

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Auteur

Datum
11 maart 2025

Kenmerk
DGLGS / 97633849

nota

TER ADVISERING

Nota uitvoering moties debat
stikstofontwikkelingen

Kopie aan

Parafenroute

Bijlage(n)

Aanleiding

Tijdens het debat over de stikstofontwikkelingen in de Tweede Kamer op 20 februari 2025 is een zevental moties door de Tweede Kamer aangenomen die in de appriciatie zijn ontraden. In deze nota wordt uiteengezet wat de mogelijkheden zijn om toch uitvoering te geven aan deze moties.

Advies

U kunt kennis nemen van de nota en reflecteren op de uitvoeringsmogelijkheden van de ontraden moties.

Kernpunten

- De moties zien op de rekenkundige ondergrens, de legalisatie van PAS-melders en interimmers en doelsturing. Per motie wordt aangegeven wat de mogelijkheden zijn tot uitvoering.
- De Tweede Kamer zal in aanloop naar het geplande commissiedebat over natuur en stikstof op 2 april 2025 per brief geïnformeerd worden over de stand van zaken met betrekking tot deze moties. De drie weken deadline van de Kamer verloopt op 25 maart.
- Op basis van onderstaande uitvoeringsmogelijkheden zal een Kamerbrief worden opgesteld hoe we deze moties gaan uitvoeren.
 - Deze brief zal deze nota, en uw reactie daarop, volgen. De brief wordt nog aan u voorgelegd.
- Indien u besluit een motie niet uit te voeren moet dat worden medegedeeld in de Ministerraad, van 21 maart 2025.
- Speciale aandacht voor motie nummer 7 van het Beckerman c.s., die niet uitvoerbaar wordt geacht. Moties 2, 3 en 6 vragen van u de keuze of deze uit te voeren zijn.

Toelichting

1. Motie van het lid Grinwis c.s.

De motie verzoekt de regering in de volgende doelsturingsbrief, rond de zomer, duidelijkheid te geven over de volgende punten:

1. *de hoogte van de doelen, zowel over de landelijke emissiedoelen (1a) als over de bedrijfsspecifieke normen (1b) (ter uitvoering van motie 33 576, nr. 406 en rekening houdend met motie 33 576, nr. 305);*

Ontvangen BPZ

2. de begrenzing en verwachte normen of maatregelen in de aangekondigde zonering rondom Natura 2000-gebieden;
3. de verhouding tussen het voorgenomen landelijke doelsturingsbeleid gekoppeld aan fosfaat- en dierrechten en provinciale initiatieven voor areaalgebaseerde normen;
4. de borging van doelsturing voor boer en overheid inclusief inzicht in de handhaafbaarheid;
5. de samenhang tussen bedrijfsnormen voor ammoniak en een norm voor het stikstofbedrijfsoverschot met het oog op de waterkwaliteit;
6. in welke mate en op welke wijze doelsturing gestalte krijgt in het achtste actieprogramma Nitraatrichtlijn;
7. het tijdpad van en de middelen voor het doelsturingsbeleid voor alle sectoren.

Kenmerk
DGLGS / 97633849

Advies

- U kunt zich in de uitvoering van de motie Grinwis c.s. richten op de volgende indicatieve planning.
- Hiermee geeft u gedeeltelijk en zo ver mogelijk uitvoering aan de motie.

Voor de zomer

- Kamerbrief in juni over voortgang bedrijfsspecifieke emissiedoelen voor klimaat en stikstof (punt 1b en 3), al dan niet in samenhang voortgang programma doelsturing (punt 4, 5 en 7);
- Kamerbrief in juni over de voortgang Ruimte voor Landbouw en Natuur (punt 2);
- Kamerbrief hoofdlijnen 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (punt 6);

Na de zomer

- Medio oktober een vervolgbrief over de voortgang bedrijfsspecifieke emissiedoelen voor klimaat en stikstof (punt 1b en 3), al dan niet in samenhang voortgang programma doelsturing (punt 5);

Toelichting

- De elementen die in de motie worden genoemd zijn grotendeels herkenbaar en worden opgepakt in verschillende trajecten. Reden voor ontraden was voornamelijk de snelheid waarin bepaalde uitwerking werd gevraagd. De initiële motie sprak over 'ruim voor de zomer'.
- Voor de meeste van de motie opgenomen elementen geldt het mogelijk is de Kamer op verschillende momenten rond de zomer te informeren over de voortgang.
- Hierbij geldt wel dat niet aan alle aspecten al een volledige invulling gegeven zal worden. Zo zullen bijvoorbeeld vraagstukken rondom borging van emissiedoelen meer tijd vergen.
- Ook geldt dat veel elementen er een samenhang is met besluitvorming in de MCEN, bijvoorbeeld ten aanzien van het vaststellen van een landelijk emissiedoel (punt 1a).
- In de bijlage vindt u per onderdeel van de motie een nadere toelichting.

2. Motie Holman / Grinwis

"verzoekt de regering in de invulling van spoor 2, emissiereductie en natuurherstel, met doelbereik als belangrijkste uitgangspunt, absolute reductiedoelen op te nemen, ook wanneer deze doelen soms zeer lastig haalbaar zullen zijn"

Advies

- U kunt er voor kiezen om deze motie mee te nemen bij de daadwerkelijke vaststelling van de hoogte van de bedrijfsdoelen, en daarbij als reactie te geven dat u daarbij kijkt naar de balans tussen haalbaarheid en doelbereik.
- Hiermee geeft u niet direct uitvoering aan de motie maar schuift u het besluit daarover door naar de zomer en dit najaar waar u de bedrijfsspecifieke emissiedoelen gaat vaststellen. Daarmee voert u de motie niet uit.

Kenmerk
DGLGS / 97633849

Toelichting

- Deze motie lijkt te verzoeken om bij het vaststellen van bedrijfsspecifieke emissiedoelen niet uit te gaan van (technisch) reductiepotentieel maar van de totale opgave.
- Dit zou betekenen dat de landelijke doelen voor klimaat en stikstof (wanneer vastgesteld) in het geheel worden terugvertaald naar het niveau van een individueel bedrijf en daarbij absoluut worden uitgedrukt (en dus niet relatief per gekozen eenheid, als fosfaatrecht of hectare).
- Hierbij geldt dat hoogte van de doelen nog moet worden vastgesteld en dat wat 'haalbaar' wordt geacht niet eenduidig voor iedere ondernemer vast te stellen is: geen enkele norm zal voor iedereen altijd en overal realiseerbaar zijn.
- Er zal dus altijd een balans gevonden moeten worden tussen de totale mate van doelbereik/emissiereductie die kan worden gerealiseerd, en de grootte van de groep voor ondernemers voor wie dit te realiseren is binnen het huidige verdienmodel.
- In het regeerprogramma staat dit als volgt opgeschreven: *Om deze reden kiest het kabinet ervoor om toe te werken naar doelsturing met haalbare bedrijfsspecifieke normen voor klimaat- en stikstofemissie, waarbij ondernemers voldoende tijd krijgen om aan deze doelen te voldoen.*

3. Motie Vedder C.S.

"verzoekt de regering niet alleen het legaliseren van PAS-melders, maar ook het legaliseren van interimmers onderdeel te maken van het beleidspakket waar de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel in het voorjaar mee zal komen"

Advies

- De Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) komt met een beleidsprogramma om vergunningverlening weer mogelijk te maken.
- Wanneer vergunningverlening weer mogelijk is, kunnen interimmers ook weer een vergunning aanvragen. Ze kunnen dan eventueel van intern- of extern salderen gebruik maken. Het vergunnen van specifieke groepen worden niet in het beleidspakket van de MCEN betrokken.
- Hiermee geeft u geen uitvoering aan de motie maar geeft u wel aan hoe u op termijn het interimmer-probleem probeert op te lossen.

Toelichting

- De motie verzoekt de regering om PAS-melders en Interimimmers te betrekken het beleidspakket van de MCEN
- De MCEN heeft als doel om met maatregelen en aanpassingen in de wetgeving vergunningverlening weer mogelijk te maken.
- Hierbij wordt naar alle uitdagingen gekeken.
- Wanneer het weer mogelijk is om vergunningen te verlenen, wordt het ook voor interimmers weer mogelijk om in een legale situatie te komen.

- Voor de PAS-melders geldt dat we deze groep via een aparte aanpak een oplossing bieden.
- Er wordt gewerkt aan een nota aan de hand van een motie van lid-Vedder uit december 2024. Hierin wordt u verder geïnformeerd over de mogelijkheden voor het legaliseren van interimmers.

4. Motie Bromet c.s.¹

"verzoekt de regering om, in het belang van juridische houdbaarheid, ervoor te zorgen dat een rekenkundige ondergrens gelijktijdig gepaard gaat met een plan waarin emissiereductie stevig geborgd is."

Juridische houdbaarheid rekenkundige ondergrens

Advies

- Aan de motie kan worden voldaan door te verwijzen naar spoor 2 van de MCEN. In dit spoor wordt gewerkt aan een pakket aan maatregelen met versnelde emissie- en depositiereductie.
- Bij de Afdeling advisering ligt voor of geborgde emissiereductie een randvoorwaarde is voor de RKO. Hiervan was in de juridische analyse de inschatting dat het geen randvoorwaarde is, dit is de reden van het ontraden van de motie.

Toelichting

- De overheid is verantwoordelijk om maatregelen te treffen die behoud van de natuur borgen en op termijn de verbeter- en instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Uit de juridische analyse die gemaakt is volgt dat deze maatregelen geen randvoorwaarde zijn voor een (wetenschappelijk onderbouwde) rekenkundige ondergrens (RKO), maar sowieso vereist zijn op grond van artikel 6 lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn.
- De redenering uit de juridische analyse is verwerkt in de vraagstelling van de voorlichtingsvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering). Daarnaast is deze analyse onderdeel van de documenten die worden aangeleverd bij de Afdeling advisering. De Afdeling advisering wordt gevraagd, mede op basis van bijgevoegde stukken, voorlichting te geven over mogelijkheden tot de introductie van een rekenkundige ondergrens. De verwachting is daarom dat de Afdeling advisering zich in haar voorlichting ook zal uitspreken over de juridische houdbaarheid en eventuele randvoorwaarden voor een RKO.

Gelijktijdig geborgde emissiereductie

- Binnen de Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel wordt gewerkt aan een concreet programma om Nederland van het slot te halen. Dit programma wordt vormgegeven via een aantal sporen. Spoor 2 is een pakket van maatregelen gericht op versnelde daling van stikstofemissie en -depositie en geborgd natuurbehoud, -herstel en -verbetering.
- Met spoor 2 volgt er een plan waarmee onder andere versnelde emissie- en depositiereductie geborgd wordt. Gezien de korte termijn doelstellingen

¹ Kamerstuk 35 334, nr. 336,
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z03598&did=2025D08174>

van de MCEN en het tijdspad van de RKO (de voorlichting zal minimaal 8-10 weken vergen) zal dit ook min of meer gelijktijdig oplopen.

Kenmerk
DGLGS / 97633849

5. Motie Flach²

Verzoekt de regering naast de toepassing van een verhoogde rekenkundige ondergrens bij de voortoets als vergunningvrijstelling ook de mogelijkheid om deze rekenkundige ondergrens als eenzelfde detectiegrens toe te passen in de fase van de passende beoordeling voor vergunningverlening mee te nemen in de adviesaanvraag richting Raad van State en in de daaropvolgende besluitvorming.

Advies

- Aan deze motie kan worden voldaan door deze vraag toe te voegen aan het verzoek om voorlichting over de RKO door de Afdeling advisering.

Toelichting

- In het DGO is tijdens de bespreking van de voorlichting aan de Afdeling advisering afgesproken om de motie toe te voegen aan het verzoek aan de Raad van State. Dit kan vrij eenvoudig door een extra paragraaf toe te voegen en de voorlichtingsvraag anders te formuleren. Hierover loopt al ambtelijke afstemming met de directie advisering van de Raad van State; zij begrijpen de wens dit toe te voegen en hebben toegezegd dit meenemen in de voorlichting.
- De verwachting is dat de Afdeling advisering in de voorlichting zal zeggen dat het verzoek uit de motie niet kan. Dat is ook de reden de motie te ontraden: een RKO gaat ervan uit dat de depositie van een project die onder de ondergrens valt niet causaal toe te rekenen is aan dat project en daarom zijn voor dat project de significante gevolgen uitgesloten. Er is daardoor geen toetsing meer nodig (en mogelijk) aan 6.3 HRL in de vorm van een passende beoordeling. Er kan voor projecten met een depositie onder de ondergrens dus geen rechtszekerheid worden gegeven in de vorm van een vergunning.

6. Motie Vedder c.s.³

verzoekt de regering de rekenkundige ondergrens pas in te zetten in de toestemmingverlening, nadat zeker is dat deze juridisch houdbaar is en standhoudt bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Advies

- Er kan worden voldaan aan het verzoek van deze motie, met de interpretatie dat de RKO niet direct breed wordt toegepast maar via artikel 6:19 Awb wordt ingebracht bij de Afdeling bestuursrechtspraak.
- Dit vergt wel sturing en interbestuurlijke afspraken om als overheden te wachten met het accepteren en zelf inzetten van de RKO als onderbouwing in de toestemmingverlening. Hierbij is communicatie naar buiten ook noodzakelijk zodat initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn.

² Kamerstuk 35 334, nr. 339,

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z03691&did=2025D08377>

³ Kamerstuk 35 334 nr. 342

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z03352&did=2025D07562>

- Er kan niet worden voorkomen dat initiatiefnemers de RKO in de tussentijd wel inzetten in vergunningaanvragen of lopende procedures.
- Echter is het de vraag of het gezien het hoofdlijnenakkoord wenselijk is om te wachten met inzetten van de ondergrens tot een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit betekent dat het nog minimaal 1 à 1,5 jaar duurt voordat de RKO breed toegepast kan worden. Wanneer dit het geval is dan wordt de motie genegeerd en vraagt dit een standpunt van de minister en een MR besluit.
- We horen graag welke route u kiest.

Toelichting

- Om de juridische houdbaarheid van de RKO te kunnen toetsen, zal deze ingebracht moeten worden in een procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴ De eerste inschatting was dat de RKO hiervoor dan al ingezet moet worden, door bijvoorbeeld net als bij de maximale rekenafstand in de MR te besluiten dat de RKO verantwoord is om te gebruiken binnen de toestemmingverlening en dit besluit via een Kamerbrief te communiceren aan de Tweede Kamer (om die reden is de motie ontraden). Een andere wijze is om via artikel 6:19 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)⁵ de rekenkundige ondergrens in te brengen als een nieuw inzicht in een lopende procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Op deze manier kan gewacht worden met het breed inzetten van de RKO tot na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak en pas hierna een besluit te nemen over het inzetten van de RKO. Er is ambtelijk contact met de provincies om hiervoor een geschikte zaak te vinden.
- Het vergt sturing vanuit LVVN en stevige interbestuurlijke afspraken om als overheden te wachten met het accepteren en zelf inzetten van de RKO als onderbouwing in de toestemmingverlening totdat de Afdeling bestuursrechtspraak zich hierover heeft uitgesproken. De staatssecretaris van LVVN kan namelijk zelf wachten met het accepteren van de RKO als onderbouwing in de rol van bevoegd gezag, maar de meeste vergunningverlening verloopt via de provincies en een klein deel via IenW. Daarnaast zijn andere departementen geen bevoegd gezag maar kunnen wel initiatiefnemer zijn. Naast interbestuurlijke afspraken is ook actieve communicatie naar buiten noodzakelijk. Hier kan dan naar verwezen worden door alle overheidspartijen en dan weten ook initiatiefnemers waar zij aan toe zijn.
- Tegelijkertijd kan niet worden voorkomen dat initiatiefnemers in de tussentijd de RKO aandragen als onderbouwing in de voortoets (en geen vergunning meer aanvragen), of dat de RKO wordt opgevoerd in rechtszaken door derden tegen het bevoegd gezag, bijvoorbeeld in handavingsprocedures of procedures over intrekking van de natuurvergunning. Dit door de openbaarmaking van het expertoordeel en de andere stukken van de RKO. Zij doen dit dan op eigen risico.
- Echter is de vraag of het gezien het hoofdlijnenakkoord wenselijk is om de RKO pas breed toe te passen totdat uit een uitspraak blijkt dat deze stand

⁴ Direct inbrengen in een lopende procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de voorkeur. Omdat de verwachting is dat er tot aan de Raad van State geprocedeerd gaat worden over de RKO en er zo het snelste een definitieve uitspraak ligt.

⁵ Algemene wet bestuursrecht artikel 6:19 biedt de mogelijkheid lopende de procedure een besluit te wijzigen, waardoor over dat gewijzigde besluit een oordeel wordt verkregen.

houdt. De inschatting is dat een procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak 1 tot 1,5 jaar kan duren. Dit zou betekenen dat tot die tijd PAS-melders en maatschappelijk wenselijke projecten (bijvoorbeeld woningbouw of projecten voor de energietransitie) met een depositie onder de ondergrens ook geen beroep kunnen doen op de RKO.

Kenmerk
DGLGS / 97633849

7. Motie Beckerman c.s.⁶

verzoekt de regering voorts een administratiesysteem te ontwikkelen voor het bijhouden van alle deposities die onder de rekenkundige ondergrens blijven, omdat dit onontbeerlijk is om doeltreffende reductiemaatregelen te nemen.

Advies

- Aan deze motie kan niet worden voldaan omdat deposities lager dan de RKO niet toerekenbaar zijn aan een individueel project. Met het voorgestelde administratiesysteem wordt in feite gesteld dat de onderbouwing onder de RKO niet juist is.
- Daarnaast is het voorgestelde administratiesysteem geen geschikte manier om de ontwikkeling van de depositie in Nederland bij te houden. Wel wordt de ontwikkeling van de stikstofdepositie via de landelijke monitoring in de gaten gehouden en mede op basis daarvan wordt bepaald of en zo ja welke aanvullende bronmaatregelen getroffen moeten worden.
- Het is tevens noodzakelijk om flankerend beleid in te voeren, zowel om op regionale of lokale schaal emissies en deposities zoveel mogelijk te voorkomen als om ongewenste andere neveneffecten op voorhand tegen te gaan.

Toelichting

- Het expertoordeel van Arthur Petersen stelt dat: 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). Wanneer voor deze depositiebijdragen een administratiesysteem wordt ingesteld dan wordt precies het tegenovergestelde gesteld: deposities onder 1 mol/ha/jaar zijn voldoende zeker van nul te onderscheiden en daardoor met voldoende zekerheid aan een individuele bron te relateren om deze bijdragen te administreren. In feite wordt dan gesteld dat het expertoordeel niet klopt.
- Zoals ook in de Kamerbrief over de ontwikkelingen met betrekking tot de rekenkundige ondergrens is aangegeven:⁷ worden de stikstofbijdragen onder de RKO die buiten beschouwing worden gelaten bij de vraag of voor een project een natuurvergunning nodig is, onderdeel van de stikstofdeken waarvoor we als overheid verantwoordelijk zijn; de uitstoot verdwijnt immers niet. Het is belangrijk om zicht te houden op de ontwikkeling van de stikstofdeken. Het effect van een RKO als bijdrage aan de deken kan echter niet losstaand gemonitord worden. De totale

⁶ Kamerstuk 35 334, nr. 349

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z03359&did=2025D07569>

⁷ Kamerstuk 35 334, nr. 333

benodigde (extra) daling moet daarom via de landelijke monitoring van de depositie in de gaten gehouden.

- De landelijke monitoring van de depositie wordt jaarlijks opgeleverd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de cijfers uit Emissieregistratie. Het is niet zo dat hiervoor de depositieberekeningen van alle losse vergunningen in Nederland worden gebruikt, zoals wel wordt voorgesteld in deze motie voor de deposities onder de rekenkundige ondergrens. Ten eerste zijn deze depositieberekeningen niet beschikbaar voor alle activiteiten in Nederland, er is immers geen vergunningendatabase waar deze gegevens in zitten⁸ (dit zou een volledig andere vergunningensystematiek vergen onder de Omgevingswet). Bovendien is voor veel activiteiten is geen afzonderlijke natuurvergunning nodig of aanwezig, hiervoor zou dan een registratieplicht moeten gaan gelden waarmee de regeldruk enorm toeneemt. Ten tweede zijn deze depositieberekeningen ook niet geschikt voor de landelijke monitoring, deze berekeningen geven aan welke activiteit er vergund is maar niet welke activiteit daadwerkelijk plaatsvindt. Denk hierbij aan latente ruimte in stallen, of een woningbouwproject dat nauwelijks uitstoot meer heeft omdat het in de afrondende fase zit, de natuurvergunning voor een bedrijf die ziet op de maximale depositie die op enig moment kan plaatsvinden (bv tijdens een extreem koude winter) etc.
- In de impactanalyse die het IPO heeft gedaan naar de gevolgen van een RKO staat dat de invoering naar verwachting zal leiden tot:⁹
- Het is de verwachting dat de totale depositie niet groter wordt dan de prognoses voor 2030. Dat komt doordat de groei van sectoren door andere regelgeving wordt beperkt en stikstof niet de enige beperkende factor is. Mogelijk gaat de vermindering van de afname van emissie en deposities wel minder snel vergeleken met de situatie zonder RKO.
- 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(e) 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.
- In de impactanalyse van het IPO is ook opgenomen dat het eventueel wel zinvol is te monitoren of zich ongewenste neveneffecten voordoen als gevolg van een (hogere) RKO, zodat kan worden bepaald of daarvoor beheersmaatregelen noodzakelijk zijn. Een voorbeeld van een ongewenst neveneffect dat zich kan voordoen en kan worden gemonitord is de toename van dierenaantallen of industriële ontwikkelingen dicht bij N2000-gebieden.

⁸ Zoals het ongewijzigd voortzetten van activiteiten van vóór het moment waarop Natura 2000-gebieden werden beschermd, bemesting, het kopen van en rijden met een auto, het krijgen van kinderen etc.

⁹ <https://www.ipn.nl/nieuws/rekenkundige-ondergrens/>