerkingen;
-
- De precieze vraag of een pakket voldoende is voor het onderbouwen van ruimere vergunningverlening is voorbehouden aan de rechter en is sterk afhankelijk van de regionale/gebiedsspecifieke omstandigheden (zie zonering); dat zal in de juridische praktijk moeten blijken.
-

Procespositie

¹ De minister van LVVN heeft herhaaldelijk aangegeven dit voorstel niet te steunen en heeft hier haar eigen systematiek voor.

Financiering van het pakket

Een geloofwaardig pakket om Nederland van het slot te halen, zal ook de benodigde financiële dekking moeten bevatten; dekking vergroot ook de borging en is randvoorwaardelijk.

De totaalkosten van het maatregelenpakket voor Natuur en Landbouw tellen op tot aanzienlijk meer (ca. 15-20 mld. euro incidenteel, en 0-500 mln. euro structureel) dan er beschikbaar zou kunnen zijn binnen de enveloppen van 5 miljard en 500 miljoen op de Aanvullende Post, die immers ook voor veel andere prioriteiten (uit het HLA en regeerprogramma) is voorzien. Ook voor de andere sectoren zijn maatregelen nog ongedekt. Voor industrie gaat het om 130 mln. euro incidenteel en voor mobiliteit om 0,7 tot 3,5 mld. euro incidenteel en ca. 170 mln. euro structureel. Hier komen nog middelen voor ondersteunend en flankerend beleid bij ook omdat dat noodzakelijk is voor het perspectief van inwoners en ondernemers. Een groot deel van deze bedragen is nog niet goed onderbouwd en moet nog nader worden getoetst, ook door het ministerie van financiën.

Precieze vormgeving en financiering van alle maatregelen zal nog verdere uitwerking vergen. Het is daarmee een cruciale keuze of nu wordt gekozen om reeds voor alle maatregelen financiële dekking te vinden; of nu te kiezen om nu enkele stappen te zetten, op weg naar een volgend begrotingsmoment. Enkele maatregelen die al verder zijn getoetst en in ieder geval gefinancierd zouden kunnen worden (een zogenaamd "versnellingspakket") betreffen: natuur (ANB), extensivering & brede beëindiging, doelsturing en zonering zoals hierboven aangegeven.

Voor de financiële aspecten geldt dat we de dekking ook zullen faseren tot 2035; we bezien wat er mogelijk is op individuele begrotingen, zoals de enveloppen van 5 mld. en 500 mln. (nota bene: deze middelen zijn voor veel andere prioriteiten (uit het HLA en regeerprogramma) voorzien) en andere enveloppen (in verband met samenhang en samenvallen met bestaande middelen); en dat we als MCEN samen besluiten hoe extra dekking vorm te geven.

Vormgeving

Het uiteindelijk pakket zal robuust vorm moeten krijgen en vergt mogelijk verankering in wet- en regelgeving. Daarvoor zijn verscheidene mogelijkheden: sectorale wet- en regelgeving, een wettelijk programma (bij voorbeeld onder de Omgevingswet)samenhangende wetten ('verzamelwet'), spoedwetten, naamgeving 'crisis' of 'nood' (ref. crisis herstel-wet).

Bijlage:

1. Presentatie maatregelen.

Maatvoering maatregelen MCEN

14 april 2025

I. Natuurherstel en -beheer:

Natuurmaatregelen binnen een programma ^[1, 2]	Inzicht in de opgave* & effect	Termijn effect van natuurmaatregelen	Kosten Rijk	Borging
- Beheermaatregelen (regulier) waaronder: continuering van SNL vergoeding van 84% vanaf 2030.	Maatregel naar inschatting nodig in 46% v/d gebieden. Maatregel is randvoorwaardelijk.	Korte termijn	120 mln. Incidenteel Structureel: oplopend tot 32,4 miljoen vanaf 2030	1.Uitvoering van maatregelen via een Programma incl. financiële middelen en afspraken over criteria /kaders waarbinnen middelen besteed kunnen worden (prioritaire gebieden/ maatregelen), toetsing effectiviteit en haalbaarheid maatregelen en afspraken over monitoring en bijsturing. 2. Verbeteren van inzicht in de benodigde maatregelen voor doelbereik: via verbeterde NDA systematiek en de koppeling met beheerplannen. 3.Natuurmonitoring (staat van de natuur) & natuurmaatregelmonitoring: intensivering van natuurmonitoring en organiseren van uniform informatiesysteem voor inzicht in maatregelgegevens, ook ter ondersteuning van de additionaliteitstoetsing (gegevens over op zijn minst de status van de maatregel, financieringsbron, en drukfactor waarop maatregel effect heeft, het gebied waarop de maatregel een (verwacht) effect heeft etc.). Uitwerken in overleg met voortouwnemers en vergunningverleners. Mogelijk rol invoerportaal voor natuurmaatregelen dat binnen het Verbeterprogramma VHR-monitoring wordt ontwikkeld. 4.Verkennen van opties voor toezicht en handhaving op de uitvoering van natuurmaatregelen via beheerplannen en andere uitvoering (bijvoorbeeld via sturing op verbeterd beheer van TBO's inclusief prestatieafspraken). 5. Verkenning van aanvullende bestuurlijke afspraken m.b.t. nemen van passende maatregelen om verslechtering tegen te gaan.
- Beheermaatregelen (geïntensiveerd)	Maatregel naar inschatting nodig in 93% v/d gebieden Nodig om effecten stikstof te verminderen op verzuiging en verzuring. Het doel is dat geïntensiveerd beheer over-gaat in regulier beheer na een bepaalde tijd.	Met name op korte termijn	110 mln. incidenteel	
- Hydrologische maatregelen in/rondom N2000	Maatregel naar inschatting nodig in 96% v/d gebieden maatregel gaat verzuring, verzuiging en verdroging tegen.	Lange termijn voor behalen systeemherstel, ook op korte termijn al effect (bv. waterpeil verhogen)	1,260 mld. incidenteel	
Verbeteren waterkwaliteit	Maatregel naar inschatting nodig in 81% v/d gebieden maatregel gaat verzuring en verzuiging tegen. Maatregel heeft effect op waterkwaliteit in (niet) stikstofgevoelige natuur	Korte termijn	180 mln. incidenteel	
Vergroten dynamiek	Maatregel naar inschatting nodig in 10 – 20 % gebieden. Maatregel gaat verdroging, verzuring en vermesting tegen en is gericht op herstel van wind en/ of waterdynamiek. Wanneer onvoldoende dynamiek aanwezig is, krijgt afgestorven plantenmateriaal de kans om op te hopen.	Van korte tot lange termijn	60 mln. incidenteel	
Aanpak exoten	Maatregel naar inschatting nodig in 55% v/d gebieden. Verwijderen bepaalde exoten kan verzuring en verzuiging tegengaan. Maatregel kan voorkomen dat een habitat verloren gaat door een exoot	Korte termijn (lange termijn bij beheersen exoot, structureel beheer)	430 mln. incidenteel	
Essentiële ecologische verbindingen/connectiviteit	Maatregel naar inschatting nodig in 54% v/d gebieden. Het aanpakken van de drukfactor versnippering vermindert de stikstofeffecten en vergroot veerkracht systeem.	Middellange termijn	600 mln. incidenteel	
- Verstoring tegengaan (incl. recreatiedruk en handhaving)	Maatregel naar inschatting nodig in 46% v/d gebieden. Tegengaan verstoring is nodig om naast aanpak stikstof tot natuurherstel te komen	Korte termijn	6 mln. incidenteel	
- Inrichting (binnen of buiten N2000 gebied)	Maatregel is lastig in te schatten, omdat dit uit een gebiedsproces volgt. Ondersteunende maatregel die effectiviteit van andere maatregelen vergroot.	Middellange termijn	275 mln. incidenteel	
- Monitoring	Randvoorwaardelijke maatregel.		25 mln. structureel	
*Analyse door de Ecologische Autoriteit: drukfactoren op natuur die spelen in 123 bekeken gebieden. Position Paper voor Technische Briefing Ecologische Autoriteit voor Tweede Kamercommissie LVVN (EA, 2024). Update van het rapport: ‘Doen wat moet en kan’ (EA, 2024).				

Deze maatregelen zijn een combinatie met voortzetting van het **bestaand natuurbeleid** (inclusief de middelen die daaraan inmiddels incidenteel (vanuit 5 mrd.) en structureel (500 mln.) gekoppeld zijn.

II. Landbouw*:

Maatregel	Emissiereductie tot 2030	Emissiereductie tot 2035	Kosten Rijk	Borging
Doelsturing: managementmaatregelen De te behalen reductie van emissie op sectorniveau wordt vertaald naar een emissienorm per fosfaatrecht en dierrecht. Bedrijven die al veel maatregelen hebben genomen en dus een relatief lage stikstofemissie hebben per fosfaat- of dierrecht hoeven relatief minder stappen te zetten dan bedrijven die nog minder maatregelen hebben genomen en dus een relatief hoge stikstofemissie hebben per fosfaat- of dierrecht. Om aan de bedrijfsspecifieke afrekenbare emissienormen voor ammoniak te voldoen kan een ondernemer verschillende managementmaatregelen nemen zoals: • het verlagen van het ruweiwitgehalte in voer; • het verlengen van het aantal uren weidegang; • stallen spoelen met water • toedienen van magnesiumchloride aan mest; • het emissiearm aanwenden van dierlijke mest of vloeibare stikstofkunstmest. Onderbouwd met o.m. wetenschappelijke WUR-studies .	12 kton	Bandbreedte tot 17 kton	Eenmalig 0,72 mld (tot 2030) Eenmalig 1,04 (tot 2035) Deze kosten komen voort uit subsidies voor deze specifieke stappen en de uitvoeringskosten voor doelsturing.	• Er komt een bedrijfsspecifieke afrekenbare emissienorm. • De norm wordt voor 2035 vastgelegd in wet-/regelgeving. • Het niet naleven van de norm wordt gesanctioneerd met als doel om alsnog naleving te realiseren; • Er wordt een adequaat toezicht en controle regime ingevoerd.
Doelsturing: aanpassing stallen Via toepassing van emissiearme stalsystemen en technieken kan zowel in de intensieve veehouderij als in de melkveehouderij een forse geborgde reductie van emissies gerealiseerd worden. Inschatting is dat 10% van de stallen kan worden aangepast t/m 2030. Tot 2035 is een verdere uitrol mogelijk tot 40% – 50% van de huidige bedrijven. Belangrijke instrumenten hiervoor: • Investeringsubsidies en regelingen voor stallen (voortzetting/uitbreiding SBV-regelingen); • Stimuleren om in de sector de Best Beschikbare Technieken (BBT) in te zetten. Onderbouwd met o.m. wetenschappelijke WUR-studies.	2 kton	9 - 13 kton	Eenmalig 0,61 mld. (tot 2030); Eenmalig 2,1 – 2,6 mld. (tot 2035). Deze kosten komen voort uit subsidies voor deze specifieke stappen.	

* Er zijn eerste indicaties van bedragen opgenomen. Het is nadrukkelijk mogelijk dat deze later zullen toenemen.

II. Landbouw:

Maatregel	Emissiereductie tot 2030	Emissiereductie tot 2035	Kosten Rijk	Borging
Geborgd natuurlijk verloop: extensiveringsregeling melkveehouderij (korte termijn resultaat) Een snelle en stevige eerste stap bestaande uit de volgende instrumenten/uitwerking: • Melkveehouder kiezen ervoor om gedurende drie jaar 10 – 20% minder melkkoeien te houden; • de bijbehorende fosfaatrechten worden permanent doorgehaald (plafond dus naar beneden). • Gedurende drie jaar daarna mag op bedrijfsniveau het aantal melkkoeien niet toenemen. • Uitgaande van totaal effect van 75.000 melkkoeien.	0,6 kton	0,6 kton	Eenmalig 0,6 mld.	• Om via vrijwillige uitkoopregelingen het beoogde doel te bereiken zijn voldoende middelen voor een adequate regeling een voorwaarde. Er wordt gebruik gemaakt van het natuurlijk verloop dat zich in de sector voordoet. • De opbrengst van vrijwillige regelingen is niet gegarandeerd. • Om een vangnet te creëren wordt de regeling net zo lang opengezet totdat het budget volledig is gebruikt.
Geborgd natuurlijk verloop: vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocatie Gaat om instrumenten: • Waarbij via een productierechtenstelsel gestuurd kan worden op omvang sectoren (zoals kalverhouderij en andere sectoren); let op effect aankondiging! • Een brede beëindigingsregeling die zo doeltreffend mogelijk bijdraagt, in het bijzonder aan de opgaven rond de urgente gebieden.	4 - 8 kton	8 - 10 kton	Eenmalig 3 - 4 mld. (tot 2030) Eenmalig 4-6 mld. (tot 2035)	

II. Landbouw:

Maatregel	Emissiereductie tot 2030	Emissiereductie tot 2035	Kosten Rijk	Borging
Significantiestrook Uitgaande van 65% emissiereductie binnen de strook in een strook van 250m. In deze zones is een samenhangende aanpak nodig: extra beëindiging, verplaatsing en extensivering voor de blijvers, afwaarderen van de grondwaarde, beschikbaarheid extra grond voor de blijvers, herverkaveling en toegang tot agrarisch natuurbeheer. Ook belangrijk is effectieve inzet van ruimtelijk instrumentarium. Inzet bestaat voornamelijk uit 5 typen instrumenten: - Herwaardering grond (dat vergt aanzienlijke kostencompensatie) - Extensiveringspremie - ANLb - Versnelde en geïntensiveerde stalmaatregelen - Verplaatsing en vrijwillige beëindiging		1,0- 0,7 kton (let op: effecten zijn vooral lokaal/regionaal bij specifieke drukgevoelige gebieden)	Eenmalig 3,9 - 7,1 mld. structureel: 171 - 331 mln.	De aanpak in significantiestroken zal een combinatie zijn van stimulering en normering. Daar waar mogelijk wordt normering gebruikt maar in de eerste jaren zal het stimuleren vooral ingezet worden. Door middel van het aanbieden van een breed pallet aan instrumenten die extensivering mogelijk maken worden boeren gestimuleerd om stappen te zetten naar een extensieve bedrijfsvoering. Normering kan helpen dit op gang te helpen maar moet het gebruik van instrumenten niet belemmeren. Op de lange termijn (nadat boeren de tijd gehad hebben om hun bedrijf aan te passen) wordt normering onderdeel van het gebied en de bedrijven om ook te borgen dat het een blijvende extensivering betreft. Concreet voor het gebied betekent het: versnelde uitrol verbeterde stalsystemen, exclusieve toegang tot extensiveringspremies en mogelijkheden tot afwaardering en aanbieden van aantrekkelijke beëindiging- en verplaatsingsregelingen

Totale potentie incl. extra maatregelen	18,6 -22,6 kton	34,6 – 41,3 kton	Eenmalig tot 2035: € 11,6 – 17,3 mld. Structureel p.j.: € 171 – 331 mln.	
Huidig beleid	6,9 – 7,3 kton	6,9 – 7,3 kton		
LBV-regelingen en Srv				
Restemissie	80,5– 76,1 kton afname van 24% - 28%	65,2 – 57,4 kton afname van 38% - 46%		

III. Industrie:

Maatregel	Emissiereductie tot 2030	Emissiereductie tot 2035	Kosten Rijk	Borging
Intensivering Aanpak Piekbelasters (API) Vervolg geven aan bestaande regeling, afvallers eerste ronde een tweede kans geven.	0,55 kton NH ₃	0,55 kton NH ₃	Eenmalig: €80,8 mln.	De NH₃ reductie wordt georganiseerd met een voortzetting van de API (subsidie) aanpak die is gebaseerd op inzichten verkregen uit de eerste ronde (belangstelling, kosten en opbrengsten) De reductie wordt daarnaast gestut op nieuwe emissienormen uit het BAL en de nieuwe verplichting uit de Richtlijn Industriële Emissies om aan de scherpe kant van de bandbreedte te vergunnen.
Gebiedsgerichte aanpak industrie (waaronder Gelderland) Aanpak Gelderland is gericht op: - onderzoek wettelijke mogelijkheden - bovenwettelijke mogelijkheden (o.a. Parenco) - Onderzoek energieronde Eerbeek Zonering is gericht op (overige) bedrijven basisindustrie die binnen straal van 500 m van N 2000 gebied opereren en nog niet middels ammoniak aanpak of BAL regels gaan reduceren.	0,2 – 0,6 kton NOx	0,2 – 0,6 kton NOx	Eenmalig: €50 mln.	
Verduurzaming afvalverbrandingsinstallaties Aanscherping beprijzing afvalverbrandingsinstallaties, via aanscherping CO ₂ -heffing industrie of afvalstoffenbelasting (afhankelijk besluitvorming klimaattafel).	1,1 kton NOx	1,1 kton NOx	Structureel p.j.: €-231 mln.	
Totale potentie (max.)	0,55 kton NH ₃ 1,3 – 1,7 kton Nox	0,55 kton NH ₃ 1,3 – 1,7 kton Nox	Eenmalig: €130,8 mln. Structureel: €-231 mln. p.j.	

^[1] Deze maatregelen is onderdeel van het klimaatpakket 2025

IV. Mobiliteit:

Maatregel	Emissiereductie tot 2030 (NOx)	Emissiereductie tot 2035 (NOx)	Kosten Rijk	Borging
Verduurzaming spoorgoederenvervoer Rotterdamse haven; Elektrificatie van de Distri-driehoek in het Rotterdamse havengebied, en subsidieregeling om de ombouw of overstap naar batterij-elektrische locomotieven te kunnen maken, en maatregelenpakket gericht op de terminal.	0,2 kton	0,2 kton	Eenmalig: €45 mln. (waarvan al €20 mln. gedekt is).	Binnen de sector mobiliteit is al sprake van veel normerende en beprijzende maatregelen met een geborgd effect.
Gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden met (dreigende) verslechtering; Inzet van trajectcontroles nabij overbelaste Natura 2000-gebieden. Welke en aantal trajecten nog gebiedsgericht te bepalen.	0,04 kton	0,04 kton	Eenmalig: €2-3 mln. per traject; Structureel €0,2-0,3 mln. p.j.	Hierdoor dalen de NOX-emissies in 2030 en 2035 met respectievelijk 81 en 110 kton (tov 2019). Bron: PBL.
Intensiveren subsidieregeling binnenvaart; Ophoging van lopende subsidieregeling verduurzaming binnenvaartschepen t.b.v. nieuwe, schone motoren of katalysatoren (effect ingeschat o.b.v. eerdere openstelling, vanaf 2027 volledig emissieloos).	0,12 – 1,6 kton	1 – 7 kton	Eenmalig: €95 mln. (tot 2030) Eenmalig: €400 mln. (tot 2035)	De kolom 2035 is opgesteld vanuit de MCEN vraag om te komen tot 50% emissiereductie. NB: PBL geeft aan dat de sector mobiliteit in 2037 op 50% emissiereductie zit, zonder aanvullende maatregelen.
Herziening autobelastingen: aanpassen MRB voor versnelde instroom EV; Vanwege hogere gewicht worden EV's in beginsel zwaarder belast in de motorrijtuigenbelasting. Er zijn verschillende varianten waarmee dit kan worden aangepast.	0,024 kton	0,024 kton	Kostenderving voor het Rijk, omvang afhankelijk van maatvoering.	De belangrijkste factor achter de reeds geraamde afname van emissies door mobiliteit is de huidige en toekomstige aanscherping van Europese en internationale emissienormen waar reeds over besloten is.
Sloop- of vervangingsregeling personen- en bestelauto's (Euro 5 en ouder); Vrijwillige regeling	0,2 – 0,3 kton	2 kton	Eenmalig: €200 mln. (effect 2030, bij 100.000 voertuigen) of €3 mld. (effect 2035, bij 800.000 voertuigen).	De meeste subsidieregelingen zijn bestaande regelingen waarvan de resultaten uit het verleden relatief betrouwbare inzichten geven in het toekomstig effect. Maatregelen in wegverkeer kunnen onderling effect op elkaar hebben, dus kunnen strikt gezien niet allemaal bij elkaar worden opgeteld.
Intensiveren programma Schoon en Emissieloos Bouwen; Intensivering van het programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB) door publieke opdrachtgevers consequent schoon en emissieloos materieel te laten uitvragen. O.a. subsidieregeling bouw materieel en de SPUK voor medeoverheden (effect ingeschat o.b.v. eerdere openstelling).	0,13 – 0,38 kton	0,13 – 0,38 kton	Eenmalig: €100 mln. (2027 t/m 2030; €25 mln. p.j.)	
Industrialisering woningbouw; Strenger sturen op stikstof via de subsidievoorwaarden t.b.v. fabrieksmatige bouw, zodat de facto ook de stap naar biobased bouw materiaal en meer emissieloos materieel wordt afgedwongen. Dit gaat tot 2030 om 24.000 woningen per jaar.	1,8 kton	1,8 kton	Structureel: €168 mln. p.j. (tot 2030)	
Totale potentie (max.)	2,5 – 4,3 kton	5,2– 11,4 kton	Eenmalig tot 2030: ~€415 mln. Eenmalig tot 2035: €2,5 – 3,0 mld. (excl. eenmalige kosten trajectcontroles per traject). Structureel p.j. afhankelijk van opbrengstboetes uit trajectcontroles.	

VI. Ondersteunend en flankerend beleid:

- Ondersteunende en flankerende maatregelen zijn randvoorwaardelijk voor het bereiken van de genoemde emissiereductie, natuurherstel en ruimte voor vergunningverlening.
- Welke invulling en maatvoering voor deze maatregelen wenselijk is, is afhankelijk van de precieze vormgeving van de pakketten en krijgt later uitwerking.
- In de MCEN van 1 april lag een uitwerking van onderstaand overzicht voor.

Ondersteunend/flankerend beleid	Voorbeelden van maatregelen
1. Ondersteunende maatregelen	Ondersteuning aan mede-overheden; facilititeit aankoop gronden; ondersteuning via zaakbegeleiders; ondersteuning uitvoering in gebieden etc.
2. Flankerende maatregelen gericht op een toekomstbestendige landbouwsector	Sociaaleconomische begeleiding; bijdragen van markt- en ketenpartijen en financiers; GLB-regeling vestigingssteun; GLB eco-regeling; IDL, MFL; subsidie voor productieve investeringen; landinrichting gebieden etc.
3. Flankerende maatregelen, gericht op versterking sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied	De basis op orde voor brede plattelandsontwikkeling; sociaal-economische investeringsprogramma's voor regio's; transitieplan voor werknemers; betrekken van de samenleving; draagvlak etc.

VI. Totaaloverzicht:

Sector	2019	2030	2035
Landbouw	106 kiloton NH3	80,5 – 76,1 kiloton NH3 (afname van 24-28%)	65,2 – 57,4 kiloton NH3 (afname van 42-46%)
Basisindustrie* **	1,1 kiloton NH3	0,55 kiloton NH3 (afname van 50%)	0,55 kiloton NH3 (afname van 50%)
Mobiliteit en bouw**	237 kiloton NOx	157,5 – 155,7 kiloton NOx (afname van 34%)	125,8 – 119,6 kiloton NOx (afname van 47-50%)

* Voor de sector industrie is aangesloten bij de definitie van basisindustrie zoals deze ook wordt gehanteerd binnen de aanpak piekbelasting industrie. Om een goed beeld van de NOx-reductie te presenteren, wordt onder andere ook de subsector energie (in bovenstaande tabel niet meegenomen aangezien de sector energie geen NH3 uitstoot kent) meegewogen. De verwachte emissiereductie van Nox in 2035 t.o.v. 2019 bedraagt ca. 50%.

** Deze stappen zijn nodig bovenop het basispad om te komen tot 50% emissiereductie

MCE&N 14 april 2025: Ambtelijke stand van zaken 4-sporen-aanpak

1. Inleiding:

In de MCE&N wordt toegewerkt naar het samenhangend pakket over vier sporen (juridische/ wettelijke aanpassingen; geborgde maatregelen; vergunning casuïstiek; Europa).

Dat gebeurt om Nederland van het slot te halen en duurzaam mogelijk te maken dat vergunningverlening, economische bedrijvigheid van alle sectoren en het benodigde natuurherstel gerealiseerd worden op een geborgde manier. De MCE&N heeft eerder geconcludeerd dat dit een én-én-én-aanpak (alle sporen) vergt die voldoende robuust is om aan de opgave te voldoen (geborgd maatregelpakket voor emissiereductie) en heeft inmiddels ook besloten over het raamwerk waarin dit wordt vormgegeven; en heeft bovendien besloten over richtingen ten aanzien van nieuwe systematiek, aanpak wet- en regelgeving en aanverwante zaken (spoor 1). Een besluit over de vormgeving van het plan zal in april 2025 genomen worden; het plan zal vervolgens de nodige uitwerking met zich meebrengen.

DE MCEN bevindt zich in de fase van besluitvorming (2.), waarbij verschillende overleggen georganiseerd zijn om deze besluitvorming voor te bereiden. Onder andere heeft de tweede ronde Catshuissessies met medeoverheden en maatschappelijke partijen plaatsgevonden op respectievelijk 3 en 8 april (3.). Daarnaast heeft een informele kennis-sessie plaatsgevonden met MLVVN op 9 april (4.) en heeft Eurocommissaris Roswall een bezoek aan Nederland gebracht om te spreken over onder meer natuurvraagstukken en aanverwante thema's (5.). Hierna wordt stilgestaan bij overige punten (6.) en de meest actuele planning (7.).

2. Fase van besluitvorming:

In de MCE&N van 11 maart 2025 zijn alle inventarislijsten en overzichten uit de inventarisatiefase, voor alle vier de sporen, in de volle breedte op tafel gelegd; en zijn toen ook nog suggesties gedeeld door deelnemers aan de MCEN.

In de MCE&N van 25 maart 2025 zijn de te maken keuzes 'schuifjes' en de geclusterde thema's 'bouwblokken' voor een totaalpakket besproken, daarbij is het raamwerk vastgesteld voor het uiteindelijke pakket. Op basis van dat raamwerk is opdracht gegeven om deze verder te vullen met maatvoering en concrete maatregelen.

In de MCE&N van 1 april en 8 april lagen op spoor 1 en spoor 2 stukken voor die op hun onderdelen het raamwerk voor een uiteindelijk pakket kunnen vullen en die ook voor spoor 3 en spoor 4 invulling geven aan de aanpak.

Op 8 april lag hierop ook voor een actiegerichte overzichtsnotitie op spoor 1 en een ambtelijk- theoretisch pakket aan maatregelen met emissiereductie in 2035, inclusief een eerste uitwerking en overweging van de maatvoering en de borging, ook in samenhang met draagkracht en impact van sectoren. Ten aanzien van de aanpak in spoor 1 is richtinggevend gesproken over de aanpak en uitwerking.

Tijdens een BWO op 10 april is verder gesproken over tabellen, maatregelen, andere aandachtspunten (zoals vormgeving wetgeving), en de fase van besluitvorming. Hier is afgesproken om tijdens de MCEN van 14 april robuuste keuzes voor te leggen, met daaronder ook bijgestelde maatregelen.

Om invulling te geven aan de toezeggingen in de Tweede Kamer zal er in de volgende MCE&N van 24 april een kamerbrief voorliggen die ingaat op de vormgeving van het plan en wat vervolgens verdere uitwerking behoeft.

3. Catshuissessies

Als vervolg op de Catshuissessies van 5 maart 2025 (medeoverheden) en 12 maart 2025 (maatschappelijke partijen) wordt een tweede ronde Catshuissessies gehouden.

De Catshuissessie met medeoverheden heeft plaatsgevonden op 3 april. Hier heeft een vertegenwoordiging uit de MCE&N toegelicht hoe de aanpak wordt vormgegeven. Medeoverheden hebben via een aantal voorstellen hun hulp aangeboden in het vullen van het raamwerk en hebben hun positie formeel gedeeld met het Rijk.

De medeoverheden achten het van belang dat een totaalpakket voldoet aan het van het slot krijgen van Nederland voor de zomer van 2025 (1), dat het pakket geborgde stikstofreductie en natuurherstel realiseert (2), dat alle sectoren bijdragen (3), dat het pakket integraal wordt opgesteld (4), dat het langjarig perspectief levert (5), dat de maatregelen haalbaar en uitvoerbaar zijn (6), dat er voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld (7) en dat het pakket uitlegbaar is naar de samenleving (8). Medeoverheden hebben daarbij verzocht om voor de bekendmaking van het pakket nogmaals bijeen te komen (zie ook onder punt 6. van deze notitie); zij hebben aangegeven zelf ook een bijdrage te willen leveren aan het realiseren van de benodigde resultaten. Als follow-up van deze sessies met medeoverheden (en hun inbreng) vindt thans overleg plaats om enkele wezenlijke elementen, zoals bij voorbeeld ruimtelijk instrumentarium, in goed overleg vorm te geven.

De Catshuissessie met maatschappelijke partijen heeft plaatsgevonden op 8 april. Hier is eveneens toegelicht hoe de aanpak is vormgegeven. Maatschappelijke partijen hebben aangegeven meer urgentie te voelen en drongen aan op het komen tot concreter inzicht in de maatvoering van maatregelen op alle vier de sporen. Waarbij specifiek, maar niet uitsluitend, een nieuw stelsel voor vergunningverlening een maatregelenpakket met gebiedsgerichte component en de maatschappelijke effecten van een dergelijk pakket aan de orde zijn gekomen. Deelnemers verzochten om (ambtelijk) contact te houden over de verdere vormgeving van het pakket.

4. Informele kennis-sessie:

Op 9 april heeft een informele kennis-sessie plaatsgevonden met een zestal betrokkenen bij de stikstofproblematiek. Het gesprek werd gevoerd met MLVVN.

Tijdens de sessie hebben alle deelnemers een korte toelichting gegeven op de hoofdpoging van de MCEN en hun zienswijze over hoe met de problematiek kan worden omgesprongen. Deze toelichtingen betroffen oplossingen die alle vier de sporen raken en zowel juridische, ruimtelijke, bestuurlijke, economische, technologische, maatschappelijke en ecologische factoren betroffen. Na de toelichtingen door de deelnemers is een open gesprek gevoerd over mogelijkheden om uit de impasse te komen.

Ter voorbereiding op de sessie hebben enkele deelnemers notities gedeeld en presentaties voorbereid. Deze presentaties zijn ambtelijk interdepartementaal beschikbaar.

5. Europa:

Op donderdag 10 april vond een gesprek plaats tussen Eurocommissaris Roswall, MLVVN en StasLVVN. Zij sprak ook met leden van de Tweede Kamer. In aanvulling op de verscheidene politieke en (hoog-)ambtelijke contacten van de afgelopen periode is onder meer aandacht gevraagd voor het werk en de punten uit de MCEN. De problematiek waar Nederland nu tegenaan loopt is eveneens toegelicht. Daarbij is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor knelpunten (ook in bestaande Europese wet- en regelgeving) en voor de koers zoals die thans in de MCEN vorm krijgt; ook andere thema's zijn ter sprake gekomen.

De Eurocommissaris heeft aangegeven oog te hebben voor de Nederlandse context en de problematiek in te zien. Waarbij is aangegeven dat Europa altijd bereid is om dergelijke problematiek te bespreken en lidstaten de ruimte hebben binnen de Europese kaders om hun aanpak & systematiek vorm te geven; tegelijkertijd is herhaald dat ook vanuit Nederland concrete resultaten nodig zijn ten aanzien van staande wetgeving en afspraken, ook op specifieke dossiers.

6. Overig:

Sinds het begin van de MCEN bieden maatschappelijke partijen met enige regelmaat verrijkende bijdragen aan ten behoeve van het werk rondom de MCEN. Met een selectie van deze partijen wordt gesproken in het kader van de Catshuissessies. Andere partijen die recentelijk beschouwingen over oplossingsrichtingen hebben aangedragen zijn onder andere de Voedselcoalitie, Cumela, Kopros, MOB, Landschappen NL, Farmers Defence Force, de Vogelbescherming en Natuurmonumenten, stichting Stikstofclaim, Urgenda en Biohuis. Alle binnengekomen voorstellen worden ambtelijk geapprecieerd en betrokken bij het werk van de MCEN.

7. Planning:

Hieronder volgt de huidige planning, die de komende periode bijgesteld/ aangevuld kan worden, afhankelijk van de voortgang.

Wanneer?	Wat?
14 april	MCEN (besluitvorming)
17 april	MR (ovb, VJN besluitvorming)
24 april	MCEN (besluitvorming, kamerbrief)
25 april	MR (besluitvorming, kamerbrief)

MCE&N 24 april 2025: Ambtelijke stand van zaken 4-sporen-aanpak

1. Inleiding:

In de MCE&N wordt toegewerkt naar het samenhangend pakket over vier sporen (juridische/ wettelijke aanpassingen; geborgde maatregelen; vergunning casuïstiek; Europa).

Dat gebeurt om Nederland van het slot te halen en duurzaam mogelijk te maken dat vergunningverlening, economische bedrijvigheid van alle sectoren en het benodigde natuurherstel gerealiseerd worden op een geborgde manier. De MCE&N heeft eerder geconcludeerd dat dit een én-én-én-aanpak (alle sporen) vergt die voldoende robuust is om aan de opgave te voldoen (geborgd maatregelpakket voor emissiereductie) en heeft inmiddels ook besloten over het raamwerk waarin dit wordt vormgegeven; en heeft bovendien besloten over richtingen ten aanzien van nieuwe systematiek, aanpak wet- en regelgeving en aanverwante zaken (spoor 1). Aan de Kamer is toegezegd dat een besluit over de vormgeving van de aanpak in april wordt genomen.

DE MCEN bevindt zich in de fase van besluitvorming (2.), in deze MCE&N zal ter besluitvorming voorliggen een kamerbrief die als sluitstuk geldt voor deze fase van de MCE&N (3.). Bij het vormgeven van deze kamerbrief zijn enkele dilemma's meegewogen. Ten behoeve van besluitvorming zijn de resultaten van de Voorjaarsnota relevant (4.). Voorts zijn er ook voor deze week momenten georganiseerd om de besluitvorming voor te bereiden met medeoverheden en maatschappelijke partners (5.). Met de voorliggende besluitvorming in deze MCEN zal ook gezien moeten worden hoe de resterende planning wordt ingevuld (6.)

2. Fase van besluitvorming:

In de MCE&N van 11 maart 2025 zijn alle inventarislijsten en overzichten uit de inventarisatiefase, voor alle vier de sporen, in de volle breedte op tafel gelegd; en zijn toen ook nog suggesties gedeeld door deelnemers aan de MCEN.

In de MCE&N van 25 maart 2025 zijn de te maken keuzes 'schuifjes' en de geclusterde thema's 'bouwblokken' voor een totaalpakket besproken, daarbij is het raamwerk vastgesteld voor het uiteindelijke pakket. Op basis van dat raamwerk is opdracht gegeven om deze verder te vullen met maatvoering en concrete maatregelen.

In de MCE&N van 1 april en 8 april lagen op spoor 1 en spoor 2 stukken voor die op hun onderdelen het raamwerk voor een uiteindelijk pakket kunnen vullen en die ook voor spoor 3 en spoor 4 invulling geven aan de aanpak. Op 8 april lag hier ook een actiegerichte overzichtsnotitie op spoor 1 en een ambtelijk-theoretisch pakket aan maatregelen met emissiereductie in 2035 voor. Ten aanzien van de aanpak in spoor 1 is richtinggevend besloten over de aanpak en uitwerking.

In de MCE&N van 14 april lagen een reeks robuuste keuzes voor op spoor 2. Deze keuzes zijn verder besproken op een BWO van 17 april. De resultaten van dit BWO zijn verwerkt in de stukken die deze MCE&N voorliggen, inclusief de gestelde vragen over een financieel tussenpakket, een additioneel stuk over borging 2025-2035. Daarnaast is de toetsingsvraag met een enkele wijziging akkoord bevonden en voorgelegd aan de landadvocaat.

Tijdens deze MCE&N (24 april) ligt een concept kamerbrief voor die ingaat op de vormgeving van de aanpak – conform toezegging aan de kamer.

3. Kamerbrief; vormgeving van de aanpak:

In het oog hebbende de eerdere gesprekken, overeenstemming en discussies in de MCE&N, evenals de financiële besluitvorming (zie onder 4.) is een concept kamerbrief opgesteld. De Kamerbrief geeft invulling aan de toezeggingen richting de Kamer en uitingen van het kabinet om in april met de 'vormgeving van een aanpak' te komen.

De brief kent vier onderdelen; de aanleiding en urgentie van de aanpak (I.); de toekomstgerichte keuzes die het kabinet maakt (II.); de concrete en actiegerichte stappen die het kabinet nu al kan maken (III.); en de aanpak voor het vervolg (IV.). Bij het opstellen van de conceptbrief is rekening gehouden met de voortgang die in de MCE&N is gemaakt, de verscheidende discussiepunten en de financiële besluitvorming in het kader van de voorjaarsnota (18 april).

Hieruit volgt een aantal dilemma's, waarvan de hierbinnen gemaakte afwegingen zijn geland in de brief. Zo speelt er een dilemma omtrent de maatvoering, timing, dekking en borging van het totaalpakket ten opzichte van de urgentie vanuit sectoren om Nederland van het slot te krijgen en het als Staat willen voldoen aan rechterlijke uitspraken. Speelt er gelijktijdig het dilemma over de voortgang die de MCE&N heeft geboekt kenbaar te maken, maar gelijktijdig nog niet helemaal concreet te kunnen worden over de maatregelen met het risico op uitvoerbaarheidsproblemen (uitvoering, financiën, et cetera.). Als laatste is er een sociaal-maatschappelijk dilemma over de gevolgen van het aankondigen van keuzes en maatregelen zonder nu al volledig zicht op uitvoering en flankerend beleid. De brief heeft op al deze beschreven dilemma's richting gekozen.

4. Voorjaarsnota:

Op 24 april heeft het kabinet besloten over de voorjaarsnota. In de voorjaarsnota moeten brede afwegingen worden gemaakt over het (her-)alloceren van budgetten over de totale breedte van de taken van de overheid. Hier is niet besloten over de volledige rijkheid aan voorstellen die op de MCE&N op tafel hebben gelegen, inclusief financiële consequenties.

Er is wel besloten over het financieren van additionele maatregelen over stikstof (200 mln euro in 2025 en 400 mln. euro in 2026). In totaal wordt er 600 mln euro in de voorjaarsnota vrijgemaakt voor de stikstofaanpak in de landbouwsector.

Daarnaast is er tijdens het BWO van 17 april ruimte gelaten om te blijven praten over de financiering van het zogenoemde 'tussenpakket'. Deze gesprekken dienen gelijktijdig met het al dan niet akkoord bevinden van de conceptkamerbrief tot besluitvorming te komen.

5. Medeoverheden en maatschappelijke partijen:

Richting besluitvorming over de conceptkamerbrief en het tussenpakket zal het voortdurende constructieve contact met de medeoverheden en maatschappelijke partijen worden voortgezet. Indien in aanloop naar de MCE&N kan blijken dat er overeenstemming over de conceptbrief mogelijk is, zullen enkele bestuurders hierover worden geïnformeerd.

Daarnaast is het voornemen om tussen de MCE&N en de Ministerraad een derde ronde Catshuissessies met medeoverheden en maatschappelijke partijen te organiseren. Hierin kunnen de tussenresultaten nader worden toegelicht. De voorbereidingen hieromtrent zijn gestart en vrijwel afgerond. De provincies hebben op donderdagavond een bestuurlijke kopgroep gepland om de tussenresultaten uit de MCE&N te bespreken, de Catshuissessie vindt voor die tijd plaats.

Om deelnemers voor te bereiden op de Catshuissessie zal van tevoren een ambtelijke sessie worden gehouden waar informatie wordt gegeven over de brief en het tussenpakket. Dit gebeurt eveneens tussen de MCE&N en de Ministerraad.

6. *Planning:*

De planning die de MCE&N tot dusverre heeft gevolgd was verbonden aan de planning van de voorjaarsnota. De werkzaamheden van de MCE&N zijn nog niet afgerond en zullen verder moeten worden gebracht dan de huidige stand van zaken om Nederland van het slot te krijgen. Nu de samenhang met de voorjaarsnota wordt losgelaten dient de planning te worden herijkt.

Na de eerder doorgelopen fases van 'Inventariseren' (I.) en 'Clusteren' (II.) en de reeds geplande afronding van de fase 'besluiten' (III.) in april zullen extra fases voor de 4-sporen-aanpak worden toegevoegd. Te weten de fase 'Uitwerking' (IV.), waarin de maatvoering, uitvoering en financiering van de voorgestelde aanpak aan bod zal komen en de fase 'Besluitvorming' (IV.) waarbij besloten wordt op een totaalpakket inclusief volledige zicht op de uitvoering en consequenties daarvan.

Op de MCE&N van 13 of 20 mei zal een uitgewerkt voorstel volgens bovengenoemde fases voorliggen.

Wanneer?	Wat?
23 april (ovb)	Extra BWO stukken MCE&N
24 april	MCEN (besluitvorming, kamerbrief)
24 april	Catshuissessie medeoverheden
24 april	Catshuissessie maatschappelijke partijen
25 april	MR (besluitvorming, kamerbrief)
26 april – 11 mei	Mei-reces
13 of 20 mei (ovb)	MCEN (vervolg)
22 mei	Plenair debat Stikstof en Natuur

Handtekening bewindspersoon

Persoonsgegevens

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Rijksoverheid
Aanbiedingsformulier
voor MCEenN

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel *

Notitie

Titel en inhoud

Titel *

Startpakket financiën

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Deze nota doet een voorstel voor een tussenpakket, gedekt vanuit de LVVN enveloppe van € 5 mld en € 500 mln structurele middelen, om een start te maken met emissiereductie en natuurherstel. Het pakket bestaat uit vrijwillige beëindiging, extensivering, doelsturing, natuurherstel, agrarisch natuurbeheer en meten staat van de natuur.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voor andere cruciale onderwerpen van een totaalaanpak, zoals innovatie en randvoorwaardelijk beleid, worden op dit moment geen extra middelen vrijgemaakt. Deze lopen mee in verdere uitwerking van de totaal aanpak richting het eerstvolgende begrotingsmoment in augustus.

Voorgesteld besluit *

Instemmen met het voorstel.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

24 april 2025

Kenmerk *

98435034

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☒ Ja ☐ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets * ☐ Ja ☐ Nee ☐ Niet geselecteerd voor toetsing ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met BZK inzake constitutionele toets* ☐ Ja ☐ Nee ☐ Niet geselecteerd voor toetsing ☒ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) binnen Europees Nederland en/of Caribisch Nederland ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Caribisch Nederland: is er sprake van comply or explain? Licht toe ☐ Comply ☐ Explain ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DGO MCEN
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☐ Ja ☒ Nee ☐ N.v.t.
- Geen overeenstemming bereikt met ☐ AZ ☐ A&M ☐ BHO ☐ BZ ☐ BZK ☐ Def ☐ EZ ☒ Fin
☐ I&W ☐ J&V ☐ KGG ☐ LVVN ☐ OCW ☐ SZW ☐ VRO ☐ VWS
- Omschrijving geschilpunten

-

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|--|-----------------------------|
| Naam * | <div>Persoonsgegevens</div> | <div>Persoonsgegevens</div> |
| Afdeling * | DG LGS, LVVN | FEZ, LVVN |
| Telefoonnummer * | <div>Persoonsgegevens</div> | - |
| E-mailadres * | <div>Persoonsgegevens</div> @minInv.nl | - |

Begroting sectie A (uitgaven)

Budgetdisciplinesector * ☐ Budgettair Kader Zorg ☐ Sociale Zekerheid ☒ Rijksbegroting in enge zin ☐ N.v.t.

Initiële jaar * 2025 2025 2026 2027 2028 2029 2030

Uitgaven 1

Begrotingshoofdstuk XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Beleidsartikel nummer 21 Naam Land- en tuinbouw

Bedrag 209 315 560 260 33 0

Uitgaven 2

Begrotingshoofdstuk XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Beleidsartikel nummer 22 Naam Natuur, visserij en gebiedsgericht werken

Bedrag 0 256 271 268 268 251

Uitgaven 3

Begrotingshoofdstuk XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Beleidsartikel nummer 23 Naam Kennis en innovatie

Bedrag 0 62 79 20 20 20

Totale uitgaven 209 633 910 548 321 271

Begroting sectie A (ontvangsten)

Initiële jaar * 2025 2025 2026 2027 2028 2029 2030

Totale ontvangsten

Saldo uitgaven en ontvangsten -209 -633 -910 -548 -321 -271

Toelichting Ter dekking worden middelen overgeheveld van de Aanvullende Post, uit HLA-enveloppen voor LVVN.

Nota startpakket financiën

t.b.v. MCEN 24 april 2025

I. Inleiding

Deze nota doet een voorstel voor een tussenpakket, gedekt vanuit de LVVN enveloppe van € 5 mld en € 500 mln structurele middelen, om een start te maken met emissiereductie en natuurherstel. Voor andere cruciale onderwerpen van een totaalaanpak, zoals innovatie en randvoorwaardelijk beleid, worden op dit moment geen extra middelen vrijgemaakt. Deze lopen mee in verdere uitwerking van de totaal aanpak richting het eerstvolgende begrotingsmoment in augustus; waarin daarop inhoudelijk en procesmatig kan worden teruggekomen.

II. Beslispunt

Kunt u instemmen met het voorgestelde tussenpakket met dekking vanuit de LVVN enveloppe van € 5 mld incidenteel en € 500 mln structurele middelen? Verwerking van de budgettaire gevolgen gebeurt in een nota van wijziging op de 1e suppletoire begroting 2025.

N.b. een voorstel voor de besteding van de €200 + € 400 mln per VJN voor LVVN is hier géén onderdeel van.

III. Toelichting

Het voorgestelde pakket is zo vormgegeven dat het balans kent tussen doelbereik op stikstofreductie, het oplossen van urgente problemen (mest), randvoorwaardelijke maatregelen en natuurherstel. Met dit pakket kan op korte termijn een start worden gemaakt op de genoemde onderwerpen en deze dragen bij aan het van het slot halen van Nederland.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	cum.
Tussenpakket (incidenteel)	209.000	396.500	658.500	300.000	73.000	40.000	1.677.000
Vrijwillige beëindiging		150.000	450.000	150.000			750.000
Extensive-ring	209.000	165.000	110.000	110.000	33.000		627.000
Doelsturing		61.500	78.500	20.000	20.000	20.000	200.000
Natuurherstel		20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	100.000
Tussenpakket (structureel)		235.500	269.500	265.000	267.500	256.500	212.500
ANB		223.000	257.000	252.500	255.000	244.000	200.000
Metten van de natuur		12.500	12.500	12.500	12.500	12.500	12.500

Tabel tussenpakket, bedragen in € x1.000

Hieronder volgt een korte beschrijving per post waar de gevraagde middelen voor worden ingezet.

Vrijwillige beëindiging

Op dit moment staan er geen beëindigingsregelingen meer open. Gezien de noodzaak om op stikstof stappen te zetten, wordt een beëindigingsregeling uitgewerkt. Zowel om Nederland van het slot te halen als om de depositie op met stikstof overbelaste N2000 gebieden te reduceren. Deze regeling zal met name gericht zijn op de overbelaste N2000 gebieden. Dit verlicht de stikstofdruk op met name deze gebieden. De regeling wordt zodanig ingericht dat zij naast het terugdringen van de stikstofdepositie op N2000 gebieden ook zoveel mogelijk kan bijdragen aan het van het slot halen van Nederland, het verkleinen van het mestoverschot, de klimaatopgave en andere meekoppeldoelen. Verder wordt de regeling zo vormgegeven dat de mogelijke daling van stikstofdepositie in de overbelaste Natura 2000-gebieden binnen het beschikbare budget wordt gemaximaliseerd.

Extensivering

Een extensiveringsregeling voor melkveehouderij haalt niet-latent zijnde fosfaatrechten permanent uit de markt tegen een marktconforme vergoeding. Als gevolg hiervan zal de melkveestapel krimpen. Hiermee draagt de regeling bij aan het realiseren van verschillende beleidsdoelen: reductie van de emissies van broeikasgassen (klimaat) en ammoniak, vermindering van de mestproductie en het mestoverschot (waterkwaliteit) en minder risico op overschrijding van de sector mestproductieplafonds in 2025 en daarmee een mogelijkheid om een generieke korting te voorkomen. Openstelling van de regeling is een kamerbrede wens. Voor deelnemers gelden gedurende drie jaar een *standstill* in het aantal gehouden melkkoeien en overige graasdieren en beperkingen in het aanwenden en inzetten van nieuwe fosfaatrechten en het omzetten van grasland. De regeling moet voorzien in een vergoeding voor de fosfaatrechten en een extensiveringsvergoeding (incl. transactiekosten) en daar is totaal €627 miljoen voor nodig. Conform de motie van Campen zal de regering de sector vragen om een substantiële private bijdrage die ten goede komt aan de deelnemende melkveehouders, om zo de deelnamebereidheid (verder) te verhogen. De ketenpartijen zijn bezig met de uitwerking maar dat hebben we op dit moment nog niet ontvangen.

Doelsturing

Doelsturing draagt bij aan het behalen van doelen op het gebied van stikstof, klimaat en waterkwaliteit. Om tot effectieve bedrijfsgerichte doelsturing te komen, moet een nieuwe doelsturingssystematiek worden ontwikkeld. Het ontwikkelen van zo'n systematiek kost tijd. Daarom is het van belang het ontwikkelen van de KPI's voort te zetten en zo snel mogelijk te starten met het ontwikkelen en vormgeven van een passende data-infrastructuur. Daarnaast is het belangrijk dat de toezichthoudende en uitvoerende diensten zo snel mogelijk klaar zijn om vragen te beantwoorden, te controleren en uiteindelijk te handhaven. Hier moeten op korte termijn meerjarige afspraken voor worden gemaakt om de continuïteit van de ontwikkeling te waarborgen. Dit jaar worden afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen vastgesteld voor 2035, die aanpak en normstelling wordt ook vastgelegd in wet-/regelgeving.

Natuurherstel

In de natuurdoelanalyses die vorig jaar zijn gepubliceerd is verslechtering van habitats/ leefgebied in diverse N2000-gebieden geconstateerd. Dit is conform de VHR-richtlijnen niet toegestaan. Tevens maakt dit het aantonen van additionaliteit lastiger. In het kader van Programma Natuur, maar ook de koploperprojecten hebben provincies maatregelpakketten klaar liggen om deze problematiek direct tegen te gaan. Er zal in de toekenning van deze middelen geborgd worden dat de

middelen ingezet worden t.b.v. de prioritaire stikstof-overbelaste N2000-gebieden, waarbij de meest effectieve maatregelen worden ingezet.

ANB

Met de uitbreiding van agrarisch natuurbeheer in areaal en met instrumenten draagt ANB bij aan bedrijfsperspectief van boeren, waarbij geprioriteerd zal worden op prioritaire stikstof-overbelaste N2000-gebieden en andere urgente internationale verplichtingen. Het ANB realiseert natuur-, water- en klimaatdoelen in het agrarisch gebied. De instrumenten ANB zijn onderdeel van het GLB. Wijziging van omvang en instrumenten vergt afspraken met de EC; deze moeten ruim van tevoren worden voorbereid en uiterlijk in mei worden goedgekeurd voorafgaand aan het jaar van implementatie. Voor nieuw instrumentarium geldt dat de voorbereiding i.r.t. wijziging van het GLB-stelsel 2 jaar voor implementatie moet worden voorbereid en daarom in 2025 moet starten. Het instrumentarium met bijvoorbeeld afwaardering grond en investeringsregeling is in het bijzonder van belang voor stikstof-overbelaste gebieden.

Meten Natuur

Om te komen tot de ambitie in het hoofdlijnenakkoord om de daadwerkelijke staat van de natuur te meten, alsmede de wens de KDW uit de wet te halen, is het noodzakelijk verbeteringen door te voeren in de huidige monitoringssystematiek, met name op gebiedsniveau. Ook voor het aantonen van additionaliteit is dit noodzakelijk. Om dit te verbeteren is een verbeterprogramma VHR-monitoring ingericht.