

Advies

voor [REDACTED] (Ministerie van LVVN)
van [REDACTED] (kantoor landsadvocaat)
datum 24 juni 2026
inzake WUR-rapport "De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding";
aanvullende advisering generaal pardon PAS-melders e.a.
zaaknr 110200410

Uw aanvullende vraagstelling

- 1 Op 19 juni jl. hebben wij op uw verzoek een juridisch advies gegeven over het rapport "De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding" (Wageningen Universiteit, maart 2026, hierna: het WUR-rapport) en de twee in opvolging daarvan op 13 mei 2026 verschenen *position papers*.¹ Wij hebben in ons advies de vier concrete vragen die u ons had gesteld beantwoord.
- 2 Een van uw vragen ging over de juridische houdbaarheid van het voorgestelde generaal pardon voor "alle PAS-melders buiten de bufferzone van 500 meter" en "interimmers en andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledige passende vergunning hebben". In ons advies concluderen wij dat de eisen in de rechtspraak de een generaal pardon volgens de lijn in het WUR-rapport en de daarop volgende *position paper* van de auteurs van het WUR-rapport op dit moment onmogelijk lijken te maken, althans dat de auteurs hier geen oplossing voor geven.
- 3 U heeft ons op 23 juni jl. gevraagd om in aanvulling op deze analyse aan te geven wat er – bij de aanpak van het WUR-rapport met gebiedsplafonds – nodig zou zijn om wél perspectief te bieden aan de genoemde groepen. Concreet stelde u ons de volgende vraag:

Wat zou ervoor nodig zijn om – bij de aanpak van de WUR met gebiedsplafonds – wél perspectief te bieden aan de genoemde groepen? Kunt u daarbij betrekken dat binnen die aanpak de feitelijke uitstoot van de PAS-melders wordt meegenomen in het gebiedsplafond en dat het gebiedsplafond

¹ De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding. Een vervolganalyse, door de auteurs van het WUR-rapport en Voorbij de verwarring, door prof. dr. ing. J.W. Erisman.

passend wordt beoordeeld? En dat de aanpak tot uitgangspunt neemt dat elk project dat binnen het gebiedsplafond past, kan worden toegestaan, binnen het van het gebiedsplafond afgeleide bedrijfsplafond? Kunt u ook aangeven in hoeverre het vaststellen van tussendoelen kan bijdragen aan een juridisch houdbare systematiek?

Op 24 juni jl. heeft u ons gevraagd om ook in te gaan op de redeneerlijn die is aangedragen door het NAJK en die is opgenomen in de door u aan mij toegestuurde notitie (**bijlage**). U heeft mij de volgende vraag ter beantwoording voorgelegd:

Kunt u – kort en op hoofdlijnen, gelet op de beperkt beschikbare tijd – reflecteren op de bijgevoegde redeneerlijn van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en aangeven of die aanleiding geeft tot aanvulling of wijziging van uw eerdere advies?

In deze notitie reageren wij op uw vragen.

Beantwoording vraag 1

- 4 De lijn voor het generaal pardon in het WUR-rapport en de daarop volgende *position paper* komt als wij die goed begrijpen op het volgende neer. Voor ieder Natura 2000-gebied wordt een emissieplafond vastgesteld (een gebiedsplafond). Dat totale emissieplafond per gebied wordt in één keer beoordeeld, in een passende beoordeling. Van het gebiedsplafond wordt voor ieder bedrijf een bedrijfseigen emissieruimte afgeleid, waaraan het via een ondernemingsplan moet voldoen. Vervolgens kan elk project dat binnen de op het gebiedsplafond gebaseerde bedrijfseigen emissieruimte blijft, worden toegestaan. De PAS-melders, interimmers en andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledige passende vergunning hebben (hierna voor de leesbaarheid gezamenlijk "PAS-melders") worden meegenomen in de vaststelling van het gebiedsplafond en kunnen dus categoriaal worden toegestaan. In het WUR-rapport staat niet hoe het generaal pardon concreet vorm moet krijgen, maar omdat het gaat om projecten waarvoor nog een natuurvergunning vereist is, komt het neer op een generieke vrijstelling of vergunning.
- 5 Om binnen deze aanpak perspectief te bieden aan de PAS-melders, in de vorm van een vrijstelling of vergunning, is in ieder geval het volgende nodig.
 - Om te beginnen moet precies duidelijk zijn welke afzonderlijke projecten (bedrijven) er onder het generaal pardon vallen en wat hun emissies en deposities zijn. Dit moet voor elk Natura 2000-gebied in kaart worden gebracht. De emissies van elk bedrijf moeten worden meegerekend in de gebiedsplafonds van de gebieden waarop het project effect heeft.

- Vervolgens moet in een passende beoordeling worden onderbouwd dat wanneer het gebiedsplafond niet wordt overschreden, significante negatieve gevolgen voor elk individueel Natura 2000-gebied uitgesloten kunnen worden.
- Om die conclusie in de passende beoordeling te kunnen trekken, is het nodig dat er emissiereductie plaatsvindt. De gebiedsplafonds liggen namelijk (aanzienlijk) lager dan de huidige totale emissies per Natura 2000-gebied, zo volgt ook uit het WUR-rapport. Dat betekent dat het nodig is dat er emissiereducerende maatregelen worden uitgevoerd. Per gebied zou er een plan moeten komen waarin heel duidelijk is onderbouwd met welke maatregelen het gebiedsplafond zal worden gehaald.
- Voor die maatregelen is het elementair dat de verwachte voordelen ervan vaststaan. Dat betekent ten eerste dat onderbouwd moet worden dat de gekozen maatregelen ook de voorspelde werking (namelijk: de ingecalculerde emissiereductie) hebben. Ten tweede moet dat effect van de maatregelen worden geborgd. Dat betekent dat alle maatregelen juridisch dwingend moeten worden voorgeschreven, bijvoorbeeld over de band van de omgevingsverordening. Dan kan het bevoegd gezag namelijk handhavend optreden wanneer de maatregelen niet (tijdig) worden genomen.
- Om zo goed mogelijk te borgen dat de verwachte voordelen van de maatregelen vaststaan, is het raadzaam om een onzekerheidsmarge in te bouwen. Dus om niet uit te gaan van het meest optimistische effect (de bovenrange) van het effect van elke maatregel, maar ook in te calculeren dat sommige maatregelen niet het volledige beoogde effect hebben en daarvoor het totaal aan maatregelen te overdimensioneren.
- Daarnaast is van belang dat een systeem van monitoring en bijsturing wordt opgenomen en dat ook op voorhand duidelijk is dat er maatregelen achter de hand zijn om in te zetten wanneer de emissiereductie niet zo snel gaat als verwacht. Hoe eerder en vaker de monitoringsrondes plaatsvinden en dus hoe effectiever de eventueel noodzakelijke bijsturing kan plaatsvinden, hoe meer het systeem bijdraagt aan de onderbouwing dat de verwachte effecten van de te nemen maatregelen vaststaan.

6 Dit zijn de stappen die in ieder geval nodig zijn om perspectief te bieden aan de PAS-melders, in de vorm van een vrijstelling of vergunning. Het gaat daarbij dan om een generaal pardon op gebiedsniveau, op het moment dat voor het betreffende Natura 2000-gebied aan de voorwaarden is voldaan. Daarbij merken wij wel op dat wij begrijpen dat het de bedoeling is dat de generieke toestemmingen al worden verleend, en de passende beoordelingen op gebiedsniveau dus al worden gemaakt, voordat alle

noodzakelijke maatregelen om de gebiedsplafonds te halen op bedrijfsniveau feitelijk zijn doorgevoerd. Het is daarom niet met zekerheid te zeggen dat een generieke vrijstelling of vergunning bij de bestuursrechter overeind blijft. Hoe strakker echter aan de opgesomde onderdelen van de borging van de verwachte voordelen van de maatregelen wordt voldaan, des te groter de kans is dat een generieke vrijstelling of vergunning de toets in rechte kan doorstaan. Het is echter wel zo dat ook de auteurs van het WUR-rapport aangeven dat de rechter hier een beweging zal moeten maken. Wij kunnen vanzelfsprekend niet voorspellen in hoeverre de bestuursrechter dat zal doen (net zo min als de auteurs van het WUR-rapport dat kunnen). Wij kunnen ons voorstellen dat veel belang ook zal liggen in de uitvoering in de praktijk; ziet de bestuursrechter wanneer de eerste zaak voorkomt ook dat het systeem echt werkt? Hoe sneller de eerste maatregelen op bedrijfsniveau worden genomen en hoe groter de voortgang is die kan worden getoond, hoe meer aanleiding er zal zijn om de passende beoordeling met de daarin opgenomen maatregelen te aanvaarden. Uiteindelijk is *the proof of the pudding in the eating*.

- 7 Het introduceren van tussendoelen, zoals in uw vraagstelling voorgesteld, kan naar onze mening zeker bijdragen aan een juridisch houdbare systematiek. Namelijk wanneer tussendoelen worden vastgesteld die een bepaalde emissiereductie markeren die ook passend is beoordeeld, op grond waarvan dan alvast een bepaald aantal PAS-melders een toestemming kan verkrijgen. In dat geval gaat het generaal pardon in stapjes, op grond van gerealiseerde emissiereductie door op bedrijfsniveau feitelijk doorgevoerde maatregelen. Dat zou tegemoet komen aan de hierboven benoemde onzekerheid die er anders zou blijven over de vraag of de verwachte voordelen van de maatregelen vast staan.
- 8 Wanneer in dat geval in de tussentijd een verzoek om handhaving binnen zou komen, zou het feit dat geborgd is dat maatregelen worden genomen waarmee aan het (passend beoordeelde) gebiedsplafond wordt voldaan betrokken kunnen worden in de belangenafweging om het handhavingsverzoek af te wijzen. In de belangenafweging moeten naast de belangen van de PAS-melder ook de belangen van de natuur worden betrokken. Geborgde maatregelen om te voldoen aan het gebiedsplafond zien op dat natuurbelang.

Beantwoording vraag 2

- 9 U stuurde ons een notitie met een redeneerlijn van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) toe (bijlage). Wij ontvingen uw vraag hierover in de loop van vandaag met het verzoek vandaag te adviseren. Uit de aard der zaak is ons advies daarom kort en op hoofdlijnen. Uw adviesvraag geeft hier ook rekenschap van.

- 10 Waar u in uw adviesvraag verwijst naar ons eerdere advies, betreft dit ons advies van 19 juni jl. over het WUR-rapport. In paragraaf 2.2 (blz. 11 t/m 13) van dat advies beantwoordden wij uw vraag over de juridische houdbaarheid van het voorgestelde generaal pardon voor PAS-melders uit het WUR-rapport en de daarop volgende *position paper* van de auteurs van het WUR-rapport.
- 11 De juridische redeneerlijn die als denkrichting door het NAJK is opgeschreven, komt neer op drie stappen, namelijk (heel kort gezegd):
1. "Borg een juridisch afdwingbare daling van de generieke stikstofemissie." Het gaat om een emissiereductiedoel ten opzichte van 2019 voor alle relevante sectoren dat gehaald moet worden in 2035 en dat geborgd wordt via een norm op bedrijfsniveau waarop in 2035 handhaving plaatsvindt.
 2. "Borg gebiedsgerichte aanpak op drukfactoren (zonering)." Dit betreft een gebiedsgerichte aanpak voor Natura 2000-gebieden waar aanvullende maatregelen nodig zijn. De gebiedsgerichte aanpak richt zich op de drukfactoren stikstof en water in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden. Het gaat om maatregelen die noodzakelijk zijn om additionaliteit tot 2035 te onderbouwen.
 3. "Handelingsperspectief voor iedere individuele ondernemer." Voor PAS-melders betekent dat dat een nieuwe referentiesituatie wordt vastgesteld, namelijk het maximaal aanwezige aantal dieren in de periode 2019-2025 voor zover die paste binnen de geldende milieuvergunning en aanwezige fysieke capaciteit van het bedrijf. De PAS-melders kunnen een aanvraag voor een natuurvergunning indienen, waarmee deze feitelijke, reeds bestaande bedrijfsvoering wordt gelegaliseerd.
- 12 Wij stellen vast dat de redeneerlijn in de kern dezelfde is die wij in ons advies van 19 juni jl. bespraken, waarbij een geborgde daling van emissiereductie plaatsvindt tot een vast te stellen plafond (eerst op gebiedsniveau, en doorvertaald op bedrijfsniveau), waar de PAS-melders met hun huidige situatie in zijn verwerkt. Deze aanvliegroute miskent in onze optiek dat als gevolg van de PAS-uitspraak van de Raad van State 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 de Natura 2000-gebieden waarop het voor stikstofdepositie zorgt. Dat is een andere toets dan de additionaliteitstoets, die in de redeneerlijn van het NAJK aan de orde is. Die ziet alleen op de vraag of de noodzakelijke maatregelen worden genomen om verslechtering te voorkomen. Wij verwijzen voor een uitgebreidere toelichting naar ons advies van 19 juni jl. (specifiek blz. 13, laatste alinea). Uit de notitie van het NAJK blijkt niet dat een dekkende passende beoordeling voor alle betrokken PAS-melders plaatsvindt op gebiedsniveau of op landelijk niveau.

- 13 Om wel tot een haalbare juridisch houdbare systematiek te komen om perspectief te bieden aan de PAS-melders, in de vorm van een vrijstelling of vergunning, zijn in ieder geval de stappen nodig die hierboven onder 5 zijn opgenomen. Die stappen komen nu niet allemaal terug in de notitie van het NAJK. En ook als dat wel gebeurt, is het wel zo dat de rechter hier een beweging zal moeten maken, zoals ook de auteurs van het WUR-rapport aangeven. De redeneerlijn van het NAJK gaat er immers vanuit dat per 2035 handhaving plaatsvindt op bedrijfsniveau, terwijl al eerder natuurvergunningen worden verleend.
- 14 Ten aanzien van het door het kabinet voorgestelde legalisatieprogramma, dat ook in de notitie van het NAJK genoemd wordt, geldt dat dit uitgaat van een individuele oplossing voor de legalisatie van PAS-melders. Daarbij wordt uitgegaan van de daadwerkelijke juridische referentiesituatie, en is die het uitgangspunt om tot legalisering te komen. Dat gebeurt dan door concrete maatregelen op bedrijfsniveau, waarin de PAS-melder vanuit het Rijk begeleid wordt. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld intern of extern salderen (waarbij door maatregelen van het rijk en provincies in steeds meer gebieden additionaliteit kan worden aangetoond) of door (gedeeltelijke) beëindiging of verplaatsing. Anders dan in de redeneerlijn van het NAJK vindt hier dus een toets aan artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn plaats op bedrijfsniveau en vindt legalisatie plaats wanneer aan de toets wordt voldaan.
- 15 Tot zover het door u gevraagde aanvullende advies. Tot een nadere toelichting zijn wij uiteraard altijd bereid.

Bijlage

Vragen aan de landsadvocaat met redeneerlijn als context

Dit document beschrijft een samenhangende redeneerlijn waarmee gelijktijdig wordt geborgd dat

1. De stikstofemissie daadwerkelijk en afdwingbaar daalt;
2. Natuurherstel plaatsvindt en wordt geborgd;
3. PAS-melders en interimmers kunnen worden gelegaliseerd.

De in dit document beschreven redeneerlijn bouwt voort op de analyses en uitgangspunten uit het Wageningen University & Research (WUR)-rapport 'Van verwarring naar verbinding.' Waar het WUR-rapport zich richt op de inhoudelijke en beleidsmatige contouren van een mogelijke oplossingsrichting, werkt dit document een juridische redeneerlijn uit waarin emissiereductie, natuurherstel en legalisatie van bestaande situaties in onderlinge samenhang worden beschouwd.

Het document is nadrukkelijk bedoeld als een denkrichting ter juridische toetsing. Het bevat geen uitgewerkt wetsvoorstel of beleidsprogramma, maar schetst een samenhangende systematiek waarvan de juridische houdbaarheid, risico's en randvoorwaarden worden voorgelegd aan de landsadvocaat. De auteurs verzoeken de landsadvocaat om deze redeneerlijn te beoordelen op basis van de volgende vragen:

1. Kan de landsadvocaat beoordelen in hoeverre de in dit document beschreven redeneerlijn juridisch houdbaar is?
2. Indien de landsadvocaat van oordeel is dat onderdelen van deze redeneerlijn juridisch onvoldoende houdbaar zijn, kan zij aangeven:
 - a. Welke juridische belemmeringen zij ziet;
 - b. Welke aanpassingen noodzakelijk zijn om te komen tot een juridisch houdbare systematiek waarmee emissiereductie, natuurherstel en legalisatie van PAS-melders en interimmers kunnen worden gerealiseerd;
3. Kan de landsadvocaat aangeven hoe de juridische bestendigheid van de in dit document beschreven redeneerlijn en het door het kabinet voorgestelde legalisatieprogramma zich tot elkaar verhoudt?

Voordat wordt ingegaan op de voorgestelde oplossing, is het van belang om eerst het onderliggende probleem te schetsen. De kern van dit probleem ligt in de wijze waarop de huidige referentiesystematiek voor vergunningverlening uitwerkt voor bedrijven zonder geldige natuurvergunning. Hoewel in theorie routes naar legalisatie bestaan via intern en extern salderen, blijken deze voor veel PAS-melders en interimmers in de praktijk niet uitvoerbaar doordat moet worden teruggevallen op historische referentiesituaties die vaak tientallen jaren oud zijn en geen relatie meer hebben met de huidige feitelijke bedrijfsvoering. Tegelijkertijd maakt deze feitelijke bedrijfsvoering al jarenlang onderdeel uit van de bestaande stikstofemissie en de daaruit voortvloeiende depositie die wordt meegenomen in de nationale emissie- en depositieberekeningen. Hierdoor komen bedrijven die destijds rechtmatig hebben gehandeld in een situatie terecht waarin legalisatie, verduurzaming en verdere bedrijfsontwikkeling feitelijk zijn uitgesloten. De onderstaande voorbeelden illustreren hoe de huidige systematiek uitwerkt voor zowel een PAS-melder als een interimmer.

Casus 1: Stel dat melkveebedrijf Jansen drie stallen heeft, op 15 kilometer van een Natura 2000-gebied met aanwijsdatum 10 juni 1994. De eerste stal is gebouwd in 1990 en vergund voor 100 koeien. De tweede stal is gebouwd in 2000 en eveneens vergund voor 100 koeien. In 2015 is een PAS-melding gedaan voor deze stallen en voor een derde stal met 150 koeien die in dat jaar is gerealiseerd. De huidige situatie omvat dus 350 koeien. Als dit bedrijf wil legaliseren via intern salderen, moet het terug naar de milieuvergunning uit 1990. Dat betekent dat slechts 100 koeien meetellen. Er ontbreekt dan ruimte voor 250 koeien ten opzichte van de actuele situatie. Extern salderen biedt in theorie een oplossing, maar is in de praktijk nauwelijks haalbaar. Er zijn weinig bedrijven die depositieruimte willen of kunnen afstaan. Wat extern te salderen viel, is al weggekaapt in de periode vanaf 2009. Veel bedrijven zitten in dezelfde situatie of hebben hun ruimte zelf nodig voor verdere ontwikkeling. Extern salderen vormt daarmee geen generieke legalisatieroute, maar

hooguit een theoretische mogelijkheid voor een beperkt aantal individuele gevallen. Daarbij komt nog dat de te verkrijgen ruimte via extern salderen, ruimte betreft die betrekking moet hebben op dezelfde hexagonen van het betreffende N2000 gebied.

Casus 2: Stel dat melkveebedrijf de Vries één stal heeft voor 100 koeien, 20 kilometer van een Natura 2000-gebied met aanwijsdatum 7 december 2004. Deze stal is gebouwd in 2008 op een voormalig akkerbouwbedrijf. In deze periode volstond een bouw- en milieuvergunning, omdat op dat moment geen natuurbeschermingsrechtelijke vergunningplicht gold voor deze locatie en er zich in een straal van 10 kilometer geen Natura 2000-gebied bevond. Intern salderen is voor dit bedrijf geen mogelijkheid, in 2004 had het bedrijf nog geen uitstoot. Voor extern salderen loopt het bedrijf tegen dezelfde problemen aan als casus 1.

Beide voorbeelden laten zien dat bedrijven die overeenkomstig de destijds geldende wet- en regelgeving hebben gehandeld, onder de huidige systematiek niet of nauwelijks kunnen legaliseren. Het probleem wordt daarbij niet veroorzaakt door een gebrek aan feitelijke emissiereductie of een toename van depositie, maar door het ontbreken van een bruikbare referentiesituatie waarmee de bestaande bedrijfsvoering juridisch kan worden vastgelegd.

Redeneerlijn

Stap 1: Borg een juridisch afdwingbare daling van de generieke stikstofemissie

Om aan het additionaliteitsvereiste te voldoen moet vaststaan dat de drukfactor stikstof structureel en juridisch afdwingbaar afneemt. Dit vereist een systeem waarbij de emissiereductie niet afhankelijk is van vrijwillige maatregelen, maar wettelijk is geborgd. De kern van deze stap is daarom dat voor alle relevante sectoren een emissiereductiedoel wordt vastgesteld ten opzichte van 2019, dat wordt doorvertaald naar afdwingbare normen op bedrijfsniveau.

- a. Voor de landbouw wordt een emissiereductiedoel van 42-46% ten opzichte van 2019 vastgesteld.
 - i. Omgeef elke relevante deelsector door een dier- of fosfaatrechtensysteem, voor zover dat nog niet geregeld is. Hierdoor is geborgd dat de veestapel niet groeit.
 - ii. Stel per dier- of fosfaatrecht een maximale emissie vast. Doe dit voor fosfaat, broeikasgassen en ammoniak. Deze maximale uitstoot dient op het individuele bedrijf behaald te worden middels doelsturing in 2035. De maximale emissie per recht wordt als volgt bepaald:
 1. De totale opgave van de landbouw verdeel je, evenredig naar bijdrage in uitstoot, over alle grote sectoren (melkvee, varkens, pluimvee, kalveren en geiten). Elke deelsector heeft nu haar eigen emissiereductieopgave t.o.v. 2019 en daarmee een maximale uitstoot op deelsectorniveau in 2035.
 2. Deel de emissieruimte van de deelsector door het aantal aanwezige dier- of fosfaatrechten. Dit betreft de maximale uitstoot per recht, deze norm moet iedere individuele ondernemer in 2035 halen.
 - iii. Creëer borging op bedrijfsniveau;
 1. Het individu kan de gestelde norm halen langs drie wegen. (1) emissiereductie door voer-, management- of technische maatregelen, (2) het verminderen van het aantal dieren terwijl het aantal rechten gelijk blijven, (3) het verwerven van extra dier- of fosfaatrechten waardoor de beschikbare emissieruimte per aanwezig dier toeneemt.
 2. In 2035 vindt handhaving plaats bij de bedrijven die meer uitstoten dan waar zij rechten voor hebben. Deze bedrijven zullen het aantal dieren moeten verminderen of rechten bij moeten kopen zodat de uitstoot in balans is met de rechten. Bedrijven die gelijk aan of minder dan de norm uitstoten worden met rust gelaten.

3. Doordat het aantal rechten op sectorniveau niet toeneemt, en de bedrijven die meer uitstoten dan is toegestaan worden gehandhaafd is verzekerd dat de uitstoot in 2035 niet meer is dan het sectorale plafond.
- b. Voor industrie en mobiliteit wordt een emissiereductiedoel van 50% ten opzichte van 2019 vastgesteld. Deze sectoren kunnen op basis van een gelijkwaardige systematiek worden gehouden aan de gestelde reductie.

Conclusie stap 1: Met deze systematiek staat vooraf vast dat de stikstofemissie vanuit alle relevante sectoren structureel afneemt. De reductiedoelstellingen zijn niet afhankelijk van vrijwillige deelname, maar worden doorvertaald naar juridisch afdwingbare normen op bedrijfsniveau en ondersteund door handhaving. Hierdoor is geborgd dat de beoogde emissiereductie daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daarmee ontstaat een vaststaande en controleerbare emissiedaling die als basis kan dienen voor het invullen van het additionaliteitsvereiste, natuurherstel en toekomstige vergunningverlening.

Stap 2: Borg gebiedsgerichte aanpak op drukfactoren (zonering)

Naast de generieke emissiereductie uit stap 1 is een gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk voor die Natura 2000-gebieden waar aanvullende maatregelen nodig zijn om additionaliteit en natuurherstel te onderbouwen. Deze gebiedsgerichte aanpak richt zich op de drukfactor stikstof en water in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden.

- a. Drukfactor stikstof
 - i. Provincies stellen per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied vast of de generieke emissiereductie uit stap 1, in combinatie met natuurherstelmaatregelen, voldoende is om additionaliteit en natuurherstel te onderbouwen.
 - ii. Indien aanvullende stikstofreductie noodzakelijk is, stelt de provincie voor het betreffende Natura 2000-gebied een maximale emissie vast voor de zone binnen 500 meter van het natuurgebied.
 - iii. Indien de feitelijke emissie binnen deze zone hoger is dan de vastgestelde maximale emissie, wordt via een gebiedsproces gewerkt aan het behalen van de benodigde reductie. Daarbij wordt het principe "vrijwillig waar het kan, dwingend waar het moet" toegepast overeenkomstig het advies van Remkes.
 - iv. De reductieopgave geldt voor de zone als geheel. Ondernemers verdelen met behulp van een gebiedsproces de beschikbare ruimte waarbij daling van de emissies gerealiseerd wordt langs vier sporen; innovatie, extensivering, verplaatsing of bedrijfsbeëindiging. Deze opgave kan worden vastgelegd in de omgevingsverordening of het beheerplan.
 - v. Aan het einde van het gebiedsproces wordt de bereikte verdeling van emissieruimte juridisch vastgelegd in vergunningen. De gezamenlijk gerealiseerde emissiereductie binnen de zone wordt daarmee blijvend geborgd en de feitelijke bedrijfsvoering van de deelnemende bedrijven wordt juridisch verankerd.
 - vi. Blijkt in 2030 dat het gebied niet op koers ligt, dan grijpt de provincie middels landinrichting (wettelijke herverkaveling) of andere regels in om zo de herverdeling van emissies uit te voeren.
 - vii. Een zone mag groter zijn dan 500 meter, mits hiervoor aantoonbaar draagvlak bestaat bij de betrokken grondeigenaren en ondernemers binnen het gebied.
- b. Drukfactor hydrologie
 - i. Provincies stellen per Natura 2000-gebied vast welke hydrologische randvoorwaarden noodzakelijk zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen en beoordelen of met bestaand beleid voldoende voortgang wordt geboekt.
 - ii. Indien aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn, stelt de provincie voor het betreffende Natura 2000-gebied hydrologische doelen vast. Deze doelen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld grondwaterstanden, kweldruk, waterbeschikbaarheid of andere hydrologische parameters die bepalend zijn voor het functioneren van het natuurgebied.

- iii. Via een gebiedsproces en landinrichting wordt gewerkt aan het realiseren van de benodigde verbetering. Daarbij wordt het principe "vrijwillig waar het kan, dwingend waar het moet" toegepast overeenkomstig het advies van Remkes.
- iv. De opgave geldt voor het gebied als geheel. Ondernemers, terreinbeheerders, waterschappen en overheden bepalen binnen het gebiedsproces gezamenlijk welke maatregelen het meest doelmatig zijn om de hydrologische doelen te behalen. Hierbij kan gedacht worden aan waterconservering, peilbeheer, inrichting van waterlopen, verplaatsing van functies of andere gebiedsspecifieke maatregelen.
- v. De gemaakte afspraken worden juridisch vastgelegd in gebiedsplannen, vergunningen, peilbesluiten, inrichtingsovereenkomsten of andere passende instrumenten. Hiermee wordt geborgd dat de afgesproken hydrologische verbetering daadwerkelijk wordt gerealiseerd en behouden blijft.
- vi. Blijkt in 2030 dat het gebied niet op koers ligt, dan grijpt de provincie middels landinrichting (wettelijke herverkaveling) in om zo de benodigde maatregelen alsnog te realiseren.
- vii. De hydrologische maatregelen worden afgestemd op de gebiedsgerichte aanpak voor stikstof, zodat beide opgaven elkaar versterken en gezamenlijk bijdragen aan natuurherstel en het invullen van het additionaliteitsvereiste.

c. Natuurherstelmaatregelen en natuurbeheer

- i. Provincies updaten de natuurdoelanalyses en vullen deze aan waar nodig om tot een volledige analyse van drukfactoren te komen. Decentrale overheden en natuurbeheerders richten zich op het voldoende aanpakken van alle drukfactoren en voeren aanvullende maatregelen die uit de natuurdoelanalyses en Natura 2000 beheerplannen volgen uit.
- ii. De borging van natuurherstel dient gevat te worden in KPI's met tijdige bijsturing waar nodig.
- iii. Dit document beoogt geen uitputtende beschrijving te geven van de specifieke natuurherstelmaatregelen die per Natura 2000-gebied noodzakelijk zijn. De exacte invulling hiervan vereist nadere ecologische uitwerking door de bevoegde overheden en natuurbeheerders. De kern van deze redeneerlijn is dat ook de natuurherstelmaatregelen en natuurdoelen juridisch geborgd moeten zijn op een wijze die voldoende zekerheid biedt dat de noodzakelijke natuurverbetering daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Conclusie stap 2: Met deze systematiek wordt geborgd dat voor ieder Natura 2000-gebied aanvullende maatregelen worden getroffen indien de generieke emissiereductie uit stap 1 onvoldoende blijkt om natuurherstel en additionaliteit te onderbouwen. Na deze stap is volledig inzichtelijk welke generieke- en gebiedsgerichte opgaven en natuurherstelmaatregelen noodzakelijk zijn om additionaliteit tot 2035 te kunnen onderbouwen en is de uitvoering daarvan juridisch middels individuele sancties en wettelijke herverkaveling geborgd. Indien deze maatregelen niet worden geborgd, ontbreekt de basis om additionaliteit voor de periode tot 2035 te onderbouwen.

Zowel de drukfactor stikstof als de drukfactor hydrologie worden gebiedsgericht aangepakt, terwijl overige drukfactoren via natuurbeheermaatregelen worden geadresseerd. De uitvoering van deze maatregelen wordt juridisch verankerd en, indien noodzakelijk, afgedwongen. Daarmee is geborgd dat niet alleen de stikstofemissie afneemt, maar ook dat de voor het betreffende Natura 2000-gebied noodzakelijke natuurherstelmaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

De in stap 1 en stap 2 beschreven maatregelen staan los van toekomstige vergunningverlening. Hierdoor is sprake van een juridisch geborgd pakket aan emissiereductie- en natuurherstelmaatregelen waarmee additionaliteit kan worden onderbouwd.

Stap 3: Handelingsperspectief voor iedere individuele ondernemer

Nu additionaliteit is ingevuld, kan worden gekeken naar de wijze waarop handelingsperspectief kan worden geboden aan ondernemers. Bedrijven die in het bezit zijn van een geldende NB-vergunning kunnen op basis van doelsturing het bedrijf laten voldoen aan de gestelde generieke en eventuele gebiedsgerichte doelen. Bedrijven die niet in het bezit zijn van een geldende NB-vergunning kunnen worden gelegaliseerd op basis van een hedendaagse referentie voor intern en extern salderen.

- a. Het legaliseren van bedrijven zonder passende natuurbeschermingswetvergunning betreft het verlenen van een nieuwe vergunning. Hiervoor moet voldoende zekerheid bestaan dat geen aantasting van Natura 2000-gebieden optreedt en dat de benodigde emissiereductie daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

De in stap 1 beschreven systematiek borgt dat de landbouwsector wordt gehouden aan een juridisch afdwingbare emissiereductiedoelstelling. Daarnaast is de reeds gerealiseerde emissiereductie sinds 2019 duurzaam geborgd. Deze reductie is onder meer gerealiseerd door krimp van de veestapel en emissiereductie op bedrijfsniveau. Het aantal fosfaat- en dierrechten kan niet onbeperkt toenemen en individuele bedrijven worden gehouden aan de vastgestelde emissiedoelstellingen. Hierdoor kan de reeds gerealiseerde emissiedaling niet zonder meer ongedaan worden gemaakt.

[Uit cijfers van het CLO](#) blijkt dat tussen 2019 en 2024 reeds een substantiële daling van de ammoniakemissies heeft plaatsgevonden. Deze gerealiseerde en geborgde emissiereductie vormt samen met de in stap 1 en 2 beschreven toekomstige emissiereductie- en natuurherstelmaatregelen de basis voor het creëren van juridische ruimte voor vergunningverlening en legalisatie.

- b. Beleidsregels voor intern en extern salderen worden aangepast voor bedrijven die niet beschikken over een onherroepelijke natuurbeschermingswetvergunning met de volgende inhoud:
 - i. De referentie waarmee in- of extern gesaldeerd mag worden, als je niet in het bezit bent van een onherroepelijke NB-vergunning, is gelijk aan hoogste feitelijke bedrijfsomvang in de periode 2019 tot en met 2025, uitgedrukt in het maximaal aanwezige aantal dieren, voor zover deze bedrijfsomvang paste binnen de vigerende milieuvergunning en de aanwezige fysieke capaciteit van het bedrijf.
De periode 2019-2025 sluit aan bij de actuele feitelijke bedrijfsvoering en voorkomt dat wordt teruggevallen op historische situaties die geen relatie meer hebben met de huidige emissies die onderdeel uitmaken van de nationale emissie- en depositieberekeningen.
 - ii. Iedere aanvraag wordt per betrokken Natura 2000-gebied en habitat(type) beoordeeld overeenkomstig de reguliere systematiek voor intern en extern salderen.
 - iii. De afbakening van de referentiesituatie borgt dat legalisatie niet leidt tot een toename van de feitelijke emissies of de daaruit voortvloeiende depositie, maar uitsluitend tot het juridisch vastleggen van een reeds bestaande situatie.
- c. Op basis van deze referentiesituatie kunnen PAS-melders en interimmers, overeenkomstig de reguliere beleidsregels voor intern en extern salderen, een aanvraag indienen voor een natuurbeschermingswetvergunning. Hierdoor wordt de feitelijke, reeds bestaande bedrijfsvoering juridisch vastgelegd en kunnen deze bedrijven worden gelegaliseerd.
- d. Door deze bedrijven te voorzien van een geldende vergunning worden zij onderdeel van het stelsel van generieke en gebiedsspecifieke maatregelen. Hierdoor kunnen zij volwaardig bijdragen aan de geborgde emissiereductie-, natuurherstel- en gebiedsopgaven en kunnen hun prestaties juridisch worden vastgelegd en gehandhaafd.