PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor	[redacted] (Ministerie van LVVN)
van	[redacted] (kantoor landsadvocaat)
datum	8 september 2026
inzake	Maatregelenpakket stikstof
zaaknr	11020410

Uw adviesvraag

1 Op 26 juni jl. heeft het kabinet een maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof gepresenteerd. Doel van het maatregelenpakket is om Nederland van het stikstofslot te halen. Het maatregelenpakket is erop gericht dat boeren duidelijkheid krijgen, de natuur zich herstelt, bouwers weer kunnen bouwen en er weer vergunningen kunnen worden verleend. U heeft ons hierover de volgende adviesvraag voorgelegd:

> Kunt u reflecteren op de borging van het maatregelpakket en het perspectief dat het maatregelpakket biedt op natuurherstel en vergunningverlening (inclusief het afwijzen van handhavings- en intrekkingsverzoeken)? Welke aspecten zijn daarvoor bij de verdere uitwerking van het maatregelpakket van belang?

Graag geven wij antwoord op uw vraag.

Inleiding

Het op 26 juni jl. gepresenteerde maatregelenpakket

2 In de kamerbrief van 26 juni jl. en de daarbij behorende bijlagen is het maatregelenpakket uiteengezet.[1] Het maatregelenpakket bestaat uit generieke maatregelen, een gebiedsgerichte inzet, maatwerk waarmee wordt ingespeeld op kenmerken van een gebied, en natuurherstel. De generieke maatregelen zijn gericht op een structurele en geborgde verlaging van de stikstofuitstoot met respectievelijk 42-46% (NH_3) in de landbouw, 50% (NO_x) in de mobiliteit en 50% (NH_3) in de

[1] Tweede Kamer 2025-2026, 36 800-XIV, nr. 87.

industrie in 2035 ten opzichte van 2019. De gebiedsgerichte inzet ziet op zones rond kwetsbare, overbelaste Natura 2000-gebieden waar aanvullende maatregelen worden getroffen die zich richten op meerdere drukfactoren (stikstof, hydrologie, gewasbeschermingsmiddelen en versnippering) en waarmee de natuur de kans krijgt zich te herstellen. Hierbij is maatwerk mogelijk voortkomend uit gebiedsprocessen.
De natuur(herstel)maatregelen, die bovenop de reguliere natuurbeheermaatregelen komen die al (zullen) worden uitgevoerd, bestaan bijvoorbeeld uit het verbeteren van hydrologische omstandigheden in de omgeving van natuurgebieden, het voorkomen en bestrijden van invasieve exoten en het gezonder maken van bossen.
Tot slot is voor deze reflectie relevant dat het aangekondigde maatregelenpakket ook voorziet in de invoering van een juridisch houdbare en wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens voor stikstofberekeningen, met een bijbehorend geborgd pakket met aanvullende specifieke beheersmaatregelen.

3 In de kamerbrief van 26 juni jl. is ook een planning gegeven voor de verdere uitwerking en invoering van het maatregelenpakket, met de volgende voor dit advies belangrijke stappen. In oktober 2026 wordt een wetsvoorstel ingediend voor een spoedwet waarin de sectorale emissiereductiedoelen worden geborgd, met een ontwerpprogramma met maatregelen om de sectorale emissiereductiedoelen te halen. Voor de landbouw worden bedrijfsspecifieke emissienormen vastgesteld. Voor de melkveehouderij gaat het om een norm van 0,164 kg NH3 per fosfaatrecht per jaar. Voor de intensieve sectoren gaat het om een norm per dierplaats, die nog – mede op grond van onderzoek naar reductiepotentieel door de WUR, moet worden vastgesteld. Het streven is om in Q1 van 2027 de norm te bepalen en om in Q3 van 2027 ontwerpregelgeving in consultatie te brengen om de norm te borgen.
Verder komt het kabinet volgens planning in januari 2027 met instructieregels met voorschriften die gaan gelden in de zoneringsgebieden.
Daarnaast wordt in de kamerbrief een aantal juridisch bindende maatregelen aangekondigd, zoals de invoering van een grondgebondenheidsnorm (GVE-norm per hectare) voor de melkveehouderij en afroming van productierechten bij verhandeling, als ook een vrijwillige beëindigingsregeling, verschillende subsidieregelingen en actief grondbeleid. Al deze maatregelen beogen bij te dragen aan het verzekeren van doelbereik in de vorm van stikstofemissiereductie, natuurherstel en het op gang komen van vergunningverlening.
Als ultieme remedie om te borgen dat de emissiereductiedoelstellingen worden gehaald, kiest het kabinet voor een korting op productierechten in 2035, als dat noodzakelijk blijkt en er geen consensus kan worden bereikt met provincies en maatschappelijke partijen over een andere wijze van borging.

De reflectie door het PBL

4 Door de Minister van LVVN is ook aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om een reflectie op het maatregelenpakket. Het PBL heeft zijn reflectie op 4

september jl. openbaar gemaakt.[2] Het PBL geeft een brede reflectie, op het doelbereik van het maatregelenpakket als het gaat om de emissiereductiedoelstellingen en om natuurherstel en het op gang krijgen van vergunningverlening, als ook op (bedrijfs)economische gevolgen en maatschappelijke en bestuurlijke aspecten die bij de uitwerking en uitvoering van het maatregelenpakket van belang zijn. Daarin verschilt de reflectie van het PBL van onze reflectie. Onze reflectie is vanuit onze rol beperkt tot een juridische. Daarbij geldt dat wij uw vraag beantwoorden op basis van de geldende wet- en regelgeving en tegen de achtergrond van de op dit moment geldende rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

5 Voor onze reflectie is van belang dat het PBL concludeert dat de emissiereductiedoelstellingen met het gepresenteerde maatregelenpakket binnen bereik komen. Voor de landbouw komt het PBL op een verwachte emissiereductie van circa 40%. Daarbij merkt het PBL wel op dat nog niet alle maatregelen concreet genoeg waren om door te rekenen. De laatste benodigde procenten zouden volgens het PBL gehaald kunnen worden met de ultieme remedie van het korten op productierechten, maar ook door andere maatregelen zoals een reductie van veldemissies.[3]

6 Het PBL concludeert dat het maatregelenpakket de voorwaarden biedt om de druk op stikstofgevoelige natuurgebieden te verminderen en toe te werken naar natuurherstel. Daarbij benadrukt het PBL dat vooral het uitgangspunt van het kabinet om met het pakket verschillende probleemfactoren in de natuurgebieden tegelijkertijd aan te pakken bijdraagt aan natuurherstel.[4] Het PBL onderstreept daarbij dat de maatregelen logisch samenhangen, met de integrale aanpak van zowel generieke emissiereductie als maatregelen in zones en natuur(herstel)maatregelen in de Natura 2000-gebieden zelf.[5]

7 Wij hebben de PBL-reflectie betrokken bij onze beantwoording van uw vraag en verwijzen daarnaar waar dat relevant is.

Beantwoording van uw vraag

De juridische context

8 Voor de beantwoording van uw vraag is het goed om eerst – kort – de juridische context te schetsen. Het gaat dan om de regelgeving en rechtspraak die ziet op de bescherming van aangewezen habitats en leefgebieden van (vogel)soorten in Natura

[2] Reflectie op 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof' | Planbureau voor de Leefomgeving .
[3] Zie blz. 6 en 7 en par. 3.1 van de PBL-reflectie.
[4] Zie blz. 7 en 11 en par. 4.1 van de PBL-reflectie.
[5] Zie blz. 32 van de PBL-reflectie.

2000-gebieden in Nederland (hierna spreken wij gezamenlijk van beschermde habitats).

9 De kern van het beschermingsregime ligt in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Lid 1 geeft een genierieke verplichting voor de lidstaten om de nodige instandhoudingsmaatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de beschermde habitats worden gehaald. Die verplichting kent geen specifieke termijn. Lid 2 bepaalt, voor de tussentijd, dat de lidstaten passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de beschermde habitats niet verslechtert. Lid 3 en 4 zijn niet generiek maar projectspecifiek. Lid 3 bepaalt dat een plan of project alleen mag worden toegestaan als dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantast (oftewel niet leidt tot significante gevolgen voor beschermde habitats). Lid 4 geeft hierop een uitzondering in de vorm van de zogenaamde “ADC-toets”, die erop neer komt dat projecten die om dwingende redenen doorgang moeten vinden, en waarvoor geen alternatief is, ondanks significante gevolgen mogen worden uitgevoerd mits wordt voorzien in compensatie van de aantasting. In de praktijk is die uitzondering gezien de voorwaarden eigenlijk alleen toepasbaar bij grote overheidsprojecten.

10 Hetgeen bepaald is in artikel 6 van de Habitatrichtlijn is overgenomen in het Nederlandse recht (de Omgevingswet en onderliggende regelgeving), zonder verdere nationale eisen.

11 Op dit moment verkeren veel beschermde habitats, in een groot deel van de Natura 2000-gebieden, niet in een gunstige staat van instandhouding. Ook is sprake van (dreigende) verslechtering. Dat volgt uit de Natuurdoelanalyses die door de provincies voor elk Natura 2000-gebied zijn gemaakt, en die getoetst zijn door de Ecologische Autoriteit. Dat komt door verschillende drukfactoren, maar stikstofdepositie is daarbij een bijzonder belangrijke. Uit artikel 6, lid 1 en 2, van de Habitatrichtlijn volgt een verplichting om daarop de nodige maatregelen te nemen. Dat is het natuurherstel-aspect waarop het maatregelenpakket ziet. Die verplichting staat dus los van de vergunningverlening.

12 Tegelijk is het zo dat als gevolg van de huidige staat van de natuur vergunningverlening steeds moeilijker is geworden, en dat stikstofdepositie daar de belangrijkste reden voor is. In veel Natura 2000-gebieden komen beschermde habitats voor die (al lange tijd) overbelast worden door stikstofdepositie. Daardoor kan voor projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie vaak niet worden uitgesloten dat significante gevolgen voor die beschermde habitats optreden, ook als het project op zichzelf slechts leidt tot een beperkte stikstofdepositie. Om toch een natuurvergunning te kunnen verlenen, komt dan 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.

13 Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt al sinds de PAS-uitspraak in 2019 dat extern salderen alleen mogelijk is als maatregelen worden ingezet die niet al nodig zijn als instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen om verslechtering te voorkomen.[6] Oftewel, het is van belang om eerst het generieke pakket aan maatregelen voor de natuur vastgesteld en in uitvoering te hebben, voordat saldering mogelijk is.

14 Sinds de zogenaamde 18 december-uitspraak van de Afdeling moet bij intern én extern salderen aan het additionaliteitsvereiste worden voldaan.[7] Kort gezegd komt dat erop neer dat het bevoegd gezag het betreffende saldo alleen bij de vergunningverlening mag betrekken, als het tevens onderbouwt hoe voldaan wordt aan de algemene verplichtingen die ingevolge artikel 6, lid 1 en 2, van de Habitatrichtlijn op de lidstaat rusten om de instandhoudingsdoelstellingen voor de beschermde habitats in het Natura 2000-gebied te halen en verslechtering te voorkomen. De Afdeling baseert dit oordeel op rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.[8]

15 Uit de 18 december-uitspraak volgt verder 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 volgens de Afdeling inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Een in uitvoering zijnd plan, programma of pakket van maatregelen waarin is beschreven welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen worden getroffen, die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, lid 1 en 2, van de Habitatrichtlijn, kan behulpzaam zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste, aldus de Afdeling in de 18 december-uitspraak.

16 In de rechtspraak die op de 18 december-uitspraak is gevolgd heeft de Afdeling nader uitgeschreven dat om te kunnen onderbouwen dat de ingezette mitigerende maatregel niet al nodig is als passende maatregel om verslechtering tegen te gaan, voor het betrokken Natura 2000-gebied inzichtelijk dient te worden gemaakt welke daling van stikstofdepositie noodzakelijk is, welke maatregelen hiervoor zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad die maatregelen worden uitgevoerd en wanneer wordt

6 AbRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.
7 AbRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.
8 Met name het arrest Eco-Advocacy van 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477.

verwacht dat deze maatregelen effect zullen hebben. Daarbij geldt dat wanneer wordt verwezen naar een pakket van maatregelen of een programma, dit zo nodig vergezeld dient te gaan van een monitoring van de uitvoering en effecten daarvan, waarbij het betrokken pakket of programma indien nodig voorziet in een bijsturing of een aanvulling.[9]

17 Eenzelfde soort toets legt de Afdeling aan voor intrekkingsverzoeken van geldende natuurvergunningen voor projecten die leiden tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Dat bleek al uit de zogenaamde Logtsebaan-uitspraak van 21 januari 2021.[10] Ook die rechtspraak is in de afgelopen jaren door de Afdeling verder uitgewerkt. De huidige stand van zaken volgt duidelijk uit de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2025.[11] In gevallen waarin sprake is van (dreigende) verslechtering door stikstofdepositie, heeft het bevoegd gezag beoordelingsruimte bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn om verslechteringen te voorkomen. Als het bevoegd gezag de intrekking of een wijziging van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten terwijl dat wel zou kunnen, dan moet het inzichtelijk maken dat de intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen onderdeel hoeft uit te maken van de maatregelen die wel worden getroffen. Het bestuursorgaan kan dat doen door uit te leggen welke stikstofreductie binnen welke termijn nodig is om verslechtering te voorkomen, welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om die reductie te behalen, binnen welk tijdpad de toekomstige maatregelen zullen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat de maatregelen effect zullen sorteren. Ook hier geldt dat de Afdeling expliciet overweegt dat het bevoegd gezag kan verwijzen naar een pakket van maatregelen of een programma dat gericht is op een daling van stikstofdepositie en dat zo nodig vergezeld gaat van een monitoring en bijsturing.

18 In handhavingszaken, waarin een project aan de orde is waarvoor er een natuurvergunning zou moeten zijn maar die er niet is, hanteert de Afdeling het algemene uitgangspunt van de beginselplicht tot handhaving. Daarvan kan het bevoegd gezag onder bijzondere omstandigheden afwijken. Dat kan zich voordoen als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De kern van de rechtspraak van de Afdeling is dat zij per geval naar alle betrokken belangen kijkt, dus (in ieder geval) naar de belangen van degene die de betreffende activiteit uitvoert en naar het natuurbelang. Bij de beoordeling of (tijdelijk) van handhaving kan worden afgezien, is het een belangrijke factor dat voor het betrokken Natura 2000-gebied natuurmaatregelen worden getroffen.[12]

---

9 AbRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1379, r.o. 28.1.
10 AbRvS 20 jaunari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.
11 AbRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2969.
12 Zie bijvoorbeeld AbRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, ~844 en ~852.

Reflectie op het maatregelenpakket

19 Wij stellen voorop dat het maatregelenpakket dat het kabinet op 26 juni jl. heeft gepresenteerd tegemoetkomt aan de kern van de rechtspraak van de Afdeling, namelijk dat de overbelasting van Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie het gevolg is van een groot aantal bronnen tezamen en dat de oplossing van de overbelasting ligt in een pakket van maatregelen of een programma dat gericht is op een daling van stikstofdepositie. Dit gecombineerd met een aanpak van de andere drukfactoren. Dat het kabinet hier nu op inzet is elementair om invulling te geven aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn om verslechtering van de habitats tegen te gaan en naar de instandhoudingsdoelstellingen toe te werken. En het is daarmee ook randvoorwaardelijk om weer tot vergunningverlening te kunnen komen en willekeurige handhavings- en intrekkingsverzoeken voor bestaande projecten af te kunnen wijzen.

20 U vraagt naar een reflectie op het perspectief dat het maatregelenpakket biedt op natuurherstel. Onzes inziens biedt het maatregelenpakket dat. Een generieke emissiereductie, met aanvullende maatregelen in zones direct rond overbelaste Natura 2000-gebieden en met natuurherstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden, waarbij ook de andere drukfactoren worden aangepakt, leidt ontegenzeggelijk tot natuurherstel. In welke mate dat zal zijn, is afhankelijk van de uitwerking van de maatregelen en zal vervolgens beantwoord moeten worden door ecologen. Dat moet per Natura 2000-gebied individueel gebeuren. Het gaat dan om de tweeslag waarbij eerst onderbouwd moet worden tot welke emissiereductie het maatregelenpakket voor het specifieke gebied zal leiden, en vervolgens wat het effect van die emissiereductie én de aanpak van de overige drukfactoren en natuur(herstel)maatregelen is op de beschermde habitats. Ook het PBL benadrukt dat deze ecologische beoordeling cruciaal is.[13]

21 Het maatregelenpakket biedt ook perspectief op vergunningverlening. Linksom of rechtsom is het voor vergunningverlening nodig dat (in de eerste plaats) verslechtering van de habitats wordt voorkomen en (vervolgens) dat zij, waar zij dat nog niet zijn, in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht conform de instandhoudingsdoelstellingen. Wanneer dat laatste voor een bepaald Natura 2000-gebied zover is, is er ruimte om natuurvergunningen voor projecten te verlenen zonder intern of extern te salderen, omdat er niet meer bij elke toename van stikstofdepositie significante negatieve gevolgen zullen zijn. Tot die tijd kan met het maatregelenpakket vergunningverlening met intern of extern salderen op gang komen, wat voor de praktijk al een hele belangrijke stap zal zijn. Een maatregelenpakket is precies wat de Afdeling daarvoor voor ogen heeft, zoals hiervoor uiteengezet is. Dat geldt ook voor het afwijzen van intrekkingsverzoeken. Voor het afwijzen van handhavingsverzoeken is zoals toegelicht een bredere belangenafweging aan de orde, maar weegt het

[13] Zie blz. 43 van de PBL-reflectie.

natuurbelang zwaar en kan het maatregelenpakket bij de beoordeling daarvan worden betrokken.[14] Zeker wanneer afzien van handhaving een tijdelijk karakter heeft, hoeft de onderbouwing daarvoor nog niet het karakter van een additionaliteitstoets te hebben. Het kunnen afwijzen van handhavingsverzoeken is dan dus al een eerste stap; het kunnen afwijzen van intrekkingsverzoeken en intern en extern salderen zijn de volgende stappen. Hoe snel dit weer mogelijk is, zal ook weer per Natura 2000-gebied verschillen. Uiteindelijk is de concrete ecologische analyse voor het betreffende Natura 2000-gebied doorslaggevend (zie hierna punt 23 en 24). Ook het PBL benadrukt dat in zijn reflectie.[15]

22 Het maatregelenpakket bevat de elementen die het volgens de Afdeling moet hebben. Ten eerste maatregelen gericht op een daling van stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden. Ten tweede worden de emissiereductiedoelstellingen wettelijk verankerd in de vorm van een resultaatsverplichting voor 2035 en komt er een wettelijk verplicht programma met maatregelen om de doelen te halen. Ten derde komt er een systeem van monitoring. Daarbij achten wij van belang dat er ook een tussendoel wordt geformuleerd (als streefdoel voor 2030) in de kamerbrief en dat erin wordt voorzien dat er aanvullende maatregelen worden getroffen wanneer dat niet wordt gehaald. De emissiereductie in de industrie en mobiliteit wordt geborgd via bestaand klimaat- en milieubeleid; bij onvoldoende voortgang worden ook voor die sectoren tijdig aanvullende maatregelen getroffen. Dat komt tegemoet aan de monitoring en bijsturing die de Afdeling verlangt. En tot slot is er in de kamerbrief uitgebreid aandacht voor de financiële borging van het maatregelenpakket. Dat is van belang zodat er geen discussie kan zijn of het pakket in dat opzicht wel uitvoerbaar is.

23 Dat gezegd hebbende hangt de effectiviteit van het maatregelenpakket af van de vervolgstappen, zoals die in de kamerbrief worden aangekondigd. Om te komen tot doelbereik gaat het er nu om dat het maatregelenpakket voortvarend wordt uitgewerkt en uitgevoerd, zoals ook het PBL benadrukt.[16] U vroeg ons ook naar de aspecten die voor de verdere uitwerking van het maatregelenpakket van belang zijn. Wij stellen vast dat de kamerbrief van 26 juni jl. die al op een goede manier benoemt. Er wordt een wetsvoorstel voor een spoedwet ter borging van de emissiereductiedoelstellingen ingediend en een programma met de maatregelen die tot die emissiereductie moeten leiden. De bedrijfsspecifieke emissienormen voor de intensieve veehouderij worden uitgewerkt, net als de aanvullende maatregelen die in de zones nodig zijn. Zoals uit de PBL-reflectie volgt, zijn er in de uitwerking van het maatregelenpakket nog keuzes te maken. Bijvoorbeeld als het gaat om het beperken van veldemissies, waarmee inzet van de mogelijke ultieme remedie van het korten op productierechten zou kunnen worden voorkomen. Het is wat ons betreft goed dat de kamerbrief daarbij vermeldt dat

[14] Die belangenafweging is volgens recente rechtspraak ook aan de orde in geval van concreet zicht op legalisatie. Zie bijv. Rechtbank Gelderland 16 april 2026, ELCI:NL:RBGEL:2026:2964.
[15] Zie de PBL-reflectie, blz. 45.
[16] Zie de PBL-reflectie, blz. 5 en 6.

in de uitwerking ook de provincies betrokken zullen worden. Dat is relevant omdat de colleges van gedeputeerde staten vanuit de natuurbeschermingswetgeving primair het bevoegd gezag zijn en omdat (om die reden) op het niveau van de provincies de meeste gebiedsspecifieke kennis over de Natura 2000-gebieden ligt.

24 Wat voor ons cruciaal is voor de mate van perspectief op natuurherstel en vergunningverlening, is om per Natura 2000-gebied inzicht te verkrijgen in het effect van de emissiereductiemaatregelen op de stikstofdepositie in dat gebied, en vervolgens in het effect van de afname van stikstofdepositie in combinatie met de aanpak van de overige drukfactoren en natuur(herstel)maatregelen op de beschermde habitats. Uiteindelijk is het een ecologische vraag welke daling van depositie voor welk Natura 2000-gebied nodig is om, met het nemen van aanvullende gebiedsgerichte natuurherstelmaatregelen, verslechtering tegen te gaan en naar de instandhoudingsdoelstellingen toe te werken. De Afdeling vraagt ook expliciet dat die link wordt gelegd (zie alinea 16 en 17). In de kamerbrief is daar ook aandacht voor. Het maatregelenpakket biedt de basis waarmee provincies per direct per gebied kunnen starten met het opstellen van een plan om additionaliteit te onderbouwen. In de kamerbrief is aangegeven dat het Rijk daartoe met de provincies zal afspreken dat dit met de grootst mogelijke spoed wordt opgepakt, in de tweede helft van 2026. Het tot stand komen van deze additionaliteitsbeoordelingen per gebied is met de huidige stand van de rechtspraak van doorslaggevend belang om in de praktijk vergunningverlening weer echt vlot te trekken. Dat is geen rekenkundige exercitie. Het is bijvoorbeeld ook niet zo dat de depositie op een gebied eerst onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet komen. Het is een ecologische beoordeling, op grond van alle relevante aspecten die bij de specifieke beschermde habitats in het betreffende gebied horen.[17]

25 Uit het bovenstaande volgt dat het lostrekken van de vergunningverlening een kwestie is van gebied voor gebied. Daarbij is per gebied de eerste stap dat handhavingsverzoeken kunnen worden afgewezen. Daarvoor is geen additionaliteitsbeoordeling vereist. Waar het om gaat is dat, voor de periode dat van handhaving wordt afgezien, het natuurbelang in het betrokken gebied voldoende geborgd is, en daarbij kan het maatregelenpakket nu al worden betrokken. Voor het afwijzen van intrekkingsverzoeken en om weer intern en extern salderen toe te kunnen staan, zijn de additionaliteitsbeoordelingen nodig. Voor bepaalde gebieden zal het opstellen van een additionaliteitsbeoordeling eenvoudiger zijn en sneller gaan dan voor andere. Dat hangt af van de beschermde habitats die voorkomen, de huidige drukfactoren en de mate waarin die met het maatregelenpakket in dat gebied worden geadresseerd. Het eindbeeld is dat niet alleen verslechtering is voorkomen, maar dat de staat van instandhouding van de beschermde habitats in de Natura 2000-gebieden weer zodanig op orde is dat niet (vrijwel) elke toename meer tot significante gevolgen

[17] Zie AbRvS 8 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1953.

kan leiden en dus weer vergunningen kunnen worden verleend zonder salderen. Dat is de laatste stap, die het langst zal duren. Ook op dit moment zijn er Natura 2000-gebieden waarvoor bij beperkte toenames kan worden onderbouwd dat deze niet tot significante gevolgen leiden.[18] Hoe voortvarender het maatregelenpakket wordt uitgewerkt en uitgevoerd, en hoe zorgvuldiger daarbij oog is voor in de zones en de Natura 2000-gebieden zelf te treffen (aanvullende) maatregelen, des te sneller zal, gebied voor gebied, ook die laatste stap in beeld komen.

26 Onderdeel van hetgeen in de kamerbrief van 26 juni jl. wordt aangekondigd is ook de invoering van een rekenkundige ondergrens (RKO). Uit het onafhankelijk expertoordeel van Prof. dr. A. Petersen volgt de conclusie dat onder (afgerond) 1 mol/ha/jaar een depositie niet voldoende zeker van nul te onderscheiden is en een berekende depositiebijdrage dus niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid kan worden gerelateerd aan een individuele bron (er kan geen causaal verband worden vastgesteld). Rekenresultaten lager dan 1 mol/ha/jaar zijn daarom volgens het expertoordeel wetenschappelijk gezien onvoldoende betrouwbaar voor gebruik in besluitvorming over specifieke projecten (de modelsystematiek is dan niet doelgeschikt).[19] Bij beoordeling of een project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, zouden die rekenresultaten dus ook niet betrokken moeten worden. Het invoeren van de RKO betekent dus dat projecten met een berekende depositie lager dan 1 mol/ha/jaar (die niet door andere effecten significante gevolgen kunnen hebben) toegestaan kunnen worden. Dat is dan strikt genomen niet via vergunningverlening, maar doordat er geen sprake meer is van een vergunningplicht.

27 De RKO is een technisch-wetenschappelijke grens. Het gaat erom wat een model nog kan voorspellen en wat niet. In die zin is de RKO vergelijkbaar met de maximale rekenafstand voor depositieberekeningen van 25 kilometer. Strikt genomen is voor de onderbouwing van de rekenkundige ondergrens de staat van de natuur dus niet van belang. Dat neemt echter niet weg dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting over de RKO op 21 mei 2025 de noodzaak heeft benadrukt 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.[20] Het is daarom ook voor een zo robuust mogelijke onderbouwing van de RKO van belang dat het maatregelenpakket voortvarend wordt uitgewerkt en uitgevoerd en dat het aangekondigde geborgde pakket met aanvullende specifieke beheersmaatregelen behorend bij de RKO is uitgewerkt en wordt uitgevoerd, alvorens de RKO wordt ingevoerd.

---

18 Zie bijv. AbRvS 16 augustus 2023. ECLI:NL:RVS:2023:3129.

19 Zie Expertoordeel rekenkundige ondergrens bij projectspecifieke berekeningen van stikstofdeposities, Arthur Petersen, 20 januari 2025, Bijlage bij Kamerstukken II, 2024-2025, 35334, nr. 334.

20 Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie. Kenmerk W11.25.00063/IV.

28 Tot zover de door u gevraagde reflectie op het maatregelenpakket. Tot een nadere toelichting zijn wij uiteraard altijd bereid.