



Kabinet Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

202400969

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Tweede Kamer der Staten Generaal
t.a.v. de informateur dhr. E. Dijkgraaf
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

TWEEDE KAMER
der
STATEN-GENERAAL

Ingekomen 12 APR 2024

DIENST Griffie Nr.

Kabinet Minister-President

Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
4395013

Datum 11 april 2024

Geachte heer Dijkgraaf,

Bijgaand doe ik u antwoorden toekomen op vragen gesteld aan de minister van
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (kenmerk 202400758)

35

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
namens deze,
De Secretaris-Generaal



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA DEN HAAG

**Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/inv

Behandeld door

[Redacted]
[Redacted]

Ons kenmerk
BP2 / 52471118

Uw kenmerk
4390466

Bijlage(n)
1

Datum **9 APR 2024**
Betreft Reactie op verzoek van de informateur (4390466)

Geachte heer Rutte,

U heeft mij een verzoek van de informateur doen toekomen om hem te voorzien van informatie. Dit betreft de brief met kenmerk 4390466, inzake het verzoek van de informateurs (202400756).

Hierbij stuur ik u, namens de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en de ministers voor Natuur en Stikstof en Klimaat en Energie de verzochte informatie als bijlage bij deze brief. Ik verzoek u deze informatie door te geleiden naar de informateur.

[Redacted]
Secretaris-Generaal
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Bijlage bij brief verzoek informateur landelijk gebied – 8 april 2024

- 1. Welke opgaven komen er de komende jaren nog op de boeren en andere gebruikers van het landelijk gebied af, die o.a. voortkomen uit (Europese) regelgeving en internationale verplichtingen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijn, methaan(pledge), zoönose en klimaatdoelen.**

Er liggen op dit moment meerdere opgaven in het landelijk gebied ten aanzien van onder meer natuur en stikstof, klimaat, water en dierenwelzijn die voortvloeien uit (Europese) regelgeving en internationale verplichtingen. Hieronder worden de opgaven per onderwerp toegelicht.

1.1 Natuur en stikstof

Internationale verplichtingen

Nederland heeft zich, als partij bij van het VN-Biodiversiteitverdrag, gecommitteerd aan de doelen van het verdrag voor 2030 en de missie voor 2050 om in harmonie met de natuur te leven. De 2030 doelen zien op het terugdringen van vervuiling o.a. door meststoffen en pesticiden, het herstellen en effectief beschermen van 30% van het land, het duurzaam gebruiken en versterken van biodiversiteit en ecosysteemdiensten, het stoppen of ombuigen van milieuschadelijke (financiële) prikkels en subsidies en het volledig integreren van biodiversiteit in alle overheidslagen en sectoren. Middels een nationaal biodiversiteitsplan geven landen invulling aan deze mondiale doelen.

Europese verplichtingen

De Vogelrichtlijn is gericht op de instandhouding van alle natuurlijk in Europa in het wild levende vogelsoorten. De Habitatrichtlijn is gericht op het waarborgen van de biologische diversiteit in de Europese Unie door de natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten die van Europees belang zijn in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te behouden. De Vogel- en Habitatrichtlijn verplicht lidstaten tot het op termijn toewerken naar een (landelijk) gunstige staat van instandhouding van in de richtlijnen als specifiek beschermd aangemerkte habitats en soorten. Ter uitvoering van de richtlijnen zijn Natura 2000-gebieden aangewezen. Voor die gebieden geldt een verplichting om maatregelen te treffen om de instandhoudingsdoelen van die gebieden te realiseren, die erop zijn gericht landelijk een gunstige staat van instandhouding te bereiken (artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn, artikel 4 Vogelrichtlijn). Daarvoor geldt geen termijn, de lidstaten moeten een passend tempo kiezen om daarnaar toe te werken. Daarnaast geldt voor die gebieden dat passende maatregelen moeten worden getroffen om verslechtering te voorkomen (artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn). Deze verplichting geldt voortdurend, vanaf het moment dat gebieden als Natura 2000-gebied kwalificeerden. Is verslechtering opgetreden, dan moet deze ongedaan worden gemaakt. Het gaat hierbij om resultaatsverplichtingen. Drukfactoren als te veel stikstof, verdroging, slechte waterkwaliteit zullen moeten worden voorkomen of weggenomen als deze leiden tot verslechtering. Naast de gebiedsbescherming is het noodzakelijk om te investeren in een basiskwaliteit van alle natuur. Dit neemt drukfactoren weg en draagt bij aan de gunstige Staat van Instandhouding.

Recente Natuurdoelanalyses laten zien dat in de meeste stikstofgevoelige Natura 2000-habitats verslechtering op dit moment niet kan worden uitgesloten of reeds optreedt. Indien overheidsingrijpen hierop uitblijft worden pogingen van organisaties om ingrijpen via de rechter af te dwingen, bijv. door het indienen van verzoeken om natuurvergunningen in te trekken, kansrijker. Ook kan in civielrechtelijke procedures onrechtmatig nalaten van de overheid aan de orde worden gesteld.

Artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn verplicht daarnaast om een systeem van toestemmingverlening in te richten, met een daaraan gekoppelde passende beoordeling voor plannen en projecten die mogelijk tot significante effecten kunnen leiden. Deze plannen en projecten mogen uitsluitend doorgaan als zij geen significante effecten kunnen hebben op de Natura 2000-gebieden. Hierbij worden alle mogelijke effecten van plannen of projecten betrokken; naast mogelijk schadelijke effecten van een toename van de stikstofdepositie wordt bijvoorbeeld ook gekeken naar andere risico's zoals impact op de hydrologie van een gebied of verstoring. Voor de meeste stikstofgevoelige N2000-

projecten geldt dat significante effecten niet zijn uitgesloten als nieuwe projecten daarop stikstofdepositie veroorzaken, waardoor momenteel vergunningverlening stagneert. De vergunningplicht kan ook raken aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (pesticiden) bij akkerbouw, als effecten daarvan in Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten.

De Vogelrichtlijn verplicht lidstaten alle maatregelen te treffen, waaronder het aanwijzen van bijzondere beschermingsgebieden (Natura 2000-gebieden), om bepaalde in Nederland voorkomende soorten te beschermen (artikel 4 Vogelrichtlijn). Ook hiervoor geldt de verplichting van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn om passende maatregelen te treffen om verslechtering te voorkomen en geldt de toets bij toestemmingverlening op grond van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Voor Nederland ligt hier met name een grote opgave voor bescherming van weide- en akkervogels in Nederland. Dit heeft ook de aandacht van de Europese Commissie en Nederland wordt geregeld door hen bevestigd of we voor deze soorten voldoende maatregelen treffen.

Nationale wetgeving

- In de Omgevingswet is vastgelegd dat in 2025 40% en in 2030 50% en in 2035 74% van de stikstofgevoelige natuur onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) gebracht moet zijn. Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die gemeente, provincie of Rijk voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Het gaat om resultaatsverplichtingen. Aan de omgevingswaarde is een verplicht programma gekoppeld, om te zorgen dat maatregelen worden getroffen om de nationale omgevingswaarde en de instandhoudingsdoelstellingen in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te realiseren. De aanpak geeft mede invulling aan de Europese verplichtingen om verslechtering te voorkomen en uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding te realiseren.

Nationale doelstellingen om invulling te geven aan internationale verplichtingen

- Voor de sectoren industrie en energie, en de sector mobiliteit heeft het kabinet Rutte-IV een indicatieve NOx-reductieopgave vastgesteld van 38% respectievelijk 25% in 2030 t.o.v. van 2019. Uit de ramingen van het PBL uit februari 2023 jl. blijkt dat de sectoren industrie en mobiliteit op koers liggen om de indicatieve sectorale doelstellingen zoals die in die begin vorig jaar zijn vastgesteld te behalen.
- In het ontwerpprogramma Nationaal Programma Landelijk Gebied is als doelstelling opgenomen om het gat naar een goede staat van instandhouding in 2030 met 30% te overbruggen. Een onderdeel daarvan is een opgave om meer arealen natuur te realiseren. De opgave voor extra natuurareaal zal zoveel mogelijk middels bestaand beleid kunnen worden gerealiseerd.
- Voor de agrarische sector is de doelstelling voor agrarische natuur relevant. De ambitie is om het areaal agrarische natuur met 180.000 ha in 2030 uit te breiden. Dit zal zoveel mogelijk worden gerealiseerd in combinatie met andere opgaven.

1.2 Klimaat

Internationale en Europese verplichtingen

In het verdrag van Parijs is afgesproken om de opwarming van de aarde te beperken tot 2 graden Celsius, en ons in te zetten voor maximaal 1,5 graad. In de Europese klimaatwet staan de doelen opgenomen die op Europees niveau gehaald moeten worden. Dit gaat om 55% reductie van de broeikasgasuitstoot in 2030 ten opzichte van 1990, en klimaatneutraliteit in 2050. In februari van dit jaar heeft de Europese Commissie per mededeling 90% reductie van CO2 in 2040 voorgesteld. Besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden door de nieuwe Europese Commissie. Daarnaast heeft Nederland zich gecommitteerd aan de Global Methane Pledge om de uitstoot van het broeikasgas methaan met 30% te verminderen in 2030 ten opzichte van 2020.

Nationale wetgeving

- In de Nederlandse Klimaatwet is vastgelegd dat Nederland tenminste 55% minder broeikasgassen moet uitstoten dan in 1990. Het vorige kabinet heeft zich beleidsmatig gericht op ca. 60% reductie in 2030 om tegenvallers in de uitvoering op te kunnen vangen. De Nederlandse Klimaatwet bevat niet alleen een nationaal klimaatdoel voor 2030, maar ook voor 2050. In de Klimaatwet ligt vast dat we klimaatneutraliteit voor Nederland in 2050 moeten realiseren, in lijn met het doel van Europa om in 2050 klimaatneutraal te

zijn. De veehouderij en mestaanwending in akkerbouw hoeven zelf niet klimaatneutraal te zijn in 2050, maar zullen wel ver terug moeten in CO₂- en methaan uitstoot. In het landgebruik, wat een aparte klimaatsector is naast de landbouw, zal de potentie om koolstof vast te leggen moeten worden vergroot. Koolstofvastlegging in het landgebruik zal de reductieopgave in de landbouw niet wegnemen. In beide sector zal gereduceerd moeten worden. Voor 2040 is er overigens geen doel in de Nederlandse klimaatwet opgenomen.

Nationale doelstellingen

- Voor realisatie van het nationale doel zijn sectorale doelen geformuleerd.
 - Voor **(1) de landbouw** (veehouderij, akkerbouw en glastuinbouw samen) is dat een restemissiedoel van 17,9 Mton CO₂-eq in 2030, verdeeld in 4,3 Mton CO₂-eq. voor de glastuinbouw en 13,6 Mton CO₂-eq. voor de veehouderij en akkerbouw. Het huidige kabinet heeft in het coalitieakkoord voor de veehouderij en akkerbouw (inclusief mestaanwending) een reductie-opgave van 5 Mton in 2030 t.o.v. 2021 via het NPLG bepaald, waarvan minimaal 3,82 Mton methaanreductie is ter invulling van de Global Methane Pledge. Hiermee is een vertaling gegeven van de wettelijk benodigde reductie naar een sectorale doelstelling. Van deze 5 Mton heeft het huidige kabinet afgesproken dat 1 Mton met uitkoop en 4 Mton met normerend en beprijzend beleid moeten worden bereikt. Uit de Klimaat- en Energieverkenning van 2023 blijkt dat met het huidige en reeds vastgestelde beleid deze doelstelling niet wordt gehaald.
 - Voor **(2) het landgebruik** (veenweiden, landbouwbodems, bomen, bos en natuur) geldt een restemissiedoel van 1,8 Mton CO₂-eq. in 2030. Uit de Klimaat- en Energieverkenning 2023 blijkt dat ook dit doel niet wordt gehaald met huidig en reeds vastgesteld beleid.
- De sectordoelen zijn niet wettelijk vastgelegd en kunnen worden aangepast. Indien het sectordoel voor de landbouw niet wordt ingevuld, betekent dit dat een andere sector meer moet doen om het gestelde overkoepelende doel te halen.
- Nationaal is 30% methaanreductie in 2030 t.o.v. 2020 als doel gesteld. Dit doel ligt niet vast in de Klimaatwet maar is de invulling van de Global Methane Pledge.
- In de brief Water en Bodem Sturend (Kamerstukken 27625 en 30015, nr. 592) is aangegeven dat in veengebieden toe wordt bewogen naar een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld, afhankelijk van de bodemcompositie, omstandigheden van het watersysteem en de behoeften van het gebied. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot broeikasgassen wordt gereduceerd.

1.3 Water

Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn uit 2000 die stuurt op het bereiken van een goede chemische- en ecologische toestand voor oppervlaktewater en een goede chemische- en kwantitatieve toestand voor grondwater. De KRW stelt dat de goede toestand in 2015 bereikt had moeten zijn, daarop is tweemaal met 6 jaar uitstel verkregen. In 2027 loopt dit af en moet de goede toestand bereikt zijn. De richtlijn bevat heel beperkte ruimte om na 2027 beroep te doen op legitieme uitzonderingsmogelijkheden, voor zover dit niet te wijten is aan beïnvloedbare factoren. Ook stelt de KRW dat de toestand van het water niet achteruit mag gaan en hier is juridisch beroep op mogelijk.

Nationaal - KRW

Voor de KRW dienen lidstaten stroomgebiedbeheerplannen op te stellen met doelen, opgaven en maatregelen. De Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 bevatten generiek beleid (o.a. op grond van diverse EU richtlijnen, zoals de Nitraatrichtlijn) en gebiedsgerichte maatregelen. Dit betreft dus niet alleen de agrarische sector, maar alle sectoren die invloed hebben op de waterkwaliteit. Om alles op alles te zetten in 2027 aan de eisen van de KRW te voldoen is in 2023 met alle overheden het impulsprogramma KRW gestart om de afgesproken maatregelen te helpen uitvoeren en waar nodig extra maatregelen in beeld te brengen voor alle sectoren en alle bronnen die de verbetering van de waterkwaliteit te veel belemmeren. Dit betreft de belasting door rioolwaterzuiveringsinstallaties, de agrarische sector (nutriënten uit mest en gewasbeschermingsmiddelen) en uit het buitenland. In 2024 wordt een tussenevaluatie uitgevoerd,

waarbij wordt ingeschat of het pakket maatregelen zal leiden tot doelbereik, uiterlijk in 2027 of dat aanvullende maatregelen nodig zijn.

Waterbeschikbaarheid

Door klimaatverandering wordt de beschikbaarheid van zoet water schaarser. In de brief Water en Bodem Sturend wordt hierop geanticipeerd. Het Rijk en waterschappen zetten zich in voor aanvoer van zoetwater, maar kunnen geen nieuwe maatregelen garanderen om verziltende gebieden te voorzien van zoetwater van elders. Omdat de aanvoer van extra (schaars) zoetwater van buiten het gebied niet altijd en overal kan worden gegarandeerd, zal er op termijn vaker sprake zijn van tijdelijke en regionale verzilting. Het gaat vaker in de toekomst voorkomen dat bij schaarste van doorspoelwater uit het hoofdwatersysteem veengebieden prioriteit krijgen boven het tegengaan van verzilting bij andere gronden op basis van de verdringingsreeks. De agrarische sector zal op termijn met name het de Waddengebied, de Zeeuwse eilanden, de kustgebieden en de polders in het westen moeten anticiperen op verzilting. Daarnaast neemt de drinkwatervraag in de komende decennia toe als gevolg van economische groei en de verwachte bevolkingsgroei van 17,5 miljoen naar bijna 19 miljoen inwoners in 2035, terwijl de beschikbaarheid van water afneemt. We werken daarom toe naar een drinkwatergebruik per hoofd van de bevolking van 100 liter in 2035 (thans 125 liter) en beperken laagwaardig gebruik van drinkwater. Grootverbruikers, waaronder de agrarische sector, dienen het drinkwatergebruik ook met 20% te reduceren.

Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn (1991) is opgesteld ten behoeve van de bescherming van (drink)water tegen verontreiniging door nitraten vanuit agrarische bronnen. De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Hiertoe stelt de richtlijn de norm van 50 mg nitraat/l in het grondwater en geldt voor oppervlaktewateren de verplichting om eutrofiëring van oppervlaktewateren te voorkomen. Lidstaten moeten maatregelen nemen om te voldoen aan de bovenstaande normen, dat gebeurt via actieprogramma's. In vrijwel alle gebieden in Nederland is er nog een opgave voor de waterkwaliteitsdoelen als het gaat om nitraat in grondwater en/of totaal stikstof of totaal fosfor in oppervlaktewater.

7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en addendum (2022-2025)

Op dit moment wordt gewerkt aan de implementatie van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. De meeste wettelijke maatregelen voortvloeiend uit het 7^e AP zijn inmiddels ingevoerd. Het betreffen met name bouwplanmaatregelen (wijziging uitrijddata, rotatie met rustgewassen en inzaaien van vanggewassen). Nog niet geëffectueerde maatregelen uit het 7^e AP en het addendum:

- Evaluatie van de totale stikstofgebruiksnorm. Uitkomst van deze evaluatie moet aansluiten op de verlaging van de stikstofgebruiksnorm de met Nutrienten Verontreinigde (NV)-gebieden. Dit betekent dat indien de evaluatie uitwijst dat in bepaalde gebieden een grotere korting dan de 20% korting vanuit de derogatiebeschikking nodig is in NV-gebieden, de grotere korting moet worden ingevoerd.
- Actualisatie van de grondsoortenkaart van Nederland. Wijziging van grondsoort kan in sommige gevallen leiden tot een andere toewijzing (zand, klei, löss, veen), met andere geldende maatregelen.
- Ook is opgenomen dat de melkveehouderij in 2032 grondgebonden zal zijn.
- In het addendum bij het 7^e AP (= toevoeging aan het 7^e AP vanwege onvoldoende mogelijk doelbereik 7^e AP) is opgenomen dat voor waterkwaliteit de restopgave voor de landbouw (het landelijk gebied) van de KRW via het NPLG moet worden ingevuld. Hierbij kan gebiedsgericht en integraal gewerkt worden aan opgaven om de doelen van de KRW te kunnen halen (bijvoorbeeld aanleg brede bufferzones in beekdalen). Deze maatregelen zijn (nog) niet geëffectueerd, maar worden momenteel wel uitgewerkt in de gebiedsprogramma's (PPLG's) (inzet hiervoor was financiering vanuit Transitiefonds).

Derogatiebeschikking

Sinds september 2022 is de derogatiebeschikking 2022-2025 van kracht. Deze bevat, naast een afbouwpad van de te plaatsen dierlijke mest boven de 170 kg N/ha/jaar, ook een aantal andere voorwaarden die Nederland gehouden is te implementeren. In 2023 en 2024 is al een aantal maatregelen geïmplementeerd, die invloed hebben op de mestplaatsingsruimte en mestproductie.

In het aankomende jaar volgen uit de derogatiebeschikking nog enkele maatregelen die effect hebben op de mestproductie en mestplaatsingsruimte:

- Laatste stap van het afbouwpad van de derogatie, vanaf 1-1-2026 gaat de gebruiksnorm stikstof (N) uit dierlijke mest naar 170 kg/ha/jaar. Het afbouwpad was in 2023: 230 kg N/ha in NV-gebieden, 250 kg N/ha in andere gebieden en in 2024 is dit 210 en 230 kg N per hectare.
- Verdere verlaging van de totale stikstofgebruiksnorm in NV-gebieden met een verlaging van nog eens 15% (totale verlaging ten opzichte van 2023 is dan 20%).
- Mogelijk fosformaatregelen als alternatief voor de korting op de stikstofgebruiksnorm in de NV-gebieden die alleen zijn aangewezen voor fosfor.
- Verdere verlaging van het mestproductieplafond in 2025, met circa 10% ten opzichte van de mestproductie van 2020. Op basis van de meest recente cijfers van het CBS is de verwachting dat de mestproductie in 2023 hoger is (ongeveer 31 miljoen kg stikstof en 11 miljoen kg fosfaat) dan het in 2025 geldende mestproductieplafond. Dit betekent dat de excretie bij een ongewijzigde mestproductie in 2025 voor zowel stikstof (circa 6,6 %) als voor fosfaat (circa 7,5 %), ten opzichte van 2023, op nationaal niveau omlaag moet.
- Aanvullende aanpak/maatregelen in de grondwaterbeschermingsgebieden.

Achtste Actieprogramma (8^e AP):

- Op dit moment loopt de Evaluatie van de meststoffenwet en wordt gestart met voorbereidingen voor het 8^e AP. Het evaluatieverslag met de uitkomsten van de onderzoeken zullen rondom de zomer aan de Kamer wordt gestuurd. De uitkomsten van genoemde onderzoeken (in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet) vormen de opmaat voor een onderbouwd 8e AP dat in januari 2026 in moet gaan.

1.4 Schone Lucht en Gezonde Leefomgeving

Het verbeteren van de luchtkwaliteit is een constant streven voor een gezonde leefomgeving voor mens en dier. Stalemissies die van invloed zijn op het milieu en de leefomgeving zijn geur, ammoniak (stikstof), fijnstof en endotoxinen. Ook kunnen deze emissies effect hebben op gezondheid en risico's geven voor dierziekten en zoönosen. Nieuwe voorstellen op EU-niveau, onderzoeken en evaluaties geven aanleiding tot aangescherpte eisen voor emissies van geur, fijnstof, en ammoniak. Bovendien loopt momenteel het hoger beroep in een rechtszaak waarin omwonenden zich beroepen op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In het licht van deze opgave voor schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving zijn (nationaal) aangekondigd:

- **Geurhinder veehouderij:** Aan de Kamer zijn uitgangspunten voor de wijziging van de regelgeving geurhinder en veehouderij aangekondigd (Kamerstuk 29383, nr. 405; controversieel verklaard), met als doel de balans tussen economische en milieubelangen te herstellen:
 - De geurnormen worden aangescherpt;
 - Ook voor bestaande situaties gaan geurnormen gelden;
 - Vooruitlopend op de wijziging van de regelgeving wordt bij bestaande situaties de geurhinder gereduceerd.

Bij de wijziging van de regelgeving zijn eerdere evaluaties en de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van belang. De rechtbank in Den Haag heeft geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt tegen 8 omwonenden van veehouderijen. De rechtbank oordeelt dat huidige geurregelgeving onvoldoende bescherming biedt tegen geurhinder. De Staat handelt daarmee volgens de rechtbank in strijd met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De uitspraak van de rechtbank heeft geen opschortende werking.

- **Ammoniak:** De emissiegrenswaarden per dierplaats voor ammoniak worden aangescherpt, zoals aangekondigd in de structurele aanpak stikstof (Kamerstuk 35334, nr. 82).
- **Fijnstof:** De stalnormen voor fijnstof via emissiegrenswaarden worden aangescherpt met een generieke reductie van 50% voor nieuwe stallen en 30% voor bestaande stallen of 50% voor bestaande stallen in hotspots (gemeenten met een hoge pluimveeconcentratie).

Het verlagen van gezondheidsrisico's staat centraal. Het doel is hiermee de fijnstofuitstoot uit pluimveestallen in 2030 te halveren (Kamerstuk 30175, nr. 437).

1.5 Dierenwelzijn

Een van de andere opgaven die de komende jaren op de boeren afkomt, is de transitie naar dierwaardige veehouderij. Dit is een veehouderij die gebaseerd is op de zes leidende principes van de RDA en waarin dieren hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen en waarin er geen fysieke ingrepen bij dieren meer plaatsvinden, zoals het staartcouperen bij varkens en het onthoornen van runderen.

De Tweede Kamer heeft op 19 maart een wet aangenomen die zegt dat dieren in de veehouderij hun gedragsbehoeften moeten kunnen uitoefenen. De concrete invulling welke eisen dit stelt aan stallen (en dus aan boeren) moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De Kamer heeft bij amendement inhoudelijke kaders gesteld voor die regelgeving en bepaald dat die binnen een jaar na inwerkingtreding van de wet (verwacht op 1 juli 2024, afhankelijk van tijdige behandeling in de Eerste Kamer) in de Kamer moet liggen. Deze regels zullen waarschijnlijk in eerste instantie zien op de vier grootste veehouderijsectoren: varkens, kippen, koeien en kalveren. Er wordt gekeken naar de mogelijkheden voor een stapsgewijze aanpak, waarbij het uitgangspunt is een dierwaardige veehouderij in 2040. De beweging naar een dierwaardige veehouderij moet plaatsvinden binnen de gestelde natuur-, water-, milieu-, lucht en klimatkaders en doelen. Dit is geen eenvoudige opgave omdat wat goed is voor het één bepaald niet automatisch leidt tot gunstige effecten voor het ander.

Daarnaast heeft de Europese Commissie op 7 december 2023 een voorstel gepubliceerd voor de herziening van Europese Verordening (EG) 1/2005 (de Transportverordening). De Nederlandse inzet op dit voorstel is uiteengezet in een BNC fiche, die is op 22 december 2023 met de Tweede Kamer gedeeld (kamerstuk 22 112, nr. 3861). De onderhandelingen over dit voorstel zijn nog niet gestart en zullen hoogstwaarschijnlijk ook niet meer starten onder het Belgische voorzitterschap. Mogelijk starten de onderhandelingen in de tweede helft van 2024 onder het voorzitterschap van Hongarije. Dit voorstel heeft gevolgen voor transporteurs van levende dieren en verzamelcentra, maar naar alle waarschijnlijkheid ook voor veehouders.

Tenslotte heeft de Europese Commissie eerder al aangekondigd ook voorstellen te publiceren voor het dierenwelzijn in de primaire veehouderij, bij het doden van dieren en inzake dierenwelzijnsetikettering. Het is echter niet duidelijk of de Europese Commissie deze voorstellen nog zal publiceren en zo ja, wanneer.

1.6 Zoönose

Naast de bestaande (Europese) regelgeving aangaande (de bestrijding van dierziekten en) zoönosen is er op dit moment voor zover bekend geen nieuwe Europese regelgeving voor zoönosen voorzien. Nationaal worden mogelijkheden verkend om in te kunnen grijpen in de ruimtelijke ordening van de veehouderij om de risico's op dierziekten en zoönosen te verkleinen. Het gaat om pluimveedichte en waterrijke gebieden en hiervoor wordt een impactanalyse gemaakt. Ook in het NPLG worden risicofactoren aangaande dierziekten en zoönosen (waaronder de genoemde gebieden) meegenomen. Stapsgewijs wordt er daarnaast gewerkt aan vaccinatie tegen vogelgriep, het streven is om te komen tot een grootschalige vaccinatiecampaagne.

1.7 Klimaatadaptatie

De eerste Europese Climate Risk Assessment is onlangs gepubliceerd door het Europese Milieu Agentschap. Klimaatverandering raakt heel Europa en aanpassing daaraan vergt grote investeringen over tientallen jaren in vrijwel alle maatschappelijke en economische sectoren. Ecosystemen in Europa staan al zwaar onder druk vanwege menselijke activiteit. Toenemende periodes van extreme hitte en droogte, afgewisseld met andere vormen van extreem weer, verergeren dit probleem. Een gezond ecosysteem is de basis voor een (economisch) gezonde landbouw en voedselvoorziening. Zonder adequate voorbereiding en aanpassing zal de Europese voedselvoorziening in gevaar komen. Nu al raken grote delen van Zuid-Europa steeds verder ongeschikt voor de huidige manier van landbouw en watergebruik door jarenlange extreme droogte. Het proces van aanpassing vergt een goede Europese afstemming. Nederland heeft daar

als eindpunt van 4 internationale stroomgebieden groot belang bij. Vanuit Europa zijn programma's beschikbaar die onderzoek en innovaties ondersteunen die bijdragen aan klimaat adaptieve ecosystemen, voedsel, gezondheid, infrastructuur, circulariteit en financiële arrangementen.

2. Wat betekent dit op hoofdlijnen voor de te nemen maatregelen, c.q. het handelingsperspectief voor boeren?

Om aan de verschillende (inter)nationale en Europese verplichtingen, zoals benoemd bij vraag 1, te voldoen is een langjarige, integrale transitie van het landelijk gebied en landbouw noodzakelijk, waarbij het ook nodig is om reeds bestaande afspraken na te komen. Hierbij zijn een aantal noties van belang:

- De impact van de verschillende opgaven en doelstellingen kunnen per gebied, regio en sector verschillen. Dit heeft ook gevolgen voor het type en omvang van de te nemen maatregelen en kan ook leiden tot verschillen in handelingsperspectief tussen ondernemers. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de complexe opgaven dicht bij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Er is daarnaast ook synergie tussen maatregelen denkbaar: slim gekozen maatregelen die stikstof reduceren dragen bijvoorbeeld ook bij aan reductie van klimaatemissies en vice versa. Zo zorgt een 'integrale' aanpak ervoor dat maatregelen meerdere doelen dienen. Voor boeren is ook van groot belang dat de eisen die gaan gelden vanwege dierwaardigheid zoveel mogelijk integraal worden meegenomen en dat daar ook financiering en een bijbehorend verdienmodel voor is. Bij de vormgeving van beleid zijn ook keuzes te maken in de balans tussen meer bij landelijk, generiek beleid (iedere ondernemer doet even veel) en sterker (gebieds)gericht beleid (sommige ondernemers moeten meer doen, wat effectiever kan zijn voor het totaal van de aanpak).
- De opgaven op de korte termijn voor onder andere water, klimaat en natuur zijn zeer knellend. De tijd is beperkt om bijvoorbeeld de stikstofdoelen voor 2025 en 2030, het waterdoel voor 2027 en het klimaatdoel voor 2030 te halen.
- Uit wetenschappelijk onderzoek is afgelopen jaar gebleken dat de natuur in veel gevallen gevoeliger is voor stikstofdepositie dan gedacht¹. Dit is tot uitdrukking gebracht in bijgestelde KDW's. Deze bijstelling maakt dat een aanmerkelijk grotere daling in de stikstofdepositie noodzakelijk is dan eerder was voorzien. RIVM werkt in opdracht van LNV de consequenties van de herziene KDW's voor de stikstofdoelen uit. Dit rapport wordt voor de zomer verwacht.
- Dit heeft ook consequenties voor het type instrumentarium waartoe besloten wordt: maatregelen die alleen op een vrijwillige beweging sturen geven geen zekerheid dat op tijd voldoende effect wordt behaald. Maatregelen met een afrekenbaar karakter, zoals normering/beprijzing, kennen grotere (juridische) zekerheid dat de doelen worden gehaald.
- Er staan reeds bestaande afspraken in de vorm van toezeggingen aan de Europese Commissie die moeten worden nagekomen. Dat gaat bijvoorbeeld over de maatregelen die zijn opgenomen in het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2022 - 2025² en het bijbehorende Addendum³ en de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 voor de Kaderrichtlijn Water. Er is een resultaatverplichting op uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen.
- Zo lang niet duidelijk is welke (aanvullende) maatregelen worden genomen om de (dreigende) verslechtering af te wenden blijft voldoende resultaat op de verschillende doelstellingen ("doelbereik" op natuur, klimaat, water) uit. Dit kan leiden tot verdere achteruitgang van natuur en milieu, tot (verdere) rechtszaken richting overheid, infractieprocedures vanuit de Europese Commissie en door de rechter gedwongen intrekking van bestaande vergunningen (met onzekerheid voor ondernemers en boeren).
- De inzet op natuurherstel en het tegengaan van verslechtering – onder andere door de uitstoot van stikstof te beperken, het verbeteren van luchtkwaliteit en het bereiken van een goede toestand van de waterkwaliteit is ook noodzakelijk om ruimte te creëren voor onder meer woningbouw, energie-infrastructuur, vestiging en uitbreiding van bedrijven, weg- en waterbouw en ruimte voor (agrarische) ondernemingen en PAS-melders. Te weinig inzet leidt nu al tot forse maatschappelijke en economische schade omdat private en publieke investeringen worden af- of uitgesteld, of tegen hogere kosten met vertraging worden uitgevoerd. Het betreffen ook investeringen die moeten zorgen voor verduurzaming (CO₂- en stikstofreductie), verbeteren van de luchtkwaliteit (t.b.v. gezondheid) en moeten zorgen voor

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/08/31/kamerbrief-nieuwe-kritische-depositiewaarden-en-actualisatie-depositiecijfers>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/26/7e-nederlandse-actieprogramma-betreffende-de-nitraatrichtlijn>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/25/addendum-op-het-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>

het borgen van nationale veiligheid, zoals defensie en dijkversterkingen. Dit heeft ook gevolgen voor het vestigingsklimaat van Nederland.

- Met het oog op het bovenstaande is het – zoals ook uit jurisprudentie volgt – belangrijk dat maatregelen voor natuurherstel, waterkwaliteit en het tegengaan van verslechtering een zo zeker mogelijk effect hebben.
- De te maken keuzes hebben verschillende impact op zowel de kosten voor overheid, keten, consument en ondernemers als op doelbereik. Hierbij gaat het om zowel de hoogte van de kosten als de verdeling tussen overheid en markt, bedrijven in de keten en consument. Om de opgaven in het landelijk gebied te realiseren en oog te hebben voor de sociaaleconomische impact van de transitie op de sector en gebieden zal langjarig beschikbaarheid van middelen nodig zijn.
- Om de landbouw toekomstbestendig en meer in evenwicht met de omgeving te maken en vergunningverlening weer op gang te brengen is naast verduurzaming van de bedrijfsvoering een krimp van de veestapel onvermijdelijk. Er is geen scenario denkbaar waarbij de verplichte doelen op het gebied van stikstof, water en klimaat kunnen worden behaald met de huidige omvang van veestapel. Gericht ondersteunen van stoppers vergroot het perspectief van de blijvende veehouders omdat daarmee de restopgave voor de blijvers kleiner wordt.

2.1 Toelichting handelingsperspectief voor boeren

De opgaven vragen van de overheid om in te zetten op een balans tussen verschillende sporen. Het gaat dan onder andere om:

- Het stellen van heldere, consistente normen en regelgeving (bijvoorbeeld voor stallen, grondgebondenheid of dierenwelzijn). Het stellen van heldere normen, nu en in de toekomst, geeft duidelijkheid over de richting van de transitie en het realiseren van de doelen. Met betrekking tot stikstof levert dit een belangrijke bijdrage aan de noodzakelijke geborgde, significante daling van de emissie en depositie.
- De opgaven zullen van het merendeel van de ondernemers een forse aanpassing van de bedrijfsvoering vragen. De overheid kan perspectief bieden door het ondersteunen van boeren in de verduurzaming en helpen om de doelen te bereiken. Dit kan onder andere via het GLB (Gemeenschappelijk Landbouw Beleid), het opstellen van subsidies, via vormen van beloning en in de ondersteuning van/naar biologische en grondgebonden vee- en akkerbouw. Daarbij kan ook worden ingezet op de rol van ketenpartijen.
- Bovenstaande betekent ook dat er een groep ondernemers gaat zijn voor wie het uiterst complex wordt om aan deze normen en regels te voldoen, hetgeen betekent dat zij hun huidige veehouderijbedrijf niet kunnen voorzetten. Voor deze groep is het belangrijk dat zij (onder voorwaarden) ondersteund worden om te stoppen (zoals via beëindigingsregelingen). Hierbij kan ook gekeken worden naar zogeheten 'natuurlijk verloop': bedrijven waarbij er geen bedrijfsopvolger is.
- Een omslag naar doelsturing geeft boeren op de middellange termijn (geleidelijk) meer ruimte om de opgaven in te vullen op de manier die het beste bij hun bedrijf en bedrijfsvoering past. Het vertalen van landelijke beleidsdoelen naar afrekenbare bedrijfsgerichte normen/doelen draagt ook bij aan de zekerheid van de aanpak.

2.2 Toelichting maatregelsporen

Hieronder is een combinatie van verschillende maatregelsporen weergegeven. Het zicht op maatregelen, effecten en handelingsperspectief is concreter voor de korte tot middellange termijn (2025-2035-2040) dan voor opgaven op de lange termijn (zoals klimaatneutraliteit voor Nederland in 2050). Er zijn verschillende keuzes te maken bij het nemen van de (precieze) maatregelen.

2.2.1 Heldere normen en regelgeving

Op korte termijn duidelijkheid bieden aan ondernemers over heldere normen waar bedrijfsvoering op termijn aan moet voldoen, om een duidelijk stip aan de horizon te geven waar zij ook bedrijfskeuzes op kunnen baseren. Daarbij kunnen zij rekening houden met bijvoorbeeld overgangstermijnen om desinvesteringen te voorkomen. Dit geeft zekerheid voor investeringen en effect. Door het stellen van normen wordt tegelijkertijd ook nu de afweging om al dan niet deel te nemen aan de beëindigingsregelingen beter te maken. Het gaat bijvoorbeeld over:

- Normen voor ammoniak- en methaanemissies, alsmede voor geur en fijnstof, uit stallen en normen voor dierwaardigheid. Het aanscherpen van emissiegrenswaarden van ammoniak

uit stallen is reeds onderdeel van de structurele aanpak stikstof (Rutte III). Hierbij moet worden aangemerkt dat op dit moment nauwelijks natuurvergunningen kunnen worden verleend voor nieuwe emissiearme stallen, omdat de huidige systematiek op individueel bedrijfsniveau onvoldoende zekerheid biedt voor de natuurvergunning.

- Normen voor de waterkwaliteit uit de Kaderrichtlijn Water en de Drinkwaterrichtlijn (50 mg nitraat/l die ook in de Nitraatrichtlijn wordt gebruikt).
- De opgave voor dierwaardige veehouderij betekent dat boeren er rekening mee moeten houden dat de komende jaren en in de periode richting 2040 stalaanpassingen nodig zijn, onder meer om de dieren aanzienlijk meer ruimte en mogelijkheden te bieden om hun gedragsbehoeften te kunnen uitoefenen (bijv. gescheiden functiegebieden). De maatregelen zullen aanzienlijke kosten met zich meebrengen.
- Graslandnormen voor grondgebonden melkveebedrijven om grondgebonden landbouw te verkrijgen en het in evenwicht brengen van mestplaatsingsruimte en mestproductie, ook met het oog op verbeteren van waterkwaliteit; daarbij zal in de ruimtelijke opgave meegenomen moeten worden dat voorkomen wordt dat uitspoelingsgevoelige gewassen op uitspoelingsgevoelige gronden worden geteeld.
- Maatregelen voor de bedrijfsvoering van agrariërs vanuit het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derogatiebeschikking, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de waterkwaliteit. Dit gaat vanaf 2026 door met het 8e Actieprogramma.
- De vertaling van landelijke beleidsdoelen voor o.a. klimaat en stikstof naar sector- en bedrijfsgerichte doelen/normen (zie ook het kopje doelsturing).

2.2.2 Ondersteunen in verduurzaming

Het faciliteren, subsidiëren en belonen van verduurzaming (via de EU en/of nationaal) om op korte termijn de transitie aan te jagen en blijvende boeren het perspectief te bieden om tot een goed en toekomstbestendig verdienmodel te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Subsidies voor onderzoek en ontwikkeling van stal- en managementmaatregelen en investering in bewezen technieken incl. mestverwerking (voor de laatste op voorwaarde dat er voldoende bewezen, en bij voorkeur integrale, technieken zijn waar boeren gebruik van kunnen maken, zodat er geen onnodige investeringen (ondernemer noch overheid) worden gedaan). Voor subsidies gelden tevens Europese staatssteunregels.
- Het stimuleren van extensiveren, omschakelen naar biologische landbouw en/of multifunctionele landbouw.
- Het binnen bereik brengen van de natuur- en de waterdoelen vergt grootschalige gebiedsspecifieke aanpassingen van het agrarisch grondgebruik. Hiervoor zijn financiële middelen nodig voor herwaardering van traditionele agrarische grond naar hybride grondvormen voor natuurinclusieve landbouw, de aanleg van agrarische natuur en natuurarealen, met name in kwetsbare gebieden als veenweide, rondom Natura 2000-gebieden of langs beekdalen. Hiermee kan het verdienvermogen van de boer ondersteund worden.
- Langjarige en structurele vergoedingen voor ecosysteem- en landschapsdiensten. Dit kan echter in beperkte mate een verdienmodel vormen of langjarig worden vastgelegd vanwege Europese en internationale regels (o.a. van de Wereldhandelsorganisatie, WTO).
- Stimuleren van agrariërs om duurzame investeringen en bedrijfsmaatregelen te nemen ten behoeve van onder andere minder gewasbeschermingsmiddelen, betere bodemkwaliteit mede ten behoeve van koolstofopslag en teelt van plantaardige eiwitgewassen.
- Ondersteuning van akkerbouwers bij het omgaan met verhoogde waterstand of verzilting, of de inzet van biologische bestrijdingsmiddelen.
- Voortzetten/intensiveren van de managementmaatregelen die reeds onderdeel zijn van de structurele aanpak stikstof (kabinet Rutte III). Dit is onder andere het verder stimuleren van verlagen van ruw eiwit in veevoer en het stimuleren van weidegang.

2.2.3 Rol van de keten

Ketenpartijen en banken kunnen een bijdrage leveren aan de transitie door:

- Het hanteren van een gezamenlijke duurzaamheidsstandaard.
- Afspraken over inkoop van duurzame producten door retail en verwerkende industrie.
- Afspraken over meerprijs voor duurzaamheidsinspanningen.

- Bijdrage van banken aan de verduurzaming van bedrijven door maatwerkfinanciering (zoals aflossingsvrije termijnen en rentekortingen).

Nb: De mogelijkheden om de bijdrage van deze partijen wettelijk te verankeren zijn beperkt en zullen vooral het karakter van (vrijwillige) afspraken hebben, onder andere met het oog op juridische kaders van vrijhandel/vrije markt. Banken kunnen bijvoorbeeld juridisch gezien niet worden verplicht om een lening af te schrijven in geval van uitkoop, maar hier kunnen wel vrijwillige afspraken over worden gemaakt.

2.2.4 *Bedrijfsbeëindiging en dierrechten uit de markt halen*

Uit verschillende wetenschappelijke studies (PBL⁴, WUR) blijkt dat met alleen technische en managementmaatregelen niet voldoende reductie gerealiseerd kan worden om aan de verschillende (inter)nationale doelen te voldoen. Een forse krimp van de veestapel is daarmee onvermijdelijk om (op termijn) de doelen te halen. De precieze benodigde omvang van de krimp zal onder andere afhangen van het totale samenstel aan maatregelen, de doelen, de inzet op de verschillende diercategorieën en het tijdspad. Het verkleinen van de veestapel, onder andere door instrumenten die aangrijpen op stoppende bedrijven, verbetert het perspectief van de blijvende veehouders omdat daarmee de restopgave voor de blijvers kleiner wordt. Een te beperkte krimp van de veestapel zal tot grotere opgaven voor de resterende bedrijven leiden, waarbij de verwachting is dat (bij gebrek aan alternatieve maatregelen) onder andere de haalbaarheid van de klimaat- en methaandoelen onder druk zal komen te staan. Er zijn een aantal opties om vorm te geven aan een verkleining van de veestapel, waaronder:

- Ondernemers breed de mogelijkheid te geven om mee te doen aan (brede) beëindigingsmaatregelen. In deze regelingen kan ervoor worden gekozen een lage en/of geen drempelwaarde op te nemen. De regelingen zijn daarbij minder gericht op (zo doelmatig mogelijke) reductie van stikstofdepositie en meer op het verdunnen van de ammoniakdeken en het reduceren van broeikasgassen. Dit heeft tevens als neveneffect de vermindering van de mestproductie. Dit betekent ook het doorhalen van fosfaat- en productierechten bij deelname aan de regeling.
- Dit in combinatie met continuering van de inzet op de reeds ingezette aanpak piekbelasting.
- Daarnaast kunnen op andere wijzen dierrechten (deels) uit de markt worden gehaald, bijvoorbeeld door regels over afroming van dier- en fosfaatrechten bij verhandeling. Dit draagt bij aan een kleinere omvang van de veestapel. Als het realiseren van de doelen via vrijwillige sporen niet tot voldoende effect leidt, is het als uiterste middel niet uitgesloten dat andere, meer verplichtende (krimp)instrumenten nodig zijn om aan internationale afspraken te voldoen, zoals de inzet van een generieke korting.

2.2.5 *Doelsturing*

De omslag maken naar doelsturing in plaats van met name sturen met gedetailleerde middelvoorschriften maakt de opgave niet kleiner, maar geeft de boeren ruimte om het in te vullen op de manier die het beste past bij hun bedrijf en bedrijfsvoering. Het is wel een omslag die ingrijpend is en zorgvuldige uitwerking vergt. Juist om te zorgen dat het gaat slagen, voor boeren uitvoerbaar is, voor bevoegde gezagen handhaafbaar is en duidelijkheid geeft voor de toekomst. Per opgave en per sector is een gedegen analyse nodig welke sturings- en toepassingsvorm voor de hand ligt en het meest wenselijk is. De insteek van doelsturing is de stapsgewijze invoering en ontwikkeling. Doelsturing kan daarbij met verschillende toepassingsvormen (geleidelijk) worden ingevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om informeren, stimuleren, verantwoorden, beprijzen en uiteindelijk een afrekenbaar systeem. De eerste (minder vergaande) stappen van informeren en stimuleren kunnen al relatief snel gezet worden. De realistische verwachting is echter dat een bredere uitrol (verantwoorden, beprijzen, afrekenen) nog 5-10 jaren zal duren. Dit mag niet tot vertraging leiden op de uitvoering van bestaande opgaven en maatregelen (zoals voor de Kaderrichtlijn Water). De inzet op doelsturing kan ook worden vorm gegeven in combinatie met vormen van beprijzing of rechtenstelsels, zoals uitgewerkt in het rapport van ABD Topconsult⁵. Bij de ontwikkeling van doelsturing is het aan te bevelen ook de rol van de keten mee te nemen, zoals

⁴ <https://www.pbl.nl/publicaties/ex-ante-analyse-nationaal-programma-landelijk-gebied>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/rapport-sturen-op-stikstof-normeren-en-beprijzen-van-stikstofemissies>

KPI's (kritische prestatie indicatoren) die de basis moeten vormen voor verduurzaming/duurzame inkoop.

2.2.6 *Kennis en innovatie*

De transitie vraagt ook om het ontwikkelen van nieuwe perspectieven waarmee agrarische ondernemers aanvullende handvatten geboden kunnen worden voor het vormgeven van hun toekomst. De inzet van kennis en innovatie is daarin cruciaal. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Voortzetten en intensiveren van onder andere fieldlabs om nieuwe kennis, technologieën en bedrijfsmodellen in de praktijk te testen; het bieden van sociaal economische begeleiding; programma's rondom digitalisering en 'Meten en Berekenen'; en onderwijs.
- Blijven inzetten op kennis en innovatie op het gebied van alternatieve vormen van landbouw, zoals regeneratieve landbouw, kweekvlees, precisiefermentatie en biobased-materialen.

2.3 Financieel

Het budgettaire beslag voor de overheid ligt - afhankelijk van de omvang van het maatregelpakket, het tijdpad en de daar onderliggende keuzes zoals mate van stimulerend en/of normerend beleid en het tijdpad - tot 2035 in een bandbreedte tussen ca. € 15 miljard en € 35 miljard. Dit betreft een ombuiging t.o.v. de huidige reservering in het Transitiefonds. Bij de onderkant van deze bandbreedte zullen niet alle doelen gerealiseerd kunnen worden. Doelbereik hangt tot slot niet alleen af van de budgettaire inzet maar ook van andere factoren zoals uitvoeringscapaciteit. Op verzoek is een nadere onderbouwing van deze bedragen beschikbaar voor de formatietafel.

3. Welke Europese regelgeving is er voor het landelijk gebied in voorbereiding, die aanleiding kan geven tot nieuwe, vergelijkbare verplichtingen die mogelijk nog vergaande gevolgen kunnen hebben?

U vraagt specifiek naar Europese regelgeving die in voorbereiding is met vergaande gevolgen voor het landelijk gebied. Aangezien het gaat om wet- en regelgeving die nog in de maak is, is het moeilijk om nu te zeggen dat deze vergelijkbare verplichtingen zal bevatten. Of en, zo ja, hoe vergaand die gevolgen eventueel kunnen zijn, is nu ook nog niet te voorspellen. Daarom wordt hieronder alle EU wet- en regelgeving met mogelijk effect op het landelijk gebied waarvan nu bekend is dat hieraan wordt gewerkt, genoemd. Het overzicht bevat zowel wetgeving waarvoor de voorbereiding pas net is gestart als wetgeving die bijna is afgerond en waarvoor nog nadere implementatie nodig is. Daarbij is het van belang om ervan bewust te zijn dat op dit moment weinig EU wet- en regelgeving op de planning staat, omdat begin juni verkiezingen voor het Europees Parlement zijn.

Hieronder een overzicht van de Europese trajecten die mogelijk effect hebben op het landelijk gebied.

Landbouw

- In de EU hebben de lidstaten besloten te willen streven naar een situatie met nul vervuiling in 2050 (de 'Zero Pollution Ambition'). Dat houdt in dat in 2050 geen schade meer optreedt aan de menselijke gezondheid of de gezondheid van ecosystemen als gevolg van vervuiling. Hiervoor moeten emissies en concentraties van vervuilende stoffen in de leefomgeving een dalende trend laten zien. Alle Europese Richtlijnen en Verordeningen die in de afgelopen periode zijn ontwikkeld of herzien op het gebied van de leefomgeving dragen hieraan bij.
- **Herziening Richtlijn Industriële Emissies (RIE):** De RIE schrijft emissiereductiedoelstellingen voor (grotere) industriële bedrijven en ook voor een deel van de landbouw (veehouderij: ammoniak (NH₃) en methaan (CH₄)). Naar verwachting wordt de herziene richtlijn voor de zomer vastgesteld in de Raad. Het Europees Parlement heeft al ingestemd. In het uiteindelijke voorstel dat nu voorligt zijn de drempelwaarden voor veehouderijsectoren vergelijkbaar met de huidige RIE, te weten 280 LSU (livestock units) pluimvee, 350 LSU voor varkens, en 380 LSU voor gemengde bedrijven. Dat is niet ambitieuzer dan de huidige RIE. Het feit dat ook naar methaanemissie wordt gekeken is wel nieuw ten opzichte van de huidige situatie. Momenteel wordt gewerkt aan nationale implementatie en het opstellen van de (Europese) uitvoeringsregels op best beschikbare technieken voor emissiereductie.
- **Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2028-2034:** De verwachting is dat de Europese Commissie in Q2/Q3 van 2025 voorstellen zal doen voor vormgeving van het GLB 2028-2034 waarna de onderhandelingen over die voorstellen zullen starten. Het GLB is primair gericht op versterking van de landbouw en het landelijk gebied.
- **Mededeling Klimaat 2040:** Op het gebied van Europees Klimaatbeleid zijn er verschillende ontwikkelingen gaande, waaronder lopende wetgevingstrajecten en verkenningen naar nieuwe klimaatbeleid, waaronder een tussendoel voor 2040. Besluitvorming hierover is aan een volgende Europese Commissie welke haar werkprogramma later dit jaar zal presenteren. De huidige Europese Commissie rekent voor dat de Europese landbouwsector in combinatie met landgebruik ruim voor 2040 klimaatneutraal zou moeten zijn en overweegt dan ook aanvullend klimaatbeleid voor de landbouw voor de periode de landbouw op EU-niveau in het kader van het mogelijke klimaatbeleid na 2030. Hierbij circuleren opties zoals een mogelijk emissiehandelssysteem alsook het samenvoegen van de landbouw en landgebruik in een nieuwe klimaatbeleidspijler. Op dit moment heeft de landbouw geen separaat EU klimaatdoel, maar valt de sector onder de Effort Sharing Regulation (ESR), welke voor iedere lidstaat een nationaal overkoepelend doel stelt aan emissies in de landbouw, gebouwde omgeving, mobiliteit en een deel van de industrie.

Luchtkwaliteit

- **Herziening Richtlijn Luchtkwaliteit:** Deze richtlijn bevat normen en meet- en rapportageverplichtingen ten behoeve van de volksgezondheid. Eind februari is een voorlopig akkoord bereikt tussen de Raad en het Europees Parlement. Verwachting is dat het Europees Parlement nog vóór de verkiezingen in juni instemt met het voorstel en dat het vervolgens in juni voor finaal akkoord wordt voorgelegd in de Raad. Met de herziening worden onder andere de bindende grenswaarden voor concentraties in de lucht van de belangrijkste luchtvervuilende stoffen per 2030 aangescherpt. Hiertoe behoren fijnstof (PM_{2,5}, PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂). De grenswaarden worden hiermee meer in lijn gebracht met de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie, WHO. Momenteel wordt gewerkt aan een impactanalyse voor Nederland en de manier waarop de nieuwe normen geïmplementeerd moeten worden. Hierbij hoort ook contact met buurlanden. Nederland is voor schone lucht deels afhankelijk van deze landen en andersom.
- **Richtlijn Nationale Emissie Plafonds ('NEC-richtlijn'):** In deze reeds bestaande Richtlijn is voor een aantal luchtvervuilende stoffen bepaald hoeveel elke lidstaat jaarlijks mag uitstoten. Er zijn plafonds voor de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO₂), ammoniak (NH₃), fijnstof (PM_{2,5}) en niet-methaanvluchtige organische stoffen (NMVOS). De evaluatie van de huidige Richtlijn wordt in 2025 afgerond op basis waarvan de Europese Commissie kan besluiten de richtlijn aan te vullen met verplichtingen voor latere doeljaren dan 2030.

Natuur en biodiversiteit

- **Voorstel Natuurherstelverordening:** Het doel van de Natuurherstelverordening is om aangetaste natuur in de EU te herstellen. Eind maart jl. bleek in de Raad geen gekwalificeerde meerderheid te zijn die het finale voorstel steunde, waardoor het finale akkoord op de verordening niet in de Milieuraad van 25 maart in stemming is gebracht. Het is nog niet duidelijk of en wanneer de NHV (opnieuw) in stemming gebracht zal worden voor een finaal akkoord.

Bodem

- **Voorstel Richtlijn Bodemmonitoring en veerkracht:** De Richtlijn heeft als doel dat in 2050 alle bodems in een gezonde toestand verkeren. De onderhandelingen over de richtlijn in de Raad en het Europees Parlement lopen nog. Het Belgisch voorzitterschap van de Raad werkt toe naar een algemene oriëntatie in de Milieuraad van juni. Het Europees Parlement stemt 10 april over het voorstel. De trilogie tussen Raad, Europees Parlement en Europese Commissie, starten mogelijk dit jaar, maar afronding van de onderhandelingen in 2024 is onzeker. Deze monitoringsrichtlijn is slechts een verplichting om de toestand van de bodem te monitoren. Er zijn geen normen, maatregelen of tussendoelen opgenomen. De lidstaten mogen zelf bepalen hoe tot een gezonde bodem te komen. Voor landbouwbodems sluit de Bodemmonitoringsrichtlijn aan op het Nationaal Programma Landbouwbodems en op de monitoring zoals die reeds wordt uitgevoerd voor de BLN (Bodemindicatoren voor Landbouwgronden in Nederland).

4. Wat zijn de juridische mogelijkheden om een drempelwaarde van bijvoorbeeld 1 mol per hectare per jaar in te voeren, hetgeen ook een oplossing zou kunnen bieden voor het legaliseren van (bijna alle) PAS-melders.

In de huidige formatievraag wordt gevraagd naar de mogelijkheden van een drempelwaarde. Recent heeft NSC ook een motie ingediend over de mogelijkheid om een rekenkundige ondergrens van 1 mol in te voeren. In deze beantwoording wordt er toelichting gegeven op zowel een (beleidsmatig gekozen) drempelwaarde als een (model-technisch onderbouwde) rekenkundige ondergrens.

Eisen vanuit de habitatrictlijn

Het invoeren van een drempelwaarde of een rekenkundige ondergrens kan alleen als dit niet in strijd is met de Habitatrictlijn. Bij de beoordeling van de effecten van projecten dient uitgegaan te worden van artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn. In dit artikel ligt ook het zogenaamde voorzorgsbeginsel besloten: het is niet de vraag of significante gevolgen van een project vaststaan, maar of zij met zekerheid kunnen worden uitgesloten in een voortoets of passende beoordeling.

Drempelwaarde

Een drempelwaarde komt voort uit een beleidsmatige keuze waarbij projecten met een depositiebijdrage onder een bepaalde grens vrij worden gesteld van de voortoets of passende beoordeling en vergunningplicht. Met een drempelwaarde verschuift hiermee de verantwoordelijkheid van de gevolgen van de stikstofdepositie van een individu (initiatiefnemer) naar de overheid. Dit vergroot de druk op de overheid om passende maatregelen te nemen.

Juridische mogelijkheden invoeren drempelwaarde

De Raad van State heeft in november 2019 geadviseerd⁶ dat een drempelwaarde alleen ingevoerd kan worden als uitgesloten is dat de projecten die hierdoor vrijgesteld worden van de vergunningplicht, tot significant negatieve gevolgen leiden in Natura 2000-gebieden. Dat kan op dit moment alleen als hier een pakket aan maatregelen tegenover staat. Dit maatregelenpakket moet aanvullend zijn bovenop de maatregelen die vereist zijn vanuit de Habitatrictlijn om behoud van de natuur te borgen en op termijn de verbeter en instandhoudingsdoelstellingen te bereiken (het zogenaamde 'additionaliteitsvereiste'). Een drempelwaarde houdt alleen stand wanneer het pakket van maatregelen geloofwaardig en effectief is.

Medio 2023 zijn de provinciale natuurdoelanalyses beschikbaar gekomen en deze zijn recent beoordeeld door de ecologische autoriteit. Uit de NDA's blijkt dat de staat van de natuur op veel plekken niet goed is en er op dit moment sprake is van (dreigende) verslechtering van verschillende stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Stikstofdepositie is daarbij één van de belangrijke drukfactoren. Dit maakt dat het kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste moeilijker en hiermee ook het invoeren van een drempelwaarde.

Mogelijke gevolgen en risico's van het invoeren van een drempelwaarde

Met de invoer van een drempelwaarde van 1 mol zullen alle depositiebijdragen van projecten onder de 1 mol vergunningvrij zijn. Dit zullen vooral kleinere projecten zijn, dit kan hierdoor mogelijk een oplossing zijn voor veel (woning)bouwprojecten en projecten voor de energietransitie.

Het risico is dat een drempelwaarde sneuvelt bij de Raad van State wanneer het effect van de mitigerende maatregelen die hier tegenover staan niet zeker zijn op het moment van inwerkingtreding en dat niet onderbouwd is dat die mitigerende maatregelen niet nodig zijn om behoud te borgen en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Tijdens de PAS bestond er ook een drempelwaarde met destijds de onderbouwing dat er tal van maatregelen tegenover stonden. Het effect van deze maatregelen stond echter niet vast bij de inwerkingtreding van het PAS. Met andere woorden: er werd vooruit gelopen op de positieve effecten van deze maatregelen. Ook was onvoldoende onderbouwd dat deze maatregelen niet nodig waren voor het bereiken van de natuurdoelen. Mede om deze redenen is het PAS gesneuveld met de uitspraak van de Raad van State in mei 2019 en deze uitspraak heeft de stikstofcrisis tot gevolg gehad. Het opnieuw instellen van een drempelwaarde zonder dat de maatregelen genomen zijn en daadwerkelijk effect hebben zal een zelfde gevolg hebben als het vallen van het PAS, met het risico

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 35 334, nr. 17

dat een vergelijkbare groep als de PAS-melders ontstaat die buiten hun schuld niet beschikken over de vereiste toestemming voor hun activiteit.

Mogelijkheden van een drempelwaarde voor de PAS-melders

Als een drempelwaarde van 1 mol onderbouwd kan worden, biedt dit mogelijk een oplossing voor een deel van de PAS-melders. Dit zal individueel per PAS-melder beoordeeld moeten worden, de depositiebijdrage als gevolg van de gemelde activiteit zal naar de huidige inzichten moeten worden berekend.

Rekenkundige ondergrens

Een rekenkundige ondergrens volgt uit wetenschappelijke (modelmatige en technische) argumenten dat met een model berekende depositiebijdrage onder deze ondergrens niet meer met voldoende zekerheid aan een individueel project kan worden toegerekend. Op dit moment loopt er een verkenning naar de rekenkundige ondergrens, onder ander naar aanleiding van het rapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (Commissie Hordijk) waarin werd geconcludeerd dat er met de huidige grens van 0,005 mol/ha/j sprake kan zijn van schijnzekerheid.⁷

De verkenning is opgesplitst in verschillende onderdelen: een wetenschappelijke verkenning naar de onderbouwing en bepaling van een ondergrens, en een multidisciplinaire analyse van de juridische vereisten en ecologische en beleidsmatige gevolgen en mogelijke beheersmaatregelen voor deze gevolgen. De resultaten van de verkenning worden na de zomer van 2024 voor advies voorgelegd aan de Raad van State, net zoals destijds bij de drempelwaarde is gedaan. Net als bij een drempelwaarde verschuift bij een rekenkundige ondergrens de verantwoordelijkheid van de gevolgen van de stikstofdepositie onder deze grens van een individu (initiatiefnemer) naar de overheid.

Juridische mogelijkheden invoeren rekenkundige ondergrens

De eis vanuit de Habitatrictlijn dat significant negatieve gevolgen uitgesloten moeten zijn op basis van een passende beoordeling of voortoets, laat onverlet dat het toepassingsbereik van modellen begrensd is. De Raad van State acht niet uitgesloten dat om technisch-wetenschappelijke redenen een balans moet worden gevonden tussen het streven naar volledigheid van stikstofberekeningen en de precisie van stikstofberekeningen in een passende beoordeling. Daar mag bij toestemmingverlening rekening mee gehouden worden, ook als niet kan worden uitgesloten dat bepaalde depositie daardoor buiten beeld blijft in de toetsing van projecteffecten. Dit betekent niet dat depositiebijdrage van een project onder een rekenkundige ondergrens niet relevant is. Deze maakt deel uit van de totale stikstofneerslag in Nederland. Hiervoor dienen de al eerder genoemde bronmaatregelen die vereist zijn vanuit de Habitatrictlijn om behoud van de natuur te borgen en op termijn de verbeter en instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Voordat een nieuwe (hogere) ondergrens toegepast kan worden moet deze voldoende wetenschappelijk onderbouwd en juridische houdbaar zijn. Daarnaast is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Afdeling Advisering van de Raad van State om advies zal worden gevraagd en moet er dus een positief advies van de Raad van State liggen.

Mogelijke gevolgen en risico's van het invoeren van een rekenkundige ondergrens

Grotendeels gelden voor een rekenkundige ondergrens dezelfde gevolgen als voor het invoeren van een drempelwaarde.

Het risico wanneer er een rekenkundige ondergrens wordt ingevoerd zonder voldoende onderbouwing, is dat deze geen stand houdt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Net als bij de drempelwaarde ontstaat hiermee mogelijk een vergelijkbare groep als de PAS-melders die buiten hun schuld niet beschikken over de vereiste toestemming voor hun activiteit.

Mogelijkheden een hogere ondergrens voor de PAS-melders

Wanneer een hogere rekenkundige grens verantwoord ingevoerd kan worden, kan dit mogelijk een oplossing bieden voor PAS-melders. De reikwijdte van de oplossing hangt mede af van de hoogte van de ondergrens die uit de wetenschappelijke verkenning volgt. Net als bij een drempelwaarde zal per PAS-melder beoordeeld moeten worden of er nog sprake is van een te legaliseren situatie.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 334, nr. 88

5. Kunt u aangeven of er nog andere juridische mogelijkheden zijn om PAS-melders te legaliseren? Kunt u daarbij in ieder geval ingaan op de mogelijkheden voor een generaal pardon (voor een specifieke groep PAS-melders). Zijn hiervoor wijzigingen in wet- en regelgeving nodig?

Inleiding

Om de vraag goed te kunnen beantwoorden, nemen we u in een paar stappen mee in de systematiek van toestemmingverlening, de huidige aanpak van de PAS-melders en op welke wijze PAS-melders nog meer van een oplossing kunnen worden voorzien. Die aanleiding is relevant aangezien we daar de uitdagingen toelichten waar we de afgelopen jaren tegenaan zijn gelopen. Die uitdagingen zijn hetzelfde voor toestemming in algemene zin, als specifiek voor PAS-melders. Ook het feit dat PAS-melders bestaande activiteiten betreft, is in juridische zin niet relevant. Dat is door de landsadvocaat en de Raad van State bevestigd.

Toestemmingverlening algemeen

Om een vergunning te verlenen voor een activiteit, geldt op grond van artikel 6 van de Habitatrictlijn dat er geen significant negatieve gevolgen mogen optreden als gevolg van die activiteit. Daarvoor gelden voor het aspect stikstof in de kern twee voorwaarden als sprake is van voor stikstofgevoelige habitattypes of leefgebieden in een Natura 2000-gebied waar al sprake is van overbelasting door stikstof.

De eerste voorwaarde is dat op elke locatie waar een te vergunnen activiteit zorgt voor extra neerslag (depositie) van stikstof ten opzichte van de vergunde/toegestane situatie in beginsel in gelijke mate als die extra neerslag stikstofdepositie van een andere activiteit moet zijn weggenomen. Dit heet mitigeren. Op die manier wordt voorkomen dat er na het verlenen van een vergunning extra stikstofdepositie plaatsvindt ten opzichte van de huidige vergunde situatie. Als middels een ecologische beoordeling wordt aangetoond dat significant negatieve effecten zijn uit te sluiten, is deze stap niet nodig.

De tweede voorwaarde gaat over de staat van de natuur. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 aangegeven dat depositiedaling die gebruikt wordt om vergunningen te verlenen, niet nodig mag zijn om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en om perspectief te houden op herstel. Die beoordeling moet op gebiedsniveau plaatsvinden. En die beoordeling moet nog actueel zijn op het moment dat de ruimte (bijvoorbeeld via de stikstofbank) wordt toegedeeld in het kader van de toestemmingverlening aan een project. Dit staat bekend als het additionaliteitsvereiste. Het is veel lastiger geworden om aan deze tweede voorwaarde te voldoen sinds uit de Natuurdoelanalyses die medio 2023 zijn verschenen is gebleken dat in veel gebieden sprake is van (dreigende) verslechtering.

Toepassing bij legaliseren PAS-melders

Een activiteit die gemeld is tijdens het PAS dient beoordeeld te worden als een nieuwe activiteit. De regels voor het legaliseren van PAS-melders zijn niet anders dan voor andere initiatiefnemers. Bij vergunningverlening geldt op grond van artikel 6 van de Habitatrictlijn echter geen belangenafweging: vergunningverlening mag alleen als er zekerheid is dat relevante habitats en leefgebieden niet worden aangetast. Daarbij geldt een strikte invulling van het voorzorgsbeginsel: er mag geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaan over het uitblijven van significante (negatieve) effecten. Juist bij de PAS-melders wordt tot nu toe van belang geacht om juridisch houdbare oplossingen toe te passen aangezien deze groep nu de problemen ervaart van de destijds niet-houdbaar gebleken wettelijke vrijstelling in het kader van het PAS.

Mogelijkheden generaal pardon voor PAS-melders

Na de PAS-uitspraak is een grondige verkenning gedaan naar de mogelijkheid van een wettelijk geregeld generaal pardon, mede op aangeven van een aantal sectorpartijen. Daarnaast is vorig jaar, in het kader van de onderhandelingen over het Landbouwakkoord, advies gevraagd aan de Landsadvocaat of een generaal pardon voor PAS-melders kan worden ingezet.

De uitkomst van die verkenning en het advies is dat een generaal pardon alleen kan als er wordt voldaan aan de kaders van de Habitatrictlijn. Gezien de staat van de natuur is het nu niet

mogelijk om daaraan te voldoen. De landsadvocaat geeft onder meer aan: "Onze conclusie is dat de redeneerlijn daarom juridisch slecht verdedigbaar is en niet zal leiden tot snelle(re) legaliserende resultaten." Dit advies is na het aflopen van de onderhandelingen ook openbaar gemaakt⁸.

Indien de staat van de natuur het wel zou toelaten om te voldoen aan de kaders van de Habitatrictlijn om een generaal pardon in te stellen, dan zal de regelgeving moeten worden aangepast om het generaal pardon daadwerkelijk te kunnen invoeren. Daarvoor zijn meerdere opties. Een optie is om dit op grond van artikel 11.20, tweede lid, van het Besluit activiteit leefomgeving (BAL) bij ministeriële regeling te regelen. Die bepaling maakt het mogelijk om in afwijking van de normale bevoegdheidsverdeling (normaliter is meestal de provincie bevoegd) bij ministeriële regeling - categoriaal - vergunningvrije gevallen aan te wijzen *ingeval dat in het algemeen belang geboden is*. Die aanwijzing van vergunningvrije gevallen wordt gekoppeld aan een grenswaarde (in dit geval de maximaal 1 mol/ha/jaar depositie die gold voor PAS-melders) en beperkt tot de PAS-melders. Op grond van artikel 11.21, tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), moet de regeling voldoen aan de eisen van artikel 6 van de Habitatrictlijn. De regeling moet in ontwerp bij het parlement worden voorgehangen. Bij deze optie moet rekening gehouden worden met een doorlooptijd van in totaal gemiddeld 6 maanden. Een andere optie is om de uitzondering in het Bal zelf te regelen, dus bij AMvB; in dat geval wordt ook eerst advies van de Afdeling advisering van de Raad van State verkregen. Bij die optie moet rekening worden gehouden met de doorlooptijd van in totaal 1 à 1,5 jaar, inclusief voorhang bij het parlement.

Het kader dat in Nederland wordt toegepast vloeit direct voort uit de Europese habitatrictlijn. Om in Nederland ruimte te creëren voor het legaliseren van de PAS-melders zou de Habitatrictlijn moeten worden gewijzigd. Een volgend kabinet kan besluiten hier in Europees verband op in te zetten. Tot nu toe bestond er in Europees verband evenwel geen draagvlak voor wijzigingen van die richtlijn om te komen tot een minder strikt beschermingsregime. Afwijken van het Europese regime, kan rechtstatelijk niet en dan wordt ook een groot risico gelopen op onverbindendverklaring van de wettelijke voorziening door de rechter.

We blijven op dit moment verder zoeken naar andere manieren om PAS-melders te legaliseren. Het is van belang om te vermelden dat ook op casusniveau en samen met de PAS-melder naar maatwerkoplossingen wordt gezocht. Dan blijkt dat voor het bieden van een goede oplossing legalisatie niet de enige manier is. Soms kunnen andere maatregelen worden genomen waarmee de PAS-melder weer een legale situatie heeft, zoals een omschakeling die leidt tot minder depositie en waardoor de PAS-melder binnen een oude referentiesituatie past.

⁸ Bijlage 9 Notitie Pels Rijcken – Reflectie op redeneerlijn over legaliseren PAS-melders
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/23/bijlage-9-notitie-pels-rijcken-reflectie-op-redeneerlijn-inzake-legaliseren-pas-melders>