PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor	[redacted]
van	[redacted] (kantoor landsadvocaat)
datum	19 juni 2026
inzake	WUR-rapport "De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding"
zaaknr	11020410

1 Uw adviesvraag

1.1 *Het WUR-rapport*

U heeft ons gevraagd een juridisch advies te geven over het rapport "De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding" (Wageningen Universiteit, maart 2026, hierna: het WUR-rapport).

In het WUR-rapport presenteren de auteurs een samenhangende aanpak om antwoorden te geven op de huidige stikstofcrisis. De analyse in het rapport is dat de huidige impasse het gevolg is van drie kernproblemen, te weten:

- Het milieukundige probleem: De noodzaak om de uitstoot van verschillende stikstofverbindingen (ammoniak, stikstofoxiden, nitraat, lachgas) structureel te verlagen voor natuur, water, luchtkwaliteit en klimaat.
- Het ecologische probleem: De schade aan natuurgebieden door decennialange stikstofdepositie, verdroging en achterstallig beheer, wat vraagt om gerichte herstelmaatregelen in de natuur zelf.
- Het juridisch en beleidsmatige probleem: Een vastgelopen vergunningverlening door een ingewikkelde juridische verknoping van berekende depositie en mogelijke effecten op natuur, wat innovatie en ontwikkeling in de landbouw, bouw en industrie blokkeert.

In het WUR-rapport wordt als oplossing gepleit voor "een transitie van het huidige, complexe depositiebeleid naar een robuust en gebiedsgericht emissiebeleid". Die aanpak bestaat dan uit drie onderdelen, namelijk:

- Aanpak van het milieukundige probleem via gebiedsgerichte doelsturing op emissiereductie. Deze doelsturing vindt plaats op drie gebiedsniveaus: (i) landelijke generieke maatregelen voor de bronnen van stikstof, (ii) regionale

vaststelling van de maximale milieugebruiksruimte voor stikstofemissie vanwege de bescherming van milieu, natuur, water en klimaat, plus (iii) een lokale toedeling van een stukje van de milieugebruiksruimte als een emissieplafond naar bedrijven, met een expliciete juridische plicht om het plafond niet te overschrijden.

- Aanpak van het ecologische probleem door het opstellen en implementeren van nieuwe beheerplannen voor elk Natura 2000-gebied, met daarin effectgerichte instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen tegen verslechtering. En met een stikstofreductieparagraaf waarin de toe te kennen milieugebruiksruimte voor emissiebronnen wordt beoordeeld.
- Een juridisch systeem waarin de koppeling met depositieberekeningen met AERIUS op bedrijfsniveau wordt losgelaten en een bedrijfseigen emissieruimte wordt geïntroduceerd waaraan ieder bedrijf moet voldoen via een ondernemingsplan. Voor het uitvoeren van de maatregelen in het ondernemingsplan is dan geen natuurvergunning nodig, omdat sprake is van een verlaging van de emissies. Dit systeem vereist volgens het WUR-rapport:
    - een andere wijze van voldoen aan het additionaliteitsvereiste;
    - invoering van een rekenkundige ondergrens van minimaal 1 mol (en een vergelijkbare of hogere drempelwaarde voor kleine projecten);
    - een generaal-pardon voor alle PAS-melders buiten een bufferzone van 500 meter van Natura 2000-gebieden.

1.2 *Uw vragen*

In uw e-mail van 1 april jl. heeft u ons met betrekking tot het WUR-rapport de volgende vragen voorgelegd:

1. De juridische houdbaarheid van de in het rapport voorgestelde aanpak met vooraf bepaalde emissieruimtes per gebied en/of regio. Wat is ervoor nodig om met deze aanpak de toestemmingverlening voor projecten in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn weer op gang te brengen?
2. Wat is de juridische houdbaarheid van de in het rapport voorgestelde andere wijze van voldoen aan het additionaliteitsvereiste, waaronder het vrijstellen van bepaalde maatregelen van dat vereiste, rekening houdend met onder andere de huidige jurisprudentie over additionaliteit?
3. De juridische houdbaarheid van het voorgestelde generaal pardon voor PAS-melders, interimmers en andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledige passende vergunning hebben.
4. De mogelijkheden die het rapport schetst voor het invoeren van een rekenkundige ondergrens van minimaal 1 mol.

In onze notitie van 24 april 2026 hebben wij de door u gestelde vragen beantwoord. Wij hebben vraag 1 en 2 gezamenlijk beantwoord, vanwege de samenhang ertussen.

1.3 *De position papers van Ros e.a. en Erisman*

Op 19 mei 2026 heeft u ons gevraagd om onze beantwoording aan te vullen door daarin twee *position papers* te betrekken die zijn opgesteld ten behoeve van de technische briefing over het WUR-rapport van de Kamercommissie Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur op 13 mei 2026. Het betreft:

- *De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding. Een vervolganalyse* van 13 mei 2026, door de auteurs van het WUR-rapport;
- *Voorbij de verwarring* van 13 mei 2026, door prof. dr. ing. J.W. Erisman.

Met deze vervolgversie van onze notitie komen wij tegemoet aan uw verzoek.

Position paper prof. Erisman

Ten aanzien van het *position paper* van prof. Erisman merken wij op dat de kern ervan is dat het WUR-rapport een helder overzicht geeft van de huidige stand van zaken rond de stikstofproblematiek, maar "te beperkt [blijft] om tot werkbare oplossingen te komen". Dit *position paper* betoogt dat de stikstofcrisis niet alleen een milieukundig, ecologisch of beleidsmatig vraagstuk is, maar ook een economische, sociaalmaatschappelijke en culturele uitdaging vormt. Het *position paper* pleit voor zover wij begrijpen voor een meer fundamentele herbezinning op "het huidige landbouwsysteem".

De analyse die prof. Erisman doet niet af aan de verplichtingen ingevolge artikel 6 van de Habitatrichtlijn, meer in het bijzonder in lid 2 (om verslechtering te voorkomen) en lid 3 (om alleen toestemming voor een plan of project te verlenen wanneer dat niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden). Dat is waar het WUR-rapport en de door u daarover gestelde vragen op zien. Dit *position paper* geeft dan ook geen aanleiding tot een aanvulling van de beantwoording van uw vragen in onze notitie.

Position paper auteurs WUR-rapport

Dit *position paper* is een vervolgnotitie op het WUR-rapport, naar aanleiding van het verzoek aan de auteurs om ter voorbereiding van de genoemde technische briefing in het kort dieper in te gaan op een aantal specifieke vragen, in het bijzonder op de vragen rondom de afleiding van emissieplafonds en de juridische implicaties voor de huidige wetgeving. Wij betrekken het *position paper* in de beantwoording van de door u gestelde vragen.

2 Beantwoording van uw vragen

2.1 De juridische houdbaarheid van de in het rapport voorgestelde aanpak met vooraf bepaalde emissieruimtes per gebied en/of regio. Wat is ervoor nodig om met deze aanpak de toestemmingverlening voor projecten in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn weer op gang te brengen?

Wat is de juridische houdbaarheid van de in het rapport voorgestelde andere wijze van voldoen aan het additionaliteitsvereiste, waaronder het vrijstellen van bepaalde maatregelen van dat vereiste, rekening houdend met onder andere de huidige jurisprudentie over additionaliteit?

Antwoord

- In het WUR-rapport wordt vastgesteld dat de kwaliteit van natuur onder druk staat en dat vrijwel alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te maken hebben met een structureel te hoge stikstofdepositie. Het WUR-rapport benoemt de noodzaak van een emissiereductie, via een ambitieus emissiebeleid. Het WUR-rapport noemt noodzakelijk en neemt als uitgangspunt dat "de landbouw vergaande emissiereductie waarmaakt". Dat vereist volgens het WUR-rapport een plan voor een gebied of regio hoe naar de emissiereductie wordt toegewerkt en welke beheers- en instandhoudingsmaatregelen genomen zullen worden. In zoverre sluit het WUR-rapport aan bij de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

- Het WUR-rapport bepleit een nieuw systeem, waarin op gebiedsniveau een totale emissieruimte wordt vastgesteld. De totale emissieruimte moet dan zodanig zijn dat wanneer binnen dat plafond wordt gebleven (en ook de overige noodzakelijke beheer- en herstelmaatregelen worden genomen) verslechtering van de beschermde habitats kan worden uitgesloten. Vervolgens wordt de emissieruimte verdeeld in bedrijfsspecifieke emissieruimte waaraan per bedrijf moet worden voldaan. De insteek is dan dat een project gewijzigd kan worden zonder dat de vergunningplicht daaraan in de weg staat, zolang maar binnen de bedrijfseigen emissieruimte wordt gebleven. De invulling van dit systeem moet volgens het WUR-rapport plaatsvinden in het kader van het Natura 2000-beheerplan voor het betreffende gebied. Daar moeten de provincies de gebiedsplafonds vaststellen en de maatregelen vaststellen waarmee die plafonds worden gehaald.

- Het WUR-rapport bevat zelf dus geen onderbouwing van de emissieruimte op gebiedsniveau en van de te nemen maatregelen en de termijn waarop dat

moet gebeuren. De auteurs laten dat over aan de provincies. Voor alle duidelijkheid merken wij op dat het tijdig nemen van de noodzakelijke maatregelen wel essentieel is om perspectief te bieden op vergunningverlening.

- Voor toestemmingverlening in het natuurspoor gaat het WUR-rapport – als wij het goed begrijpen – uit van twee lijnen. De eerste lijn geldt voor wijzigingen in een project waarbij het bedrijf binnen zijn bedrijfseigen emissieruimte blijft én er alléén sprake is van maatregelen die de uitstoot verminderen (dus niet gecombineerd met maatregelen die leiden tot verhoging van de emissie). Het WUR-rapport ziet dat als (onderdeel van de) "passende maatregelen" voor de Natura 2000-gebieden. Daarvoor is dan geen natuurvergunning nodig. Op zichzelf kunnen wij die lijn volgen. De concrete invulling is echter wel van belang. Uit de rechtspraak volgt dat voor de kwalificatie als vergunningvrije Natura 2000-beheermaatregel onderbouwd moet worden dat de activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelen van een gebied. Die koppeling tussen de emissieruimtes en de effecten op de Natura 2000-gebieden wordt in het WUR-rapport niet uitgewerkt en moet dus nog in de beheerplannen worden uitgewerkt.

- De tweede lijn geldt voor wijzigingen van projecten die eveneens binnen de bedrijfseigen emissieruimte blijven, maar die niet alléén zien op maatregelen die tot emissiereductie leiden. Daarvoor gaat het WUR-rapport uit van een vergunningplicht, waarbij intern salderen mogelijk is omdat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan over de band van de emissieruimte per regio/ gebied. Onze analyse is dat deze aanpak op zichzelf tegemoet komt aan de kern van de rechtspraak van de bestuursrechter, namelijk dat als het halen van de instandhoudingsdoelstellingen en het voorkomen van verslechtering op gebiedsniveau (in een plan of programma) worden geadresseerd, er ruimte ontstaat om op individueel projectniveau over te gaan tot vergunningverlening met intern (of extern) salderen. Hier is wel relevant dat uit de rechtspraak volgt dat elementair is dat per Natura 2000-gebied inzichtelijk wordt gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn, om (dreigende) verslechtering van beschermde habitats te voorkomen. Die uitwerking moet volgens het WUR-rapport plaatsvinden in de Natura 2000-beheerplannen. Dat is onzes inziens een geschikte plaats. Wel merken wij nu al op dat met name uit het position paper van de auteurs van het WUR-rapport het beeld volgt dat zij voor de vaststelling van de emissieruimte met name een rekenkundige analyse voor ogen hebben. Wij benadrukken dat de kern van de onderbouwing moet komen uit hetgeen in ecologische zin nodig is. Wij merken ook op dat het WUR-rapport nog geen uitwerking geeft van hoe de totale emissieruimte per gebied

wordt verdeeld op bedrijfsniveau. Wij denken dat dat hoe dan ook een complexe exercitie zal zijn. In de eerste plaats omdat per bedrijf moet worden vastgesteld wat de bestaande vergunde situatie is; ten opzichte daarvan moet immers een afname plaatsvinden, met het bedrijfseigen emissieplafond kan geen toename in emissies worden vergund. Dat beperkt ook de vrijheid bij de verdeling van de totale emissieruimte per gebied. De insteek lijkt nu dat de verdeling in een (vrijwillig) gebiedsproces gebeurt. De vraag is of daar gezien deze beperking bij de verdeling, als ook met het oog op het noodzakelijke tempo, geen explicietere sturing op provinciaal niveau nodig is.

Toelichting

Het knelpunt in de toestemmingverlening

Artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn is in het Nederlandse recht geïmplementeerd in de Omgevingswet.[1] Dat is één-op-één gebeurd, zonder aanvullende eisen. Er is een "omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit" (wij spreken hierna van: een natuurvergunning) vereist voor een 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 een Natura 2000-gebied. Wanneer die vergunningplicht geldt, moet een passende beoordeling worden gemaakt. De natuurvergunning kan dan alleen worden verleend, wanneer uit de passende beoordeling de wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura-2000 gebied niet zal aantasten.[2]

In veel Natura 2000-gebieden komen beschermde habitats voor die (al lange tijd) overbelast worden door stikstofdepositie. Daardoor kan voor projecten die leiden tot stikstofdepositie op die habitats vaak niet worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied worden aangetast, ook al is de stikstofdepositie door het project beperkt. Om dan toch een natuurvergunning te kunnen verlenen, komt intern en extern salderen in beeld. Daarbij wordt een bestaande legale activiteit (op dezelfde locatie resp. op een andere locatie) beëindigd en met het daardoor ontstane positieve saldo wordt vervolgens de toename van stikstofdepositie door het project weggenomen.

Sinds de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Raad van State) van 18 december 2024 moet bij intern én extern salderen aan het additionaliteitsvereiste worden voldaan.[3] Kort gezegd komt dat erop neer dat

---

1 Artikel 5.1, lid 1, onder e, in samenhang met artikel 1.1 en de definitie van "Natura 2000-activtietit in de bijlage bij artikel 1.1, en 16.53c, van de Omgevingswet en artikel 8.74b, lid 1, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

2 Of wanneer wordt voldaan aan de zogenaamde ADC-toets uit artikel 8.74b, lid 2, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar dat is voor ons advies niet relevant.

3 ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

het bevoegd gezag het betreffende saldo alleen bij de vergunningverlening mag betrekken, als het tevens onderbouwt hoe voldaan wordt aan de algemene verplichtingen die op de lidstaat rusten om de instandhoudingsdoelstellingen voor de beschermde habitats in het Natura 2000-gebied te halen en verslechtering te voorkomen. De Raad van State baseert dit oordeel op rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.

Uit de uitspraken van 18 december 2024 volgt dat de invulling van de additionaliteitstoets afhankelijk is van de staat van de natuur. Voor een aanzienlijk aantal beschermde habitats in een groot aantal Natura 2000-gebieden volgt uit de Natuurdoelanalyses (NDA's) dat sprake is van verslechtering of dreigende verslechtering die (mede) het gevolg is van overbelasting door stikstofdepositie. Bij (dreigende) verslechtering geldt de strengste invulling van de additionaliteitstoets. Het bevoegd gezag dient dan inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. De Raad van State overweegt dat dat "een in uitvoering zijnd 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 Habitatrichtlijn worden getroffen, behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste".

Het WUR-rapport bepleit "een andere wijze van voldoen aan het additionaliteitsvereiste". In de kern door de milieugebruiksruimte van een Natura 2000-gebied als uitgangspunt te nemen en te zorgen dat het totaal aan emissies van alle (agrarische) activiteit daarbinnen blijft. Dat is in zoverre nieuw, dat op dit moment steeds op individueel niveau de additionaliteitstoets wordt uitgevoerd en dat dat in de lijn van het WUR-rapport op gebiedsniveau voor alle activiteiten tezamen gebeurt. Daarop zien uw twee vragen.

WUR-rapport onderkent problematiek overbelasting

In het WUR-rapport wordt de hierboven genoemde problematiek van overbelasting door stikstofdepositie onderkend. De analyse begint met de vaststelling dat "de kwaliteit van natuur onder druk [staat] en vrijwel alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden hebben te maken met een structureel te hoge stikstofdepositie".[4]

Het WUR-rapport benoemt in dat verband de noodzaak van een emissiereductie, via een ambitieus emissiebeleid. Het WUR-rapport gaat er in dat kader concreet vanuit dat "de landbouw vergaande emissiereductie waarmaakt" en dat daarvoor een "herziening van de landbouwstructuur nodig [is] inclusief aanpassing van productievolumes".[5] Dat

[4] Blz. 6 van het WUR-rapport. Zie ook blz. 8 van het WUR-rapport.
[5] Blz. 14 van het WUR-rapport.

vereist volgens het WUR-rapport "een plan voor een gebied of regio hoe naar de emissiereductie wordt toegewerkt en welke beheers- en instandhoudingsmaatregelen genomen zullen worden".[6]

Wij stellen vast dat het WUR-rapport in zoverre aansluit bij hetgeen volgens de rechtspraak van de Raad van State in de kern nodig is om vergunningverlening via (intern of extern) salderen weer op gang te brengen. Als het halen van de instandhoudingsdoelstellingen en het voorkomen van verslechtering op gebiedsniveau (in een plan of programma) worden geadresseerd, ontstaat er ruimte om op individueel projectniveau over te gaan tot vergunningverlening met intern (of extern) salderen. Als het gaat om het op gang brengen van toestemmingverlening, dan werkt het WUR-rapport vervolgens twee lijnen uit, die wij hierna bespreken.

WUR-Rapport lijn 1: passende maatregel is vergunningvrij

Als wij het WUR-rapport goed begrijpen, dan gaat het voor toestemmingverlening in het natuurspoor uit van twee lijnen, die beide onder het kopje "een andere wijze van voldoen aan het additionaliteitsvereiste" worden beschreven in paragraaf 5.3 getiteld "Aanpak van vergunningen".

De eerste lijn ziet op wijzigingen in een project waarbij het bedrijf binnen zijn bedrijfseigen emissieruimte blijft én er alléén sprake is van maatregelen die de uitstoot verminderen. In het WUR-rapport staat het als volgt:[7]

> "Alle maatregelen waarover geen twijfel bestaat dat zij de uitstoot van ammoniak beperken, en zolang ze niet worden gecombineerd met maatregelen die leiden tot een verhoging van de emissie, worden daarbij vrijgesteld van de passende beoordeling en de vergunningplicht, omdat zij gegarandeerd bijdragen om de emissie binnen de vastgestelde emissieruimte te brengen dan wel te houden."

Wij begrijpen dat zo dat hieronder bijvoorbeeld het realiseren van een effectief schoner stalsysteem zou vallen, maar niet wanneer dat gepaard gaat met een uitbreiding (hoe beperkt ook) van het aantal te houden dieren. Dat laatste leidt immers tot verhoging van emissies.

Uit de rechtspraak van de Raad van State over beheermaatregelen volgt dat de onderdelen van een project die verband houden met de instandhoudingsdoelstellingen en dus worden ingezet als beheermaatregel, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. Daarbij geldt dat onderbouwd moet worden dat de activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelen van een

6 Blz. 37 van het WUR-rapport.
7 Blz. 37 van het WUR-rapport.

gebied. Dat moet bovendien het hoofddoel zijn van het project.[8] Er moet dus een verband worden gelegd tussen de emissieruimtes en wat daarvan de effecten zijn met betrekking tot de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Die koppeling wordt in het WUR-rapport nog niet uitgewerkt. Daarvoor wordt verwezen naar het Natura 2000-beheerplan.

> Overigens merken wij op dat op bladzijde 37 van het WUR-rapport staat dat het in deze gevallen bij een voortoets kan blijven. Aan een voortoets wordt pas toegekomen wanneer de uitzondering voor Natura 2000-beheermaatregelen niet aan de orde is. Wij zien dus niet hoe in dit geval aan een voortoets zou worden toegekomen.

Het Natura 2000-beheerplan is onzes inziens een geschikte plaats om invulling te geven aan de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. In dat verband onderschrijven wij ook de achtergrond van het WUR-rapport (die in de *position* paper ook wordt benadrukt) dat er meer nadruk moet komen te liggen op het uitvoeren van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen (artikel 6, lid 1 en 2, van de Habitatrichtlijn) waardoor de generieke overbelasting van stikstofgevoelige habitats minder het probleem wordt van individuele projecten bij vergunningverlening (artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn).

WUR-rapport lijn 2: additionaliteit op niveau Natura 2000-beheerplan

Als wij kijken naar het voorgaande, dan vragen wij ons af hoeveel projecten onder de eerste lijn van het WUR-rapport zullen vallen. Het gaat dan namelijk – als gezegd – echt alleen om wijzigingen waarbij niet ook een aspect dat voor emissieverhoging zorgt komt kijken. Dat maakt de tweede lijn uit het WUR-rapport des te relevanter. Die ziet dan op wijzigingen van projecten die eveneens binnen de bedrijfseigen emissieruimte blijven, maar die niet alléén zien op maatregelen die tot emissiereductie leiden.

Als wij het WUR-rapport goed begrijpen, dan is de lijn dat daarvoor een vergunningplicht blijft gelden,[9] maar dat voor die projecten dan niet op het niveau van het individuele project zou hoeven worden onderbouwd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Uit het WUR-rapport volgt de lijn dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan door middel van "een plan voor een gebied of regio hoe naar de emissiereductie wordt toegewerkt en welke beheers- en instandhoudingsmaatregelen worden genomen". Alle projecten die in dat plan passen (dus de daaruit afgeleide emissieplafonds in acht nemen) voldoen dan automatisch aan het additionaliteitsvereiste, zo is de redenering.[10]

---

8 Zie AbRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2198.
9 Tenzij zij onder een van de twee andere aanpassingen van het vergunningensysteem vallen die in paragraaf 5.3 van het WUR-rapport worden geschetst, namelijk de rekenkundige ondergrens of het generaal pardon.
10 Blz. 36/ 37 van het WUR-rapport.

Wij stellen vast dat deze basisgedachte in lijn is met die van de Raad van State dat het additionaliteitsvereiste op een hoger schaalniveau in een plan of programma wordt geadresseerd.

Tegelijkertijd volgt uit de rechtspraak van de Raad van State dat elementair is dat per Natura 2000-gebied inzichtelijk wordt gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling binnen een afzienbare termijn.[11] In het WUR-rapport is in algemene zin wel sprake van een emissiereductie, maar er ontbreekt een onderbouwing van de te nemen maatregelen, de termijn waarop dat moet gebeuren en de doorslaggevende analyse of daarmee dan op het niveau van het Natura 2000-gebied (dreigende) verslechtering wordt voorkomen. Die uitwerking moet volgens het WUR-rapport plaatsvinden in de Natura 2000-beheerplannen. Dat is onzes inziens een geschikte plaats.

Wel merken wij nu al op dat met name uit het *position paper* van de auteurs van het WUR-rapport het beeld volgt dat zij voor de vaststelling van de emissieruimte met name een rekenkundige analyse voor ogen hebben. Er wordt aansluiting gezocht bij de kritische depositiewaarden (KDW) en het bestaande OPS-model (verspreidingsmodel dat ook de basis is voor AERIUS Calculator) om uit te rekenen wat de toelaatbare depositie op een Natura 2000-gebied is en daarmee ook wat de toelaatbare emissie is van bronnen in de nabijheid en verder weg. Uit de verdere toelichting volgt dat het hier een voorgestelde rekenkundige exercitie betreft. Elementen die in de berekening in beeld worden gebracht zijn (i) de huidige emissies, (ii) de relatieve bijdrage van de landbouwbedrijven in de beschermingszone (en van de andere sectoren en emissiebronnen) aan de areaal-gewogen gemiddelde overschrijding van de KDW, (iii) de toelaatbare emissie van alle bronnen op basis van een areaal gewogen overschrijding van de KDW en (iv) de toelaatbare emissieruimte voor de landbouw gebaseerd op de totale maximale bijdrage aan de totale gebiedsgemiddelde overschrijding van de KDW. [12] Wij zien in deze aanvulling op het WUR-rapport niet dat er een verband wordt gelegd tussen de emissieruimtes en wat daarvan de effecten zijn met betrekking tot de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Wij benadrukken dat de kern van de onderbouwing moet komen uit hetgeen in ecologische zin nodig is. Er zal hoe dank ook een noodzaak zijn om ingrijpende maatregelen te nemen. Het systeem van het WUR-rapport doet daar niet aan af. Het WUR-rapport onderkent dat ook en heeft als gezegd ook als uitgangspunt dat "de landbouw vergaande emissiereductie waarmaakt" en dat daarvoor een "herziening van de landbouwstructuur nodig [is] inclusief aanpassing van productievolumes".

Wij merken ook op dat het WUR-rapport nog geen uitwerking geeft van hoe de totale emissieruimte per gebied wordt verdeeld op bedrijfsniveau. Wij denken dat dat hoe

[11] Wij verwijzen in dit verband naar ons advies aan u over het Maatregelenpakket MCE&N i.r.t. toestemmingverlening van april 2025.
[12] Zie bladzijde 13 en 14 van het *position paper*.

dan ook een complexe exercitie zal zijn. In de eerste plaats omdat per bedrijf moet worden vastgesteld wat de bestaande vergunde situatie is. Het idee is immers dat zolang er binnen de bedrijfseigen emissieruimte wordt gebleven, er altijd sprake is van intern salderen. En van intern salderen is alleen sprake wanneer er geen toename is ten opzichte van de in termen van het natuurbeschermingsrecht legale situatie (de referentiesituatie). Dat beperkt ook de vrijheid bij de verdeling van de totale emissieruimte per gebied. De insteek lijkt nu dat de verdeling in een (vrijwillig) gebiedsproces gebeurt. Gezien het bovenstaande, maar ook met het oog op het noodzakelijke tempo, denken wij dat er explicietere sturing op provinciaal niveau nodig is.

2.2 *De juridische houdbaarheid van het voorgestelde generaal pardon voor PAS-melders, interimmers en andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledige passende vergunning hebben*.

Antwoord

- De huidige stand van de rechtspraak brengt een aantal eisen met zich mee waaraan een generaal pardon in ieder geval zou moeten voldoen. Ten eerste zou precies moeten worden vastgesteld wie eronder vallen en wat hun emissies en deposities zijn. In dat verband merken wij op dat het WUR-rapport niet definieert op wie zij doelen met de categorie "andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledig passende vergunning hebben". De interimmers, en daarmee hun depositie op Natura 2000-gebieden, zijn evenmin in kaart gebracht.

- Ook als de deposities precies in kaart zouden worden gebracht, moeten er volgens de huidige stand van de rechtspraak dus concrete maatregelen tegenover die toenames staan, die dat effect voldoende wegnemen. Die puzzel moet worden gelegd op habitatniveau per Natura 2000-gebied. En bovendien moeten de maatregelen ook zijn uitgevoerd en de verwachte voordelen ervan vaststaan, voordat een generaal pardon kan worden gegeven. In de praktijk lijken die eisen een generaal pardon op dit moment onmogelijk te maken. Wij stellen vast dat de auteurs van het WUR-rapport ook hier ook geen oplossing voor geven.

Toelichting

Het WUR-rapport stelt als aanpassing in de huidige wijze van vergunningverlening ook voor "een generaal pardon voor alle PAS-melders buiten de bufferzone van 500 meter, ingebed binnen een geborgde emissiereductie via landelijk generiek beleid". Daaronder

zouden ook vallen “interimmers en andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledig passende vergunning hebben”.[13]

De onderbouwing voor het generaal pardon is dat de emissies van deze bedrijven beperkt zijn en klein in verhouding tot de benodigde landelijke emissiereductie. Als deze reductie wordt gerealiseerd via landelijk en regionaal emissiebeleid dan is een generaal pardon voor deze groep landbouwers volgens het WUR-rapport goed uitlegbaar en herstelt dit het rechtsvertrouwen.[14] Wij stellen echter vast dat in het WUR-rapport niet wordt onderbouwd dat het generaal pardon in overeenstemming is met artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn en de (één-op-één) omzetting daarvan in het systeem van de Omgevingswet.

Feit is dat PAS-melders een project uitvoeren waarvoor geen natuurvergunning is verleend en waarvoor, achteraf, alsnog moet worden beoordeeld of een natuurvergunning vereist is. Dat is het gevolg van de PAS-uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019.[15] Voor de beantwoording van de vraag of een natuurvergunning vereist is, moet ingevolge de 18 december-uitspraak gekeken worden naar het project na wijziging, dus het gehele project. In dat licht kan ook het uitgangspunt dat de emissies van alle PAS-melders beperkt zijn, niet goed worden gevolgd.[16]

Voor de bedrijven van de PAS-melders geldt dat het project als geheel in veel gevallen leidt tot emissies en daarmee depositie van stikstof op overbelaste Natura 2000-gebieden, waarvoor op voorhand niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat die tot significante gevolgen leiden. Een generaal pardon betekent dus in feite een vrijstelling van de vergunningplicht. Een categorale vrijstelling voor alle PAS-melders.

Een categorale vrijstelling van de natuurvergunningplicht is bijzonder complex. Eerder is een vrijstelling geïntroduceerd voor bouwprojecten, waarbij onderdeel van de redenering eveneens was dat deze slechts tot beperkte en ook alleen tijdelijke deposities leiden, die veel kleiner zijn dan de voorziene daling van emissies en deposities. Deze bouwvrijstelling heeft de rechterlijke toets niet doorstaan.[17] De Raad van State hanteert als uitgangspunt dat alleen toestemming voor een project mag worden gegeven als uit onderzoek blijkt dat zeker is dat individuele beschermde natuurgebieden daardoor geen schade oplopen. De Raad van State overweegt dat dat mogelijk wel op een hoger schaalniveau zou kunnen worden beoordeeld, dus voor meerdere projecten tegelijk. Maar dan moet wel precies duidelijk zijn wat het effect is

13 Zie voetnoot 21 op blz. 36 van het WUR-rapport.
14 Blz. 37 van het WUR-rapport.
15 AbRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 33.2.
16 Zie in dat verband ook *De kater na de PAS-uitspraken*, prof. dr. C. Backes, NJB 2019/1927. In paragraaf 4.3 noemt Backes als contra-indicatie voor een generaal pardon dat er emissiebronnen onder de PAS-melders kunnen zitten die een zeer significant en mogelijk cruciaal aandeel in een plaatselijk sterke overbelasting met stikstof hebben.
17 AbRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

van al die projecten, en moet vaststaan dat dat effect de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantast. Als daarvoor maatregelen nodig zijn om die effecten te mitigeren, dan moeten die maatregelen ook *echt uitgevoerd zijn* en de verwachte voordelen daarvan *vaststaan*.

Tegen deze achtergrond gelden voor een generaal pardon strenge vereisten. Ten eerste zou precies moeten worden vastgesteld wie eronder vallen en wat hun emissies en deposities zijn. In dat verband merken wij op dat het WUR-rapport niet definieert wat zij bedoelen met de categorie "andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledig passende vergunning hebben". Ook alle interimmers, en daarmee hun depositie op Natura 2000-gebieden, zijn niet in kaart gebracht. Maar ook als dat in precies kaart zou worden gebracht, dan moeten er volgens de huidige rechtspraak dus concrete maatregelen tegenover die toenames staan, die dat effect voldoende wegnemen. Die puzzel moet worden gelegd op habitatniveau per Natura 2000-gebied. En bovendien moeten de maatregelen ook zijn uitgevoerd en de verwachte voordelen ervan vaststaan, voordat een generaal pardon kan worden gegeven. In de praktijk lijken die eisen een generaal pardon op dit moment onmogelijk te maken. Wij stellen vast dat de auteurs van het WUR-rapport ook hier ook geen oplossing voor geven.

In het *position paper* lijkt een iets andere insteek te worden gekozen, namelijk dat bij het vaststellen van het emissieplafond wordt uitgegaan van "de situatie post-PAS" (dus met de PAS-melding). Het generaal pardon wordt vormgegeven door een nieuw referentiemoment voor PAS-melders en interimmers te creëren.[18] Ook deze aanvliegroute miskent in onze optiek dat als gevolg van de PAS-uitspraak sprake is van projecten waarvoor nog een toets aan artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn moet worden uitgevoerd. Die toets ziet op het nieuwe project, dat – zoals het WUR-rapport ook aangeeft – heeft geleid tot een toename van emissies. Er moet beoordeeld worden of dit nieuwe project significante gevolgen kan hebben. Voor zover wij dat zien in het *position paper* wordt die vraag niet beantwoord bij de vaststelling van emissieruimte. Daarbij is de vraag of in het Natura 2000-beheerplan, met het gebiedsplafond en alle andere beheer- en herstelmaatregelen, verslechtering kan worden voorkomen (met het oog op de additionaliteitstoets. Er is geen sprake van een passende beoordeling van de effecten van de projecten van een PAS-melder. Het enkele feit dat sprake is van een reductie ten opzichte van de "post-PAS situatie" is in dat verband onvoldoende, omdat die post-PAS situatie in termen van de Raad van State niet in overeenstemming met de Habitatrichtlijn is.

[18] Blz. 14 van het *position paper*.

2.3 De mogelijkheden die het rapport schetst voor het invoeren van een rekenkundige ondergrens van minimaal 1 mol.

Antwoord

- Er ligt een wetenschappelijke onderbouwing voor een rekenkundige ondergrens van 0,5 mol/ha/jaar. Wij merken hier direct op dat bij ons voor een rekenkundige ondergrens van "minimaal 1 mol" geen wetenschappelijke onderbouwing bekend is. De auteurs van het WUR-rapport geven die ook niet.

- Een analyse of de wetenschappelijke onderbouwing van de een rekenkundige ondergrens van 0,5 mol/ha/jaar bij de bestuursrechter standhoudt, gaat het bestek van dit advies te buiten. Dat zal ook afhangen van hetgeen er tegen die onderbouwing wordt ingebracht, het debat dat wordt gevoerd en de weging door de bestuursrechter van de wetenschappelijke onderbouwing. Wij merken op dat het WUR-rapport aan de inhoudelijke wetenschappelijke onderbouwing van een rekenkundige ondergrens niets toevoegt.

Toelichting

Het WUR-rapport stelt als aanpassing in de huidige wijze van vergunningverlening tot slot ook een rekenkundige ondergrens van minimaal 1 mol voor. Die is er dan voor kleine projecten, met name in de bouw. De auteurs overwegen dat het onnodig is dat de bouw van woningen, bruggen en energie-innovaties vastloopt op berekende deposities die in de praktijk verwaarloosbaar en niet meetbaar zijn.[19] Wij zien inderdaad ook dat woningbouw vastloopt op hele kleine deposities en zelfs in gevallen waarin onder de streep sprake is van een hele grote afname. Wij wijzen ter illustratie op de uitspraak van de Raad van State van 28 mei 2025.[20]

Over de vraag of een rekenkundige ondergrens juridisch houdbaar is, heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 21 mei 2025 op verzoek van de Minister van LVVN voorlichting gegeven.[21] De Afdeling advisering benoemt daarin het belang dat de rekenkundige ondergrens geen beleidsmatige drempelwaarde is, maar een echte rekenkundige ondergrens, dus een uit de wetenschap dwingend volgende getalsmatige grens waaronder geen causaal verband meer kan worden vastgesteld tussen de emissie van een individuele bron en de depositie op een Natura 2000-gebied. De Afdeling advisering benadrukt in haar voorlichting vooral ook de noodzaak van een robuust, geloofwaardig en effectief pakket van natuurherstelmaatregelen, gericht op het behalen van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en het voorkomen van verslechtering van die gebieden.

---

19 Blz. 37 van het WUR-rapport.
20 AbRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404.
21 Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie. Kenmerk W11.25.00063/IV

Er ligt een wetenschappelijke onderbouwing voor een rekenkundige ondergrens van 0,5 mol/ha/jaar.[22] Wij merken hier direct op dat bij ons voor een rekenkundige ondergrens van "minimaal 1 mol" geen wetenschappelijke onderbouwing bekend is. De auteurs van het WUR-rapport geven die ook niet, in het WUR-rapport noch in het *position paper*.

Een analyse of de wetenschappelijke onderbouwing van de rekenkundige ondergrens van 0,5 mol/ha/jaar bij de bestuursrechter standhoudt, gaat het bestek van dit advies te buiten. Dat zal ook afhangen van hetgeen er tegen die onderbouwing wordt ingebracht, het debat dat wordt gevoerd en de weging door de bestuursrechter van de wetenschappelijke onderbouwing. Uiteindelijk is het oordeel aan de bestuursrechter en is dat oordeel, zoals de Afdeling advisering al aangeeft, niet met zekerheid te voorspellen. Wij merken op dat het WUR-rapport aan de inhoudelijke wetenschappelijke onderbouwing van een rekenkundige ondergrens niets toevoegt.

Overigens lijkt de paragraaf in het WUR-rapport die gaat over de rekenkundige ondergrens, ook te hinten op een (nieuwe) bouwvrijstelling. De auteurs schrijven dat "*gezien de bijdrage van kleine projecten aan de totale emissie, en in het bijzonder wanneer deze emissies tijdelijk zijn en vooral in de vorm van NOx, het ook mogelijk [is] om de bouw vergunningsvrij te maken voor stikstof. Daarbij komt dat het verspreidingspatroon van NOx en de gerealiseerde en verwachte landelijke reducties ervoor zorgen dat er zich lokaal geen hotspots voordoen die problematisch worden voor de kwaliteit van natuurgebieden. Wel betekent dit dat de sector als geheel, op basis van generiek beleid en algemene rechtstreeks werkende emissie-eisen, de uitstoot van stikstof omlaag moet brengen. Landelijke emissie-registraties voor bouw, industrie en verkeer laten zien dat deze ontwikkeling feitelijk mogelijk is en ook al jaren gaande is.*". Ons is niet duidelijk of hiermee inderdaad een nieuwe bouwvrijstelling, naast de rekenkundige ondergrens is bedoeld. Als dat zo is dan merken wij wel op dat deze onderbouwing, met een verwijzing naar de beperkte omvang van de deposities, het verspreidingspatroon en de landelijke generieke dalingen, ook de kern waren van de onderbouwing van de bouwvrijstelling waar de Raad van State op 2 november 2022 een streep door haalde (zie paragraaf 2.2). Die lijn is naar ons oordeel dan ook moeilijk verenigbaar met de huidige stand van de rechtspraak.

3 Slot

Tot zover ons advies. Tot een nadere toelichting vindt u ons uiteraard graag bereid.

[22] *Q&A expertoordeel rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities*, Prof. dr. Arthur Petersen, University College London 14 oktober 2025 (update van oorspronkelijke tekst d.d. 12 september 2025).