

op 22 mei 2025

1. in het algemeen een individuele teelt (binnen teeltrotatie cyclus van meerdere jaren) een apart project is of dat er sprake is van voortgezet agrarisch gebruik;
2. er een referentiesituatie geldt voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen;
3. er een afstandsgrens kan worden vastgesteld waarbuiten significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten.

Impact

De vaststelling dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zonder omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit gelet op het voorzorgsbeginsel een overtreding kan zijn, kan grote impact hebben op provincies. De impact is niet beperkt tot lelieteelt, maar heeft in beginsel gevolgen voor elk gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Bovendien is er geen afstandsgrens vastgesteld, waarbuiten significant negatieve gevolgen zijn uit te sluiten.

In principe kan dit ertoe leiden dat er veel handhavingsverzoeken worden ingediend en dat er in beginsel gehandhaafd moet worden op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Omdat er nog zo veel onbekend is over de mogelijke effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden is het voor telers praktisch niet mogelijk om een voortoets of passende beoordeling te laten maken voor het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen en moet het gebruik dan dus worden gestaakt.

Ontwikkelingen bij provincies en Rijk

In ieder geval bij de provincies Drenthe, Limburg en Overijssel zijn handhavingsverzoeken ingediend tegen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Bij de provincie Limburg zijn een aantal 'bulkverzoeken' ingediend met betrekking tot 20-25 percelen per verzoek. De provincie Drenthe heeft een bulkverzoek ontvangen voor 258 percelen met sierteelt en is in gesprek met milieuorganisaties en telers om te bespreken hoe zij aankijken tegen de uitspraak van de Afdeling en verduurzaming van gewasbeschermingsmiddelen.

Op dit moment ligt er geen opdracht van provincies aan het IPO voor een IPO-inzet op gewasbeschermingsmiddelen. De AAC LG van 6 maart 2025 heeft wel (samen met de AAC R&L) opdracht gegeven tot het opstellen van een beeld- en oordeelsvormende integrale IPO-notitie gewasbeschermingsmiddelen om te komen tot een – waar mogelijk of noodzakelijk – gezamenlijke inzet. Deze integrale IPO-notitie wordt in augustus verwacht.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling is door het IPO besloten om vooruitlopend op een mogelijke formele IPO-inzet, dit positioneringsstuk voor de Beleidsmedewerkers VTH & Aerius op te stellen. Ook is door het IPO contact gezocht met het LVVN/Agro om te bespreken wat er naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling moet gebeuren en wie wat kan oppakken. Tot nu toe heeft er nog geen overleg plaatsgevonden. Wel heeft de minister van LVVN de Kamer geïnformeerd³ naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 2 april 2025.

Veehouderijen die (met gebruikmaking van de LBV(+)) de activiteiten staken, schakelen soms om naar akkerbouw. De (nieuwe) akkerbouwbedrijven kunnen natuurvergunningplichtig blijken te zijn, terwijl niet zeker is dat een eventueel benodigde vergunning kan worden verleend.

Op 15 mei 2025 vond een Kamerdebat plaats over gewasbeschermingsmiddelen plaats. In dat debat is in algemene zin over gewasbeschermingsmiddelen gesproken aan de hand van verschillende stukken⁴.

Handelingsperspectief

³ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D20791>

⁴ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2025A02864

op 22 mei 2025

De uitspraak van de Afdeling kan voor verschillende milieuorganisaties aanleiding zijn om (meer) handhavingsverzoeken in te dienen tegen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zonder voortoets en zonder vergunning. Provincies dienen hiermee rekening te houden en zich op voor te bereiden. Zoals de Afdeling in haar uitspraak heeft aangegeven, kan op grond van de LHS in eerste instantie worden volstaan met een waarschuwing. Voorts is van belang dat voor zover het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gebeurt op grond van een onherroepelijk beheerplan, mogelijk daarop een beroep kan worden voldaan. Zie in dit verband [Rechtbank Overijssel 5 juni 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2943](#). Tegen deze uitspraak is wel hoger beroep ingesteld, maar in hoger beroep is nog geen uitspraak gedaan.

Aandachtspunt is dat het in deze rechtszaak gaat om de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen vanuit lelieteelt via de lucht in relatie tot bescherming van Natura 2000-gebieden. Daarnaast vindt er ook emissie plaats via water en vanuit andere teelten en wordt er een relatie gelegd met gezondheid en bescherming van grond- en oppervlaktewateren. Ook hier hebben provincies een taak. Daarom is er eerder al een opdracht gegeven door de AAC R&L en LG voor een verkenning van de rollen/taken van provincies ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen. Dit komt na de zomer in de AAC en BAC R&L en LG.

Vervolg

Op grond van de beeld- en oordeelsvormende integrale IPO-notitie gewasbeschermingsmiddelen dient besloten te worden of er wordt gekomen tot een gezamenlijke IPO-inzet. Tot die tijd zal het IPO in ieder geval op hoofdlijnen de ontwikkelingen op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen bij provincies en Rijk volgen en bij het Rijk aandringen op het opstellen van een beoordelingskader voor het maken van een voortoets of passende beoordeling voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

op 23 mei

Agendapunt xx Invoering van een RKO

Datum	15 mei '25
Portefeuillehouder	5.1.2e
Inlichtingen bij	5.1.2e
Telefoon	5.1.2e
Onderwerp	Invoering RKO

Kern van het onderwerp

Invoering van een RKO van 1 mol/ha/jaar is een (van de) antwoord(en) op de door de Cie. Hordijk (2020) geconstateerde schijnzekerheid in depositieberekeningen met AERIUS voor individuele projecten in de context van natuurvergunningverlening. Invoering van een RKO biedt zeker kansen maar kent ook risico's op VTH gebied. In deze notitie gaan we in op deze kansen en risico's, met name waar die bestuurlijk relevant zijn of kunnen worden, en aanleiding geven tot gesprek tussen provincies en met de minister tijdens een komend BO.

Voorstel/gevraagd besluit:

1. AAC leden wordt gevraagd te reflecteren op de kansen en risico's, gelet op gezamenlijke standpuntbepaling en gezamenlijke inbreng tijdens het BO op 26 juni a.s.

Aanleiding/context

Dit voorjaar werkt een interbestuurlijke werkgroep (met vertegenwoordiging vanuit LVVN, I&W, IPO en twee provincies) op verzoek van LVVN aan openstaande vragen en punten m.b.t. de invoering van een RKO van 1 mol/ha/jaar gebaseerd op het expertoordeel van 5.1.2e dd. 20 jan. jl. Hierbij worden zaken opgepakt die beleidsmatig en/of voor de uitvoeringspraktijk spelen, om te voorzien in gezamenlijke communicatie over en ordentelijke invoering van de RKO door bevoegde gezagen. Op 24 maart en 8 mei jl. heeft LVVN, op verzoek van IPO, een technische briefing gegeven over de stand van zaken rond de invoering van de RKO, met terugblik en vooruitblik, voor resp. de BAC LG en 150 medewerkers vanuit provincies, IPO en het Rijk. Op verzoek van de interbestuurlijke werkgroep organiseert IPO momenteel botsproeven om zicht te krijgen op praktische implicaties van het invoeren van een RKO voor VTH. OP 26 mei wordt de voorlichting openbaar van de Afdeling Advisering van de RvS over invoering van een RKO van 1 mol/ha/jaar. LVVN werkt daarna aan appreciatie van dit advies voor de Minister, in afstemming met genoemde werkgroep (verwacht week 24, 9-15 juni 2025). In deze notitie lopen we op de resultaten van al dit werk vooruit, om zicht te krijgen op de belangrijkste *bestuurlijke* punten en vragen relevant voor provinciale bevoegde gezagen, t.b.v. onderlinge afstemming en ter voorbereiding op het BO van 26 juni.

Overzicht van kansen en risico's

Kansen zijn (1) het terugbrengen van schijnzekerheid bij het berekenen van stikstofdepositie t.g.v. individuele projectemissies, wat vanuit wetenschappelijk, maatschappelijk en juridisch oogpunt van belang is; (2) het vergunningsvrij worden van projecten met een berekende stikstofdepositie lager dan de ondergrens (naar schatting 80% of meer van de stikstofemitters in Nederland, zie bijlage 1); (3) het vergunningsvrij worden van naar verwachting en schatting ongeveer 88 procent van de PAS-melders. Kanttekeningen hierbij zijn dat ad 2. (agrarisch) ondernemers, inclusief PAS-melders en interimers, geen natuurtoestemming van het bevoegd gezag op schrift krijgen om bijv. financiering aan te vragen, en ad 3. het percentage PAS-melders daalt tot naar schatting 50% indien beweiden en bemesten wordt gezien als onderdeel van de activiteit.

op 23 mei

Agendapunt xx Invoering van een RKO

Risico's zijn er ook, en vergen beheersmaatregelen, op straffe van scheeftrekken van de baten/kosten verhouding van invoering van een RKO (er is geen gratis bier; negeren van risico's leidt tot een kater). Hieronder een opsomming, nog zonder pretentie van volledigheid:

1. Risico van een generatie 'RKO-melders' indien de RKO niet houdbaar blijkt blijkens een negatieve uitspraak van de Afd. Bestuursrechtspraak van de RvS na een beroepsprocedure, over 1 à 1,5 jaar. Dat kan bijv. gebeuren omdat de Afdeling de wetenschappelijke onderbouwing niet sterk genoeg acht. Dit risico treft bedrijven onder de RKO, die dan alsnog vergunningplichtig blijken te zijn (legalisatie nodig) en risico lopen op handhavingsverzoeken. Dit risico treft ook bevoegde gezagen, die de RKO gebruiken in een appellabel besluit, bijvoorbeeld afwijzing van een handhavingsverzoek. De risico's manifesteren zich met name indien ervoor gekozen wordt de RKO breed toe te passen voordat deze door de Afd. Bestuursrechtspraak is getoetst. Beheermaatregel is dan ook die toetsing af te wachten. NB. dan wordt ook duidelijk of de rechter de beleidsmatige keuze voor afronding van de RKO accepteert.
2. Risico dat een bevoegd gezag besluit de RKO niet te gebruiken. De voorgestelde RKO van 1 mol/ha/jaar is gebaseerd op wetenschappelijke onderbouwing door 5.1.2e die in zijn expert oordeel 15 peer reviews heeft betrokken. Na de binnenkort te verwachten voorlichting van de Afd. Advisering van de RvS en appreciatie daarvan door het ministerie van LNVN gevolgd door besluitvorming door Minister en het Kabinet, is vooralsnog sprake van een wetenschappelijk inzicht waarbij de juridische houdbaarheid van het toepassen ervan niet 100% gegarandeerd is omdat een toets door de Afd. Bestuursrechtspraak nog ontbreekt. Bevoegde gezagen kunnen dan zelf een afweging maken in hoeverre zij de RKO voldoende onderbouwd, houdbaar en bruikbaar vinden om toe te passen bij toestemmingsverlening. Risico is dat een bevoegd gezag besluit de RKO niet te gebruiken, bijv. indien een PAS melder eist de RKO toe te passen in een procedure. Het is niet gezegd dat alle bevoegde gezagen op dezelfde lijn zitten m.b.t. invoering van de RKO op hetzelfde moment, zonder coördinatie en/of verplichting daartoe. Dit is een punt voor interprovinciale afstemming en afspraken en kan besproken worden tijdens het BO van 26 juni a.s.
3. Risico van meer intrekkingsverzoeken voor bedrijven met een berekende depositie hoger dan de ondergrens, die door een te beperkt (nationaal) bronmaatregelenpakket niet meer af te wijzen zijn. Na invoering van de RKO verschuift de druk van intrekkingsverzoeken naar verwachting naar de 10-20% van bedrijven met een berekende depositie boven de 1 mol. Bijv. vanuit het voorzorgsbeginsel op basis van emissieberekeningen verwijzend naar hun bijdrage aan de stikstofdeken en zorgplicht voor natuur (art. 11.6 Bal), of vanwege veronderstelde overschrijdingen van de RKO. Voor PAS-melders is het risico dat handhavingsverzoeken worden 'omgezet' naar intrekkingsverzoeken, die betrekking kunnen hebben op het gehele bedrijf, terwijl het handhavingsverzoek beperkt was tot het deel van de activiteit die op grond van de PAS-melding werd verricht.
4. Risico van toenames van lokale depositie en onvoldoende flankerend beleid. Invoering van de RKO geeft ruimte voor vestiging en uitbreiding van activiteiten. In de Impactanalyse van IPO (2024) wordt uitgegaan van a. minder snelle daling van nationale emissies en depositie vergeleken met de prognoses van PBL richting 2030 (die zijn opgesteld, inclusief ontwikkeling en groei van sectoren zonder rekening te houden dat deze ontwikkeling en groei geremd worden door stikstof; als stagnatie door stikstof wegvalt door invoering van de RKO, levert dat geen extra stikstof op dan waar in de ramingen al rekening mee gehouden is), en b. mogelijk lokale toenames van emissies en depositie, wat problematisch is nabij N2000 gebieden. Deze lokale toenames worden weliswaar beperkt door restricties op het gebied van dier- en fosfaatrechten, klimaatbeleid en andere factoren binnen het vestigingsklimaat, maar flankerend beleid – bijvoorbeeld zonering – zal nodig zijn om deze toenames te beteugelen.

op 23 mei

Agendapunt xx Invoering van een RKO

Dat is dus de noodzakelijke beheersmaatregel; de verantwoordelijkheid voor emissies en depositie verschuift van artikel 6.3 (initiatiefnemers) naar artikelen 6.2/6.1 van de VHR (overheden).

5. Risico van opdrogen van salderingsopties. Projecten met een berekende depositiebijdrage boven de RKO krijgen aan de ene kant te maken met een kleiner onderzoeksgebied (depositiebijdragen op hexagonen onder de RKO hoeven niet meer beoordeeld te worden), maar kunnen aan de andere kant lastiger intern en extern salderen (alleen depositieafnames boven de RKO mogen worden betrokken als mitigerende maatregel, omdat depositiebijdragen daaronder niet toerekenbaar zijn aan de activiteit en op '0' gesteld worden). Risico is gebrek aan saldogevers voor bedrijven die moeten salderen voor uitbreiding, innovatie of verduurzaming. Mogelijk zijn er gebieden waar geheel niet meer gesaldeerd kan worden, omdat er binnen de 25 kilometer geen project is met berekende deposities hoger dan de RKO (waarbij geldt: hoe hoger de RKO, hoe groter het risico).

6. Onzekerheid over RAV codes: AERIUS rekent met stalsystemen die in de praktijk vaak niet de emissiereductie opleveren die op papier berekend is. In Groningen gaat het naar schatting om de helft van de veehouderijen, m.n. melkveehouderijen. Dat betekent dat agrarische ondernemers die nu menen onder de RKO te zitten, daar in werkelijkheid boven kunnen zitten. Dit is weliswaar een probleem dat in principe los staat van de RKO, maar wel komt bovendrijven met invoering van een RKO van 1 mol/ha/jaar. Op dit moment weten we nog niet met welke emissiefactoren gerekend moet worden na correctie van de RAV. Zodra die bekend worden, dient een groep bedrijven, die nu onder de RKO zit maar met nieuwe emissiefactoren daarboven uitkomt, alsnog een vergunning aan te vragen. Dit probleem komt op het bord van provincies.

7. Een bestuurlijk afbreukrisico is dat we met een RKO uitstralen dat we bedrijven onder de RKO met rust laten. Binnen afzienbare tijd kan het zijn dat doelsturing geïmplementeerd wordt, waar ook deze bedrijven aan gehouden worden. De RKO is van belang zolang gestuurd wordt op depositie; bij emissiedoelsturing is het bereiken van doelen voorwaarde voor de *license to operate*. Goede communicatie op dit punt is noodzakelijk.

8. Gerelateerd hieraan is het risico dat invoering van een RKO bedrijven onder de RKO prikkels ontnemt zich te richten op emissieverlaging, omdat zij niet verantwoordelijk gehouden worden voor berekende deposities onder de RKO. Daarom is de invoering van emissiedoelsturing – ook als beheersmaatregel voor dit risico – zo belangrijk. Want als 80 tot 90% van de bedrijven (onder de RKO) achteroverleunt, is de resterende 10-20% (boven de RKO) verantwoordelijk voor stikstofemissiereductie en depositiedaling op natuurgebieden om opgaven te halen. Wat terug kan slaan op deze bedrijven, vooral in de landbouw, in de vorm van toename van intrekkingsverzoeken, die nauwelijks af te wijzen zijn (zie hierboven).

9. Risico van verschuiving van druk van vergunningverlening (V) naar toezicht & handhaving (T&H). Het is te verwachten dat veel bedrijven aangeven onder de 1 mol depositie te blijven en geen vergunning nodig te hebben. Vaak zal dat kloppen, maar in twijfelgevallen zijn steekproefsgewijze controle en toezicht nodig om misbruik te voorkomen. Dit geldt ook voor PAS-melders. Al met al voorzien we toenemende druk op T&H, met meer vraag naar feitelijke informatie en druk op capaciteit en planning.

10. Nieuwe groep 'PAS-melders' door beter wetenschappelijk inzicht. RKO wordt gebaseerd op meetlimiet, die kan uiteraard verbeteren. Daarbij zitten we op advies van Petersen al factor 10 onder limiet, waardoor er al sprake is van een beheersmaatregel. Maar dat sluit het risico op langere termijn niet volledig uit.

op 23 mei**Agendapunt xx Invoering van een RKO**

Er zijn meer risico's, van meer praktische aard maar niet minder relevant, die besproken worden tijdens de botsproeven, zoals de vraag of AERIUS onder de ondergrens van 1 mol rekenresultaten moet tonen. Enerzijds zijn resultaten onder de 1 mol onzeker (expertoordeel Petersen). Anderzijds is het voor T&H wenselijk dat gegevens behouden blijven, om te beoordelen of de toepassing van de RKO door initiatiefnemers correct gebeurt (kans op fraude) en wat de consequenties zijn m.b.t. vergunningplicht van uitbreidingen of wijzigingen. In de vergunningverlening is sprake van een toename in handwerk als wel een vergunning wordt aangevraagd op basis van extern salderen; dan moet handmatig op hexagoon niveau de RKO worden toegepast. Daarbij komt dat tot de uitspraak van de Afd. Bestuursrechtspraak het niet duidelijk is of de wetenschappelijke onderbouwing juridisch standhoudt. In dat geval is het zaak met terugwerkende kracht te weten welke bedrijven dit betreft. Dat wordt een grote zo niet onmogelijke klus. Dat pleit voor aanpassing van AERIUS Calculator door bijv. de optie een RKO filter aan en uit te zetten en beide uitkomsten te vergelijken. Dit soort situaties wordt in botsproeven gesimuleerd, leidend tot een handreiking VTH bij invoering van de RKO.

Al met al is de slotsom dat veel activiteiten voor of na de zomer mogelijk zullen worden, maar bedrijven krijgen geen vergunning om (bijvoorbeeld naar banken voor financiering) mee te zwaaien. Dit geldt ook voor PAS-melders. Er zijn risico's zoals hierboven beschreven, bijv. op een generatie RKO-melders indien de RKO wordt ingevoerd voordat deze is getoetst door de afdeling Bestuursrechtspraak van de RvS. We herhalen de andere risico's niet, maar wijzen erop dat een maatregelpakket voor geborgde stikstofreductie en natuurherstel essentieel is, om de gevolgen van de RKO te helpen opvangen en een toename van handhavingsverzoeken en intrekkingverzoeken te voorkomen. De komende tijd komen mogelijk nog andere punten naar voren, bijv. vanuit botsproeven, die inhoudelijk en/of bestuurlijk aandacht vragen.

Vervolgstappen

Deze notitie wordt komende weken besproken met de PH's VTH en IV, in het Beleidsmedewerkeroverleg VTH/AERIUS (22 mei; 5 juni) en de AAC LG (op 23 mei; 6 juni), alvorens dit voor het extra BAC-overleg van 10 juni te agenderen. Onduidelijk is of dan al de appreciatie voorligt van het advies van de afdeling Advisering van de RvS. Dat advies verwacht LVVN te ontvangen op vrijdag 23 mei (26 mei openbaar). Voor de appreciatie wordt vooralsnog drie weken uitgetrokken (gereed 12 juni, ter bespreking in de MR op 13 juni, voor een TK debat van 18 juni). Vraag is of en wanneer dit in een voorportaal met provincies besproken kan worden; mogelijk in het DO van 16 juni. Verder dient te appreciatie aangevuld te worden met noties over beleidsmatige risico's en beheersmaatregelen (zie hierboven), uitvoeringsrisico's en technische zaken (zoals de afronding van de RKO), voordat de Minister een besluit neemt. Dat laatste is onderwerp van politieke afweging binnen en tussen partijen. Tot slot is een BO gepland voor 26 juni.

Bijlagen

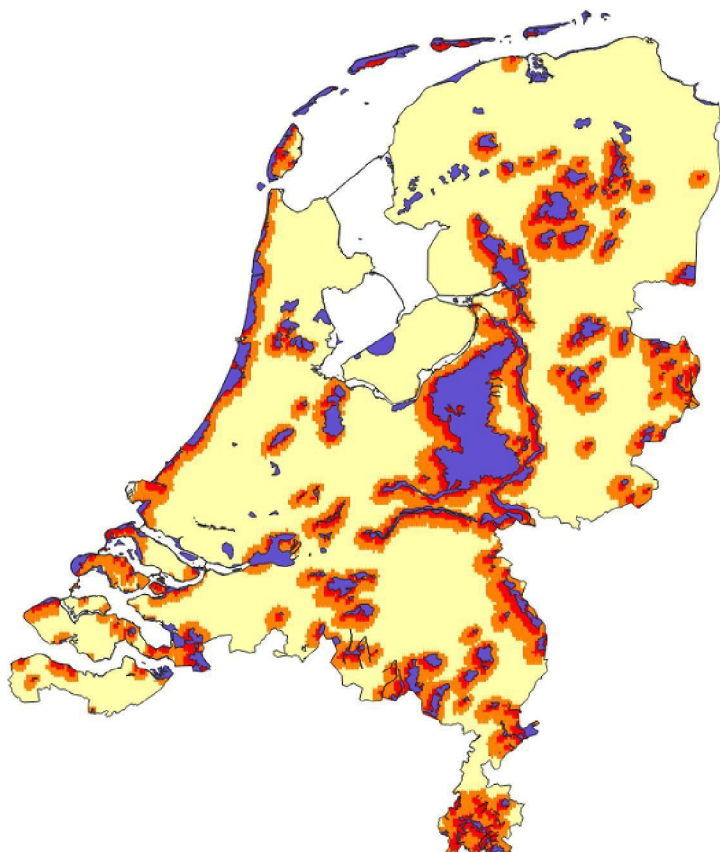
1. Toelichting op schatting van percentage vergunningsvrije projecten

op 23 mei

Agendapunt xx Invoering van een RKO

Bijlage: kaartje van 5.1.2e met toelichting

Activiteiten onder de RKO zijn vergunningvrij omdat er geen wetenschappelijk verantwoorde berekening kan worden gemaakt van depositie t.g.v. de activiteit op een stikstofgevoelig habitat of leefgebied. Met een RKO van 1 mol/ha/jr zijn de meeste activiteiten op een afstand van enkele kilometers al vergunningvrij (zie onderstaand kaartje van 5.1.2e). Één exacte afstand is niet te bepalen, want deze is afhankelijk van emissie, emissiekenmerken, meteo (windrichting) en ruwheid van het terrein. We schatten dat > 80 procent van landbouwbedrijven die nu een vergunning nodig hebben, bij een RKO van 1 mol/ha/jr geen vergunning meer nodig hebben. Deze schating is gebaseerd op onderstaand kaartje, met toelichting van 5.1.2e.



Toelichting: "De oranje zones zijn de zones waar een gemiddelde melkveehouderij met een emissie van 1608 kg NH₃ per jaar nog een vergunning nodig heeft bij een RKO van 1 mol. Zoals je ziet zijn dat slechts bescheiden zones in de directe omgeving van N2000 gebieden. Ik durf de aanname aan dat ongeveer tien tot maximaal twintig procent van alle landbouwbedrijven zich binnen die zones bevindt. Dan heb je denk ik een aardige indicatie. Ik denk dat 70 procent (*) aan de lage kant is, en dat het eerder 80 procent of zelfs meer is. Maar betere data heb ik er niet bij, dus we moeten het een beetje met dit soort bierviltjeachtige analyses doen" (e-mail 23-4-2025).

(*): 5.1.2e van de provincie Utrecht noemde eerder die dag (23.4.25) een getal van 70% voor de provincie Utrecht.

natura2000	natura2001	habitat_t0
	18Rottige Meenthe & Brandemeer	H4010B
	18Rottige Meenthe & Brandemeer	H6230vka
	18Rottige Meenthe & Brandemeer	H6410
	18Rottige Meenthe & Brandemeer	H7140A
	18Rottige Meenthe & Brandemeer	H7140B
	18Rottige Meenthe & Brandemeer	H91D0
	18Rottige Meenthe & Brandemeer	Lg07
	34Weerribben	H4010B
	34Weerribben	H6410
	34Weerribben	H7140A
	34Weerribben	H7140B
	34Weerribben	H7210
	34Weerribben	H91D0
	34Weerribben	H9999:34
	34Weerribben	Lg05
	34Weerribben	Lg07
	34Weerribben	Lg08
	35De Wieden	H4010B
	35De Wieden	H6410
	35De Wieden	H7140A
	35De Wieden	H7140B
	35De Wieden	H91D0
	35De Wieden	H9999:35
	35De Wieden	Lg05
	35De Wieden	Lg07
	35De Wieden	Lg08
	35De Wieden	Lg10

habitat_t1

Vochtige heiden (laagveengebied)

Heischrale graslanden, vochtig kalkarm

Blauwgraslanden

Overgangs- en trilvenen (trilvenen)

Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden)

Hoogveenbossen

Dotterbloemgrasland van veen en klei

Vochtige heiden (laagveengebied)

Blauwgraslanden

Overgangs- en trilvenen (trilvenen)

Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden)

Galigaanmoerassen

Hoogveenbossen

Habitatype onbekend/onzeer KDW op basis meest kritische relevante type (H4010B;H7140B).

Grote-zeggenmoeras

Dotterbloemgrasland van veen en klei

Nat, matig voedselrijk grasland

Vochtige heiden (laagveengebied)

Blauwgraslanden

Overgangs- en trilvenen (trilvenen)

Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden)

Hoogveenbossen

Habitatype onbekend/onzeer KDW op basis meest kritische relevante type (H4010B;H7140B).

Grote-zeggenmoeras

Dotterbloemgrasland van veen en klei

Nat, matig voedselrijk grasland

Kamgrasweide & Bloemrijk weidevogelgrasland van het zand- en veengebied

critical_d	Ha	avg overschrijding [mol]
500	0.17	544
714	1.10	383
786	2.87	297
1214	0.12	3
500	153.86	651
1786	0.50	55
1286	3.89	100
500	132.04	645
786	6.63	333
1214	2.25	118
500	287.65	631
1429	0.36	55
1786	16.07	137
500	25.07	674
1714	3.70	164
1286	11.60	113
1571	0.73	97
500	9.75	614
786	5.89	333
1214	3.80	71
500	442.70	604
1786	10.77	137
500	202.94	564
1714	0.80	135
1286	10.28	126
1571	0.42	350
1286	5.67	95

Overlevings maatregel onbeperkt toepasbaar

Opslag verwijderen

Opslag verwijderen

Water aanvoeren van juiste kwaliteit

Opslag verwijderen, toevoegen kalk

Opslag verwijderen

Stoppen bemesting

Opslag verwijderen

Water aanvoeren van juiste kwaliteit

Opslag verwijderen, toevoegen kalk

Opslag verwijderen

Water aanvoer van juiste kwaliteit, *hier bedoeld als bevoelen met schoon, basenrijk water. Hier bedoeld als def

opslag verwijderen

Stoppen bemesting

Opslag verwijderen

Water aanvoeren van juiste kwaliteit

Opslag verwijderen, toevoegen kalk

Opslag verwijderen

opslag verwijderen

Stoppen bemesting

Systeem herstel maatregel (FL)

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

Niks mogelijk vanuit Flevoland

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

Niks mogelijk vanuit Flevoland

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

Niks mogelijk vanuit Flevoland

N-depositie verminderen

N-depositie verminderen

Systeem herstel (BG)

Herstel aanvoer schoongrondwater

Bomen/Struiken rond habitatype verwijderen, drainage stoppen, Herstel aanvoer schoon grondwater

Herstel aanvoer schoongrondwater, Herstel wind en / of waterdynamiek

Herstel aanvoer schoon grondwater, herstek wind en / of waterdynamiek

Drainage stoppen

Herstel aanvoer schoon grondwater

Drainage stoppen

Bomen/Struiken rond habitatype verwijderen, drainage stoppen, Herstel aanvoer schoon grondwater

Herstel aanvoer schoongrondwater, Herstel wind en / of waterdynamiek

Herstel aanvoer schoon grondwater, herstek wind en / of waterdynamiek

Drainage stoppen

Drainage stoppen, herstel aanvoer schoon grondwater

Herstel aanvoer schoon grondwater

Drainage stoppen, herstel aanvoer schoon grondwater

Drainage stoppen

Bomen/Struiken rond habitatype verwijderen, drainage stoppen, Herstel aanvoer schoon grondwater

Herstel aanvoer schoon grondwater, herstel wind en / of waterdynamiek

Herstel aanvoer schoon grondwater, herstel wind en / of waterdynamiek

Drainage stoppen

Drainage stoppen, herstel aanvoer schoon grondwater

Herstel aanvoer schoon grondwater

Drainage stoppen, herstel aanvoer schoon grondwater

Drainage stoppen, herstel aanvoer schoon grondwater

Opmerking

geen duidelijk effect van verminderen N-depositie op abiotische doorwerking van vermesting, verzuring of vermes

Bevoegd gezag vragen te onderzoeken waar het hier om gaat?

Leefgebied

geen duidelijk effect van verminderen N-depositie op abiotische doorwerking van vermesting, verzuring of vermes

Leefgebied

Bevoegd gezag vragen te onderzoeken waar het hier om gaat?

Leefgebied

geen duidelijk effect van verminderen N-depositie op abiotische doorwerking van vermesting, verzuring of vermes

Leefgebied

Leefgebied

Instandhoudingsdoel Oppervlakte	Instandhoudingsdoel Kwaliteit
ting. Leefgebied	
Uitbreiding	verbetering kwaliteit
Behoud	verbetering kwaliteit
Uitbreiding	verbetering kwaliteit
Behoud	Behoud
Uitbreiding	verbetering kwaliteit
Behoud	verbetering kwaliteit
ting. Leefgebied	
Uitbreiding	verbetering kwaliteit
Uitbreiding	verbetering kwaliteit
Uitbreiding	Behoud
Behoud	Behoud
Behoud	verbetering kwaliteit
ting. Leefgebied	

Conclusie ja mits, nee tenzij etc.	Urgentie?	Welke bij
Ja mits	2	
Onbekend	1	
Nee tenzij	2	
Onbekend	3	
Nee tenzij SH	1	
Onbekend	3	
Onbekend	0	
Nee tenzij SH	2	
Nee tenzij SH	2	
Onbekend	3	
Nee tenzij SH	1	
Onbekend	0	
Onbekend	3	
Onbekend	0	
Onbekend	0	
Onbekend	0	
Onbekend	0	
Ja mits H	2	
Nee tenzij SH	2	
Onbekend	3	
Nee tenzij S	1	
Onbekend	3	
Onbekend	0	
Onbekend	0	
Onbekend	0	
Onbekend	0	
Onbekend	0	
Onbekend	0	

Drents-Friese Wold & Leggelderveld	KDW	Huidige status
H3260A Beken met waterplanten: water	2400	geen overschreiding, additionaliteit aantoonbaar
H4010A Vochtige heiden	1071	73,4% ondr KDW, prognose voor 2030 = 14,6% matige overbelasting.
H7150 Pioniers-vegetatie met snavelbie	1071	75,1% ondr KDW, prognose voor 2030 = 17,7% matige overbelasting.
H2320 Binnenlandse kraaiheidebegroei	1071	5,0% ondr KDW, prognose voor 2030 = 81,2% matige overbelasting. Gezien de ligging in of nabij bos relatief een hoog % overbelast. Hoogste deposities rond 1700
H5130 Jeneverbesstruwelen	1071	Vrijwel gehele areaal matig overbelast, ook in 2030 nog. In 2030 depositiesprijding van 1625 tot 1757 mol.
H9190 Oude eikenbossen	1071	Vrijwel gehele areaal matig overbelast, ook in 2030 nog. In 2030 depositiesprijding van 1261 tot 1976 mol.
H2310 Stuifzandheide met struikhei	714	85,4% matig overbelast, de rest sterk overbelast (2x KDW), in 2030 nog 89,7% overbelast en 10% sterk overbelast. In 2030 depositiesprijding van 747 tot 1866 mol.
H2330 Zand-verstuiving	714	96,4% matig overbelast, de rest sterk overbelast (2x KDW), in 2030 nog 6,5 licht overbelast, 91,6% overbelast en 1,9% sterk overbelast. In 2030 depositiesprijding van 735 tot 1730 mol.
H6230 Heischrale graslanden	714	80,3% matig overbelast, de rest sterk overbelast (2x KDW), in 2030 nog 90,8% overbelast en 9,2% sterk overbelast. In 2030 depositiesprijding van 826 tot 1689 mol.
H4030 Droge heide	714	93,7% matig overbelast, de rest sterk overbelast (2x KDW), in 2030 nog 95,8% overbelast en 4,2% sterk overbelast. In 2030 depositiesprijding van 807 tot 2152 mol.
H3160 Zure vennen	714	78,3% matig overbelast, de rest sterk overbelast (2x KDW), in 2030 nog 1,5 licht overbelast, 83,9% overbelast en 14,5% sterk overbelast. In 2030 depositiesprijding van 777 tot 2080 mol.

H7110B Actieve hoogvenen heideveentj	714	82,9% matig overbelast, de rest sterk overbelast (2x KDW), in 2030 nog 86,4% overbelast en 13,6% sterk overbelast. In 2030 depositiesprijding van 829 tot 2080 mol.
H3130 Zwak gebufferde vennen	500	32,9% matig overbelast, 67,1% sterk overbelast, in 2030 nog 55,7% overbelast en 44,3% sterk overbelast. In 2030 depositiesprijding van 811 tot 1940 mol. Betreft 1 ven (1 locatie). Nu 100% sterk overbelast, in 2030 nog 85,1% matig overbelast en 14,9% sterk overbelast. In 2030 depositiesprijding van 811 tot 1081 mol.
H3110 Zeer zwak gebufferde vennen	429	
Rood Oranje Groen	Verslechtering vastgesteld en stikstof (een va behoud lijkt geborgd maar op basis van veget vegetatieontwikkeling is in lijn met instandhou	

Verwachting bij 50% reductie generiek invullende reductieheermaatregelen

100% onder KDW, additionaliteit aantoonbaar.

100% onder KDW, additionaliteit aantoonbaar.

100% onder KDW, additionaliteit aantoonbaar.

100% onder KDW, additionaliteit aantoonbaar.

100% onder KDW, additionaliteit aantoonbaar.
Met een generieke reductie waarschijnlijk geen
100% additionaliteit aantoonbaar. Aanvullende
reducties en/of beheermaatregelen
noodzakelijk, met name aan de noordrand en
zuidrand.

Met een generieke reductie waarschijnlijk geen
100% additionaliteit aantoonbaar. Aanvullende
reducties en/of beheermaatregelen noodzakelijk
aan de noordrand.

Met een generieke reductie waarschijnlijk geen
100% additionaliteit aantoonbaar. Aanvullende
reducties en/of beheermaatregelen
noodzakelijk, met name aan de noordrand en
zuidrand, heel lokaal.

Met een generieke reductie waarschijnlijk geen
100% additionaliteit aantoonbaar. Deels
veroorzaakt door ruwheid van het landschap
(ligging nabij bos). Aanvullende reducties en/of
beheermaatregelen noodzakelijk voor een
gering deel van het areaal.

Met een generieke reductie waarschijnlijk geen
100% additionaliteit aantoonbaar. Aanvullende
reducties en/of beheermaatregelen noodzakelijk
voor een gering deel van het areaal (ca 10ha)
met name zuid en oost

Met een generieke reductie waarschijnlijk geen 100% additionaliteit aantoonbaar. Aanvullende reducties en/of beheermaatregelen noodzakelijk voor een gering deel van het areaal (ca 2ha) met name zuidrand.

Met een generieke reductie geen 100% additionaliteit aantoonbaar. Aanvullende reducties en/of beheermaatregelen noodzakelijk met een grote spreiding door het gebied.

Met een generieke reductie geen 100% additionaliteit aantoonbaar. Aanvullende reducties en/of beheermaatregelen noodzakelijk in de buurt van Wateren.

n de) drukfactor(en)
atieontwikkeling blijft gewenste verbetering uit en stikstof (een van de) drukfactor(en)
dingsdoelstellingen

Beste collega's,

Inmiddels is er grote belangstelling voor het project(en) m.b.t. additionaliteit en natuurherstel. Er zijn ook behoorlijk wat initiatieven binnen provincies en LVVN die hier aan raken.

Om activiteiten meer in samenhang te brengen en te stroomlijnen hebben we een plan van aanpak opgesteld. Wat ons betreft een startdocument om van daaruit te kijken hoe we verder inzicht en overzicht kunnen houden op activiteiten rond dit thema, de opbrengst daarvan en hoe we van elkaar kunnen leren.

In het plan van aanpak is een 'start-up' voorzien die in grote lijn uit twee delen zal bestaan; elkaar informeren over lopende initiatieven en 'heel praktische' bespreken hoe we het project zo goed mogelijk vorm kunnen geven en wat daarvoor nodig is. We streven er naar de start-up in de tweede of derde week van juni te organiseren.

Inmiddels is de belangstelling vanuit de provincies groot, daarom wil ik voor degene die in de gelegenheid zijn (en de provincies die zich bij mij hebben gemeld) even dit overleg organiseren om de project start-up zo goed mogelijk voor te bereiden en te bereiden en beelden te delen. Daarvoor heb ik ook even de laatste versie van het Plan van Aanpak bijgevoegd. Dit document zullen we ook gebruiken bij de start-up.

MvG. 5.1.2e

Plan van Aanpak: Gebiedsgerichte Onderbouwing Additionaliteit Stikstofreductie Natura 2000

1. Inleiding en probleemstelling

De Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van maatregelen om op landelijke niveau tot een gunstige staat van instandhouding van de beschermde habitattypen en soorten te komen. Het is daarom noodzakelijk om de instandhoudingsdoelstellingen (zijnde behoud, verbetering en/of uitbreiding van stikstofgevoelige habitats) genoemd in de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden te borgen. Zo kan ook perspectief geboden worden voor het vlottrekken van de natuurvergunningverlening. Daarbij is bepalend of de instandhoudingsdoelstellingen blijvend gerealiseerd kunnen worden en of sprake is van (dreigende) verslechtering van de beschermde habitattypen. In de meeste N2000-gebieden is er sprake van een verslechtering van de beschermde habitattypen en worden de instandhoudingsdoelstellingen niet gehaald. Dit vereist een fors pakket van generieke en gebiedsspecifieke maatregelen, waarbij gekeken moet worden welke drukfactoren van invloed zijn. Naast stikstofmaatregelen zal dus ook gekeken moeten worden naar andere drukfactoren als water (vermesting en verdroging), invasieve exoten en tegengaan versnippering door het nemen van natuurherstelmaatregelen, die van invloed kunnen zijn op de achtergang van de natuur. Drukfactoren en natuurherstelmaatregelen zijn communicerende vaten. Niet in alle gebieden zal enkel reductie van stikstof toereikend zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.

Elk stikstofgevoelig Natura 2000-gebied is uniek en kunnen verschillen in de aanwezige habitattypen. Per Natura 2000-gebied zijn de te beschermen habitats en (habitats van) beschermde soorten vastgelegd, samen met hun instandhoudingsdoelstellingen. Wanneer er in een gebied geen verslechtering dreigt én de instandhoudingsdoelstellingen blijvend zijn geborgd, biedt dit weer ruimte voor de natuurvergunningverlening. Als er wel sprake is van (dreigende) verslechtering in een N2000-gebied, dan zullen er maatregelen getroffen moeten worden. De maatregelen kunnen per gebied verschillen. Pas als duidelijk is wat deze maatregelen doen en wanneer deze effectief zijn, kan er weer ruimte komen voor vergunningverlening in en rondom dat gebied. Dit biedt vervolgens weer perspectief voor de ondernemers om activiteiten te ondernemen.

Dit plan beschrijft een mogelijke aanpak om op gebiedsniveau inzichtelijk te maken wanneer en op welke wijze voldaan kan worden aan de instandhoudingsdoelstellingen (dus wanneer behoud is geborgd en er geen (dreigende) verslechtering is) en hoe in dat

kader gekomen kan worden tot een opgave voor het rijk en provincies. Als duidelijk is wat de opgave voor het rijk en provincies is, kan inzichtelijk gemaakt worden wanneer en welke maatregelen additioneel zijn en ingezet kunnen worden bij natuurvergunningverlening.

Bij het inzichtelijk krijgen van de opgave en de additionaliteit van mitigerende maatregelen wordt uitgegaan van een stapsgewijze aanpak per Natura 2000-gebied. Additionaliteit betekent hier dat mitigerende maatregelen voor projecten niet nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. De Kritische Depositie Waarde kan daarbij een uitgangspunt vormen.

Wanneer de Kritische Depositie Waarde wordt onderschreden in een gebied, kunnen significante gevolgen in beginsel op voorhand worden uitgesloten en zijn er geen mitigerende maatregelen nodig waardoor er ook geen vergunningplicht geldt. Zolang dat nog niet is bereikt, zal per gebied inzichtelijk moeten worden gemaakt met welke bron- en natuurmaatregelen de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden gehaald en verslechtering wordt tegengegaan.

Als verslechtering als gevolg van stikstof eenmaal is uitgesloten kan er een basis ontstaan om bv. intrekkingverzoeken te weigeren en voor de onderbouwing van additionaliteit bij vergunningaanvragen waarbij voor projecten intern of extern gesaldeerd wordt. Dit moet vanzelfsprekend gepaard gaan met blijvend werken aan het bereiken van de verbeter- en uitbreidingsdoelen voor de langere termijn door effectieve monitoring en bijsturing en het zo nodig treffen van aanvullende bron- en natuurmaatregelen.

In hoofdstuk 2 wordt het doel omschreven en welk resultaat opgeleverd zal worden. Hoofdstuk 3 beschrijft de projectorganisatie.

In hoofdstuk 4 wordt de aanpak in verschillende fasen uiteengezet en wie bij deze aanpak betrokken worden. In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden omschreven waaraan bij de uitvoering rekening gehouden moet worden. Hoofdstuk 6 geeft de planning weer en de kernvragen per stap. In de bijlage.....

2. Doelstellingen

1. Het doel is om samen met LVVN/DGNLGV, IPO, Bij12 en een aantal provincies per Natura 2000-gebied stapsgewijs een opgave (gebiedsgerichte doorrekening/kwantitatieve inschatting van de reductie-opgave) op te stellen. Deze doorrekening maakt per gebied inzichtelijk welke opgave nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen en te waarborgen. Daarnaast wordt in kaart gebracht hoe verdere verslechtering kan worden voorkomen. Zo wordt aangetoond hoe het behoud van natuurdoelen is geborgd en welke maatregelen bijdragen aan het realiseren van de verbeterdoelen.

2. Aan de hand van de gebiedsgerichte opgave, zoals genoemd onder punt 1, wordt per Natura 2000-gebied en per habitatype vastgesteld welke maatregelen noodzakelijk zijn om de opgave te realiseren.
3. Wanneer helder is welke maatregelen nodig zijn om de opgave te realiseren, wordt ook inzichtelijker hoe de additionaliteit van mitigerende maatregelen binnen projecten onderbouwd kan worden. Door dit inzichtelijk te maken, ontstaat er ruimte om de natuurvergunningverlening weer op gang te brengen.
4. In de opgave genoemd onder punt 1 wordt aangegeven wie van de partijen welke maatregelen uitvoert en hoe wordt gemonitord dat deze uitvoering geborgd is. Wat kan landelijk (generiek en gebiedsgericht) en wat kan provinciaal (generiek en gebiedsgericht). Welke afspraken kunnen hiervoor gemaakt worden wat is hiervoor nodig?

3. Projectorganisatie (aanvullen adhv PSU)

Dit plan van aanpak ziet op de uitvoering van een aantal casussen die in hun gezamenlijkheid beschouwd kunnen worden als een voorbeeld praktijk project (genaamd 'Additionaliteit') in het kader van de verkenning voor de aanpak stikstof. De resultaten van dit project zijn inzetbaar bij de andere praktijk projecten die in hetzelfde kader worden uitgevoerd, te weten de voorbeeldprojecten voor woningbouw, industrie en agrarische innovaties.

Bij de uitvoering van dit plan van aanpak wordt rekening gehouden met het concrete startpakket aan maatregelen die genoemd worden in de Kamerbrief van 25 april 2025 *Startpakket Nederland van het slot*.

De deelnemende partijen voeren de taken die voortvloeien uit dit project uit onder ieders eigen verantwoordelijkheid en binnen hun eigen bevoegdheden. LVVN zal de coördinerende rol op zich nemen,

Randvoorwaarden

- Actieve participatie en data-aanlevering door provincies (NDA's, beheerplannen, gebiedsanalyses, maatregelenoverzichten). Dit is al voorzien via de Wet stikstofreductie en natuurverbetering rapportage.
- Tijdige beschikbaarheid van en toegang tot benodigde expertise (ecologisch, juridisch, modelmatig, hydrologisch, bronmaatregelen, enz).
- Toegang tot en rekenkracht voor relevante tools (AERIUS, GIS)
- Ecologische herstel/ beheer-expertise.
- Expertise van o.a. TEO en RIVM.
- Constructieve samenwerking tussen Rijk, provincies, waterschappen en experts.
- Goede aansluiting bij lopende beleidstrajecten (stikstofaanpak, NDA's doelsturing, Omgevingswet).

Afbakening:

De actuele staat van instandhouding van habitattypen wordt beïnvloed door meerdere drukfactoren, waaronder stikstofdepositie, hydrologische verstoring, verdroging en versnippering. In dit onderzoek richten we ons bij de analyse van reductiemaatregelen primair op maatregelen die bijdragen aan het terugdringen van stikstofdepositie. Natuurherstelmaatregelen kunnen breder zijn en ook gericht zijn op andere drukfactoren dan stikstof, zoals hydrologisch herstel en bestrijding van verdroging of versnippering.

Daarbij hanteren we nadrukkelijk het uitgangspunt dat reductie- en herstelmaatregelen als onderdeel van één samenhangend en gebiedsspecifiek maatregelpakket worden beschouwd. Het doel is om per Natura 2000-gebied en habitatype een integrale aanpak te formuleren die effectief bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelen.

Wie is de opdrachtgever?

4. INHOUD ONDERZOEK

- In samenwerking tussen het LVVN/DGNLGV, Bij12 en een x-tal provincies wordt per pilotgebied (in elke provincie wordt één gebied als praktijkvoorbeeld aangewezen) verkend hoe aan de hand van de hieronder beschreven stappen de opgave voor het betreffende gebied geformuleerd kan worden en hoe de onderbouwing voor het bepalen van additionaliteit vormgegeven kan worden.
- Als praktijkvoorbeeld-gebieden kunnen Natura 2000-gebieden worden aangewezen¹:
 - a. Waarvan de verschillende habitattypen kunnen worden ingedeeld in categorieën of classificaties en die representatief zijn voor andere Natura 2000-gebieden;
 - b. Waarvan de verschillende habitattypen opgenomen zijn op de urgentielijst van Bobbink² (rode/oranje habitats);
 - c. Op basis van de uitkomsten van de NDA: dus gebieden die in bepaalde mate boven de KDW zitten, dan wel waar verslechtering geconstateerd is, dan wel waar verslechtering niet is uitgesloten, dan de overige gebieden/gebieden waaraan gewerkt moet worden in het kader van de landelijke opgave om tot een gunstige staat van instandhouding te komen;
 - d. op basis van de mate van overschrijding van de KDW: gebieden met een sterke overschrijding, matige overschrijding, lichte overschrijding.

¹ In de PSU kunnen we bepalen welke criteria leidend zijn.

² De urgentielijst van Bobbink betreft een wetenschappelijk onderbouwde prioritering van stikstofgevoelige Natura 2000-habitattypen en leefgebieden die dringend herstel behoeven vanwege overschrijding van de Kritische Depositiewaarde (KDW).

- e. Gebieden met een te bepalen maximum variatie aan habitattypen waarvoor per type bepaald kan worden welke depositiedaling er nodig is om verslechtering tegen te gaan. Welke voorwaarden worden daarbij gehanteerd (KDW/KDW+)?
- f. Op basis van projecten die vallen onder het praktijk portofolio (PRAPO).
- g. Op basis van deelnemende provincies.

Deze pragmatische werkwijze richt zich op twee sporen. Ten eerste het prioriteren van bronmaatregelen om ernstige overbelasting terug te dringen naar een matig niveau bij de 16 meest urgente habitattypen, gebaseerd op de urgentielijst van Bobbink. Ten tweede het inzetten van aanvullende natuurherstelmaatregelen, zoals herstel van hydrologische systemen om vermesting, verdroging en verzuring tegen te gaan, evenals maatregelen tegen versnippering, verstoring en invasieve exoten.

Het is noodzakelijk om daarbij aan te geven binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zullen zijn.

Om dit uit te werken kunnen de volgende stappen doorlopen worden:

- 1) Bepalen van de ecologische opgave. De actuele staat van instandhouding wordt via natuurdoelanalyses (NDA's) geanalyseerd en de mate van overschrijding door stikstofdepositie van de Kritische Depositiewaarde (KDW) per relevant habitatype wordt beoordeeld.
Zijn er nog andere bronnen en mogelijkheden om de huidige staat te kunnen beoordelen?
- 2) Er wordt geïnventariseerd welke andere drukfactoren medebepalend zijn voor de verslechtering van de habitattypen en invloed op de actuele staat van instandhouding.
- 3) De minimaal benodigde stikstofdepositiereductie wordt per habitatype en per gebied gekwantificeerd, op basis van juridische en ecologische vereisten. Deze reductie is gericht op het stoppen van verslechtering en het creëren van de condities die herstel mogelijk maken.
- 4) Per gebied wordt geïnventariseerd welke stikstofbronnen bijdragen aan de depositie op de relevante habitattypen. Deze bronnen worden geprioriteerd op basis van hun bijdrage aan de overbelasting. Per bron worden mogelijke emissiereductiemaatregelen in beeld gebracht, inclusief de verwachte effecten op depositie per habitatype en de uitvoerbaarheid van deze maatregelen.

Parallel daaraan wordt vastgesteld welke aanvullende natuurherstel- of verbetermaatregelen noodzakelijk zijn binnen het gebied, mede in relatie tot de landelijke instandhoudingsdoelen. Dit omvat een analyse van de kritische depositiewaarden, actuele en historische kwaliteit, trends en beschikbare herstelmaatregelen. Informatie hiervoor wordt onder andere ontleend aan de

Landschapsecologische Systeemanalyse (LESA) en bredere natuurdoelanalyses (NDA's).

Daarbij wordt beoordeeld of – en onder welke voorwaarden – verslechtering juridisch kan worden uitgesloten, ook wanneer de kritische depositiewaarde (KDW) (blijvend) licht wordt overschreden. Dit vraagt om een integrale afweging van bronmaatregelen en natuurherstelmaatregelen, waarbij wordt vastgesteld wanneer deze maatregelen voldoende zekerheid bieden om verslechtering te stoppen of te voorkomen.

In dit kader wordt tevens bepaald of en wanneer mitigerende maatregelen aanvullend kunnen worden ingezet in het kader van vergunningverlening, en welke voorwaarden daaraan verbonden zijn. Dit vraagt om een gebiedsspecifieke aanpak, gekoppeld aan een continue cyclus van monitoren, evalueren en bijsturen van bron- en natuurherstelmaatregelen, gericht op het behalen van de instandhoudingsdoelen én het realiseren van langetermijnambities voor natuurverbetering en -uitbreiding.

5. Aanpak

De voorgestelde aanpak wordt uitgevoerd in samenhang met de praktijk profoliole (Prapo)-projecten, met LVVN in een initiërende en faciliterende rol. LVVN stimuleert partijen om gezamenlijk stappen te concretiseren, knelpunten aan te pakken en kansen te benutten, zonder het eigenaarschap van bevoegde partijen over te nemen. Daarbij worden bestaande instrumenten en samenwerkingsstructuren maximaal ingezet.

Fase 0: Project start-up (PSU)

Het doel van de project-start-up is om de meest recente inzichten te delen en duidelijkheid te scheppen over de scope, de doelen en de verwachtingen van het uit te voeren project. Daarbij wordt gewerkt aan draagvlak onder stakeholders en teamleden, en aan het creëren van een solide basis voor planning, uitvoering en besluitvorming van dit plan van aanpak. Dit plan, inclusief de hierna beschreven stappen, vormt het uitgangspunt voor de project-start-up. Het doel van de project start-up is om overeenstemming te krijgen op het voorliggende plan van aanpak. Op basis van de bespreking tijdens de start-up wordt het plan waar nodig aangevuld en bijgesteld. Zie bijlage 1 voor de opzet van de start-up.

Fase 1: Voorbereiding & Analyse

1. Selectie pilotgebieden:

- Op basis van de hiervoor genoemde criteria wordt een keuze gemaakt van 1 Natura 2000-gebied per deelnemende provincie. Eén van de gebieden

betreft de Wieden-Weerribben waar reeds een start is gemaakt met de provincies,

- Keuze van gebieden gebaseerd op projecten uit het prapo, het gaat hierbij dus om projecten breder dan alleen landbouw, maar mogelijk ook Defensie, woningbouw, energie, infrastructuur of industrie.
- Spreiding over provincies én spreiding in (hoeveelheid) habitattypen. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van NDA-oordelen, mate van KDW-overschrijding, beschikbaarheid van overige data waaruit mede de huidige stand van de natuur opgemaakt kan worden.

2. Ecologische analyse per habitat:

- Inventariseren van beschikbare informatie (deskresearch) per relevant habitatype binnen de pilotgebieden: NDA-oordeel (ja, ja mits, nee tenzij?) over actuele staat van instandhouding (evt. aanvullende data), KDW-overschrijding. Ook kan gebruik gemaakt worden van overige informatie zoals bijvoorbeeld beheerplannen en de WSN-rapportages. **Zijn er nog meer bronnen?**
- Vaststellen van de ecologische *baseline* en urgentie per habitat.

3. Inventariseren drukfactoren:

Welke drukfactoren zijn bepalend voor de huidige staat van het natuurgebied?

4. Bepalen reductiebehoefte:

- Kwantificeren van de *minimaal* benodigde depositiedaling per habitat om te voldoen aan juridische/ecologische vereisten (stopzetten verslechtering/initiëren herstel).
- Gebruik van AERIUS, ecologische beoordelingen, en inzichten uit gebiedsanalyses/beheerplannen/overige rapportages.

5. Analyse maatregelen & Ruimte om additionaliteit van mitigerende maatregelen te onderbouwen

- Desk-studie (NDA's) en kwantificeren van reeds genomen en (geborgde) maatregelen (bron- en natuurmaatregelen).
 - Voorbeeld

In het kader van de pilot Wieden-Weerribben wordt een uitvraag voorbereid om de depositiedaling door (grondgebonden) maatregelen door de omliggende provincies (Friesland, Flevoland, Overijssel, Gelderland, Drenthe).
- Identificeren van de resterende opgave/ruimte.

Fase 2: Onderbouwing en toetsing

6. Ontwikkelen gebiedsspecifieke motiveringslijn:

- Opstellen van een gestructureerde onderbouwing per (cluster van) habitat(s) die behoud aantoonst.
- Focus op toepasbaarheid voor vergunningverlening (compenserende maatregelen, intern en extern salderen) en relatie met natuurdoelbereik. Format ontwikkelen (motiveringsmatrix/document).

7. Evaluatie, opschaling en koppeling aan beleid:

- Evalueren van de ontwikkelde methode op robuustheid en praktische bruikbaarheid, dit kan in de praktijk portofolio (voorbeeldprojecten).
- Verkennen van mogelijkheden voor landelijke toepassing en integratie in bestaande systemen.

PROJECTTEAM

Deze aanpak wordt uitgevoerd door LVVN/DGNLGV, Bij12 en de provincies
Elke deelnemende partij draagt bij onder zijn eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

BESLISSINGEN EN GREMIA

COMMUNICATIE

6. Planning en Kernvragen per stap

STAP	ACTIVITEIT / MIJLPAAL	TIJDPAD (WEEK) CONCEPT	KERNVRAGEN / OUTPUT PER STAP
1	Project Start Up en Selectie Pilotgebieden	22-23	Zijn de geselecteerde gebieden representatief qua problematiek en databeschikbaarheid? Definitieve lijst pilotgebieden.
2	Ecologische Analyse per Habitat	24-26	Wat is de vastgestelde ecologische baseline, KDW-druk en urgentie per relevant habitat? Synthese per gebied.
3	Inventariseren drukfactoren	24-26	Welke drukfactoren zijn bepalend voor de huidige staat van het betreffende gebied/habitatype?
3	Bepalen Reductiebehoefte	27-29	Welke depositiedaling is minimaal nodig per habitat om verslechtering te stoppen / herstel te starten? Gekwantificeerde reductiedoelen per habitat.
4	Analyse Maatregelen & Ruimte om additionaliteit van mitigerende maatregelen te onderbouwen	30-35	Welke (combinatie van) maatregelen levert aantoonbaar reductie op? Wat is de resterende opgave/ruimte? Overzicht maatregelen & potentieel.

7. Output van het Project

1. Een methodiek voor het gebiedsgericht bepalen van de ecologische opgave, aanpak op drukfactoren en het onderbouwen behoud en verbetering. (zie als voorbeeld bijlage 4)
2. Een format voor de juridisch-ecologische motiveringslijn, bruikbaar voor vergunningverlening. (zie voorbeeld beslisboom in bijlage 3)
3. Analyse en motiveringslijnen voor de geselecteerde pilotgebieden.
4. Een advies over de mogelijkheden voor landelijke implementatie, integratie met bestaande instrumenten (AERIUS, KPI's) en koppeling aan doelsturing.

5. Stappenplan voor een initiatiefnemer/vergunningaanvrager wat doorlopen kan worden en waarmee additionaliteit aan te tonen is.
6. Beslisboom gunstige staat van instandhouding (en additionaliteit) Zie als voorbeeld bijlage 3.

Bijlage 1 project start up.

Bepalen deelnemers aan de project start up:

1. collega's vergunningverleners, juristen, ecologen, data-specialisten, 'verdelen' we de expertise over de provincies zodat de groep ook weer niet te groot wordt,,
2. wie nog meer? Ministerie, terreinbeheerders, agrarische collectieven die actief zijn in het gebied?

Vraag: Voorafgaande aan de project start up bepalen in welke gebieden we aan de slag gaan?

1. Doel van de Project-Startup

De PSU heeft als doel:

Duidelijkheid over de scope, doelen en verwachtingen.

Draagvlak bij stakeholders en teamleden.

Een solide basis voor planning, uitvoering en besluitvorming.

Bijstellen en vaststellen stappen in dit Plan van Aanpak.

2. Belangrijke Uitkomsten

Na een succesvolle PSU zijn de volgende zaken helder en vastgelegd:

Projectdoel(en): Wat willen we bereiken?

Scope en afbakening: Wat hoort er wel en niet bij?

Belanghebbenden: Wie zijn betrokken en wat is hun rol?

Succescriteria: Wanneer beschouwen we het project als geslaagd?

Randvoorwaarden: Budget, tijdslijnen, resources en afhankelijkheden.

Risicoanalyse: Wat zijn mogelijke knelpunten en hoe minimaliseren we ze?

Aanpak en fasering: Hoe wordt het project uitgevoerd?

Communicatieplan: Hoe en wanneer wordt gecommuniceerd?

3. Stappen en Vragen voor een Effectieve PSU

Hieronder een stappenplan met essentiële vragen:

Stap 1: Voorbereiding

Wat is de aanleiding van het project?

Wat is de gewenste impact/resultaat?

Zijn alle benodigde mensen aanwezig?

Output: Duidelijkheid over de context en betrokkenen.

Stap 2: Doel en Scope Vaststellen

Wat willen we bereiken? (SMART-doelen)

Wat hoort er wel en niet bij?

Welke deliverables moeten worden opgeleverd?

Output: Geaccepteerd en vastgelegd projectdoel en scope.

Stap 3: Stakeholderanalyse

Wie zijn de belangrijkste stakeholders?

Wat zijn hun belangen en verwachtingen?

Wie heeft welke verantwoordelijkheden?

Output: Overzicht van stakeholders en hun rollen.

Stap 4: Kritieke Succesfactoren en Randvoorwaarden

Wat moet absoluut goed gaan voor succes?

Welke externe factoren beïnvloeden het project?

Wat zijn budget, tijdslijnen en beschikbare middelen?

Output: Duidelijke succescriteria en randvoorwaarden.

Stap 5: Risicoanalyse

Welke risico's kunnen het project beïnvloeden?

Wat is de impact en kans van elk risico?

Welke maatregelen kunnen risico's minimaliseren?

Output: Een risicoregister met beheersmaatregelen.

Stap 6: Aanpak en Fasering

Zijn de juiste stappen in dit plan van aanpak beschreven?

Welke mijlpalen en beslismomenten zijn er?

Hoe worden taken verdeeld?

Output: Een projectplan met fases, taken en planning.

Stap 7: Communicatie en Afstemming

Wie moet wanneer geïnformeerd worden?

Hoe verlopen rapportage en besluitvorming?

Hoe borgen we samenwerking en verwachtingen?

Output: Een communicatie- en overlegstructuur.

4. Afronding PSU en Volgende Stappen

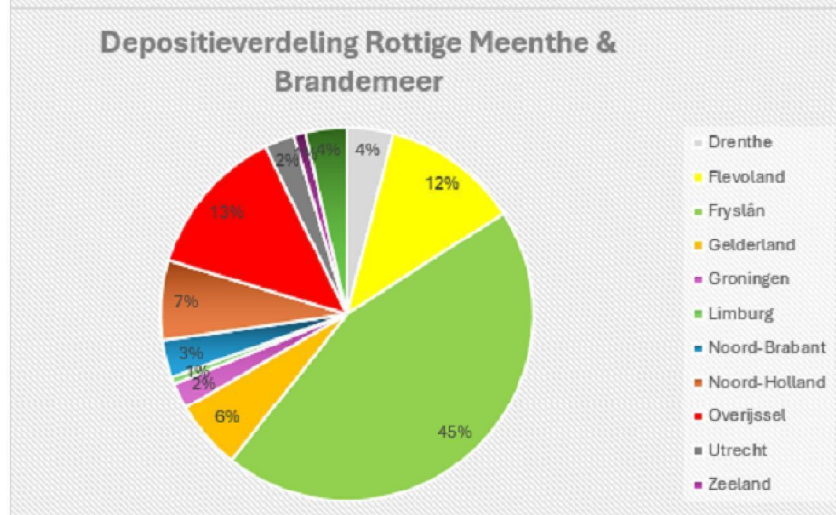
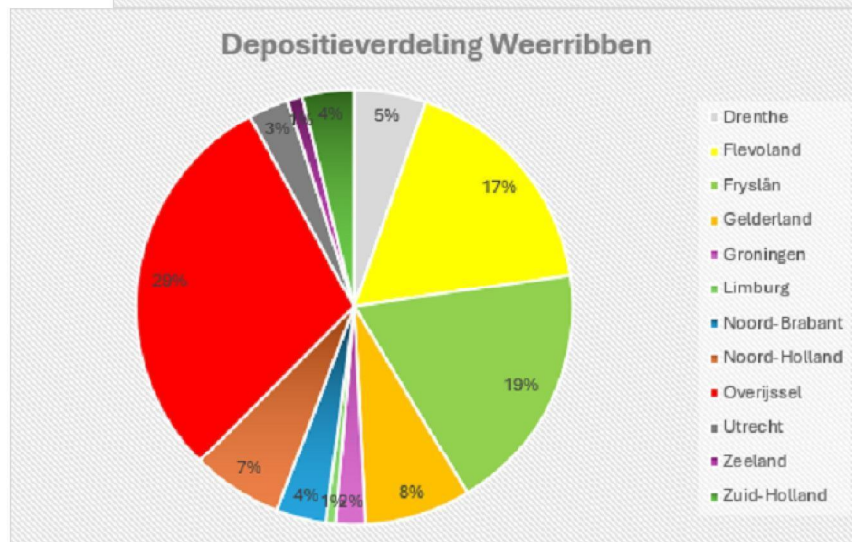
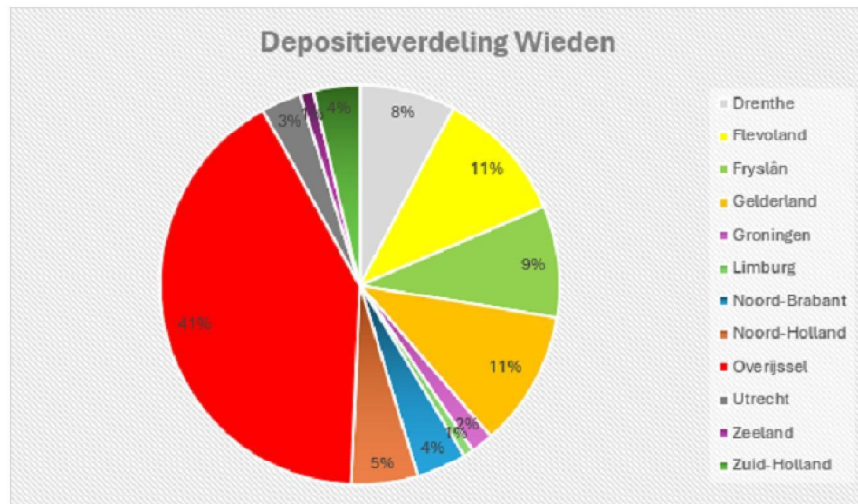
Alle uitkomsten worden vastgelegd in een projectinitiatiedocument (PID).

Akkoord en commitment van alle belanghebbenden.

Heldere No-Go beslissing of deelbeslissingen voor de start van de uitvoering

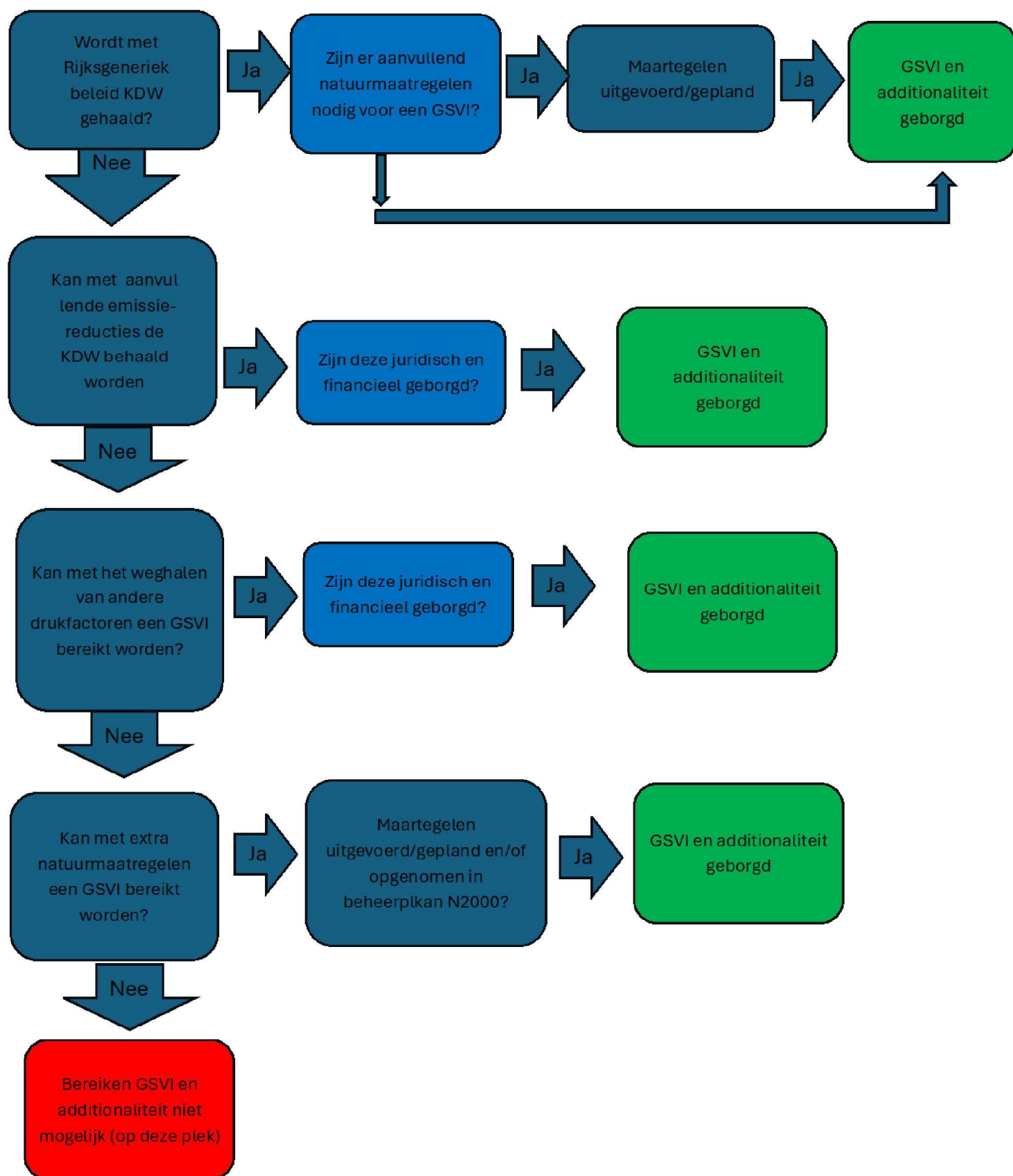
Bijlage 2

Voorbeeld depositieverdeling



Bijlage 3

Beslisboom gunstige staat van instandhouding (en additionaliteit) *Per habitattype uit te voeren*



Bijlage 1 – Actualiteiten PAS- meldingen

Graag brengen we u een update van de belangrijkste ontwikkelingen op het PAS-meldingen dossier. Om de AAC leden en BAC leden op de hoogte te brengen van deze ontwikkelingen agenderen we deze actualiteiten notitie. Hierna volgen diverse onderwerpen die actueel zijn en bestuurlijk relevant. De onderwerpen worden op hoofdlijnen aangestipt. Mocht dit leiden tot vragen kan dit apart geagendeerd worden.

Wijziging Omgevingswet voor de zomer

De voorgenomen wijziging van de Omgevingswet om tot verlenging van het legalisatieprogramma te komen is ter advisering aan de RvS aangeboden. Het advies van de RvS geeft aan dat de term legalisatie niet meer passend is gezien de verbrede aanpak en dat onvoldoende duidelijk is op basis waarvan er afgezien kan worden van handhaving. De maatregelen die tot een oplossing moeten leiden zijn onvoldoende concreet gemaakt. Het advies is om het wetsvoorstel aan te passen voor deze bij de tweede kamer ingediend wordt. De huidige Omgevingswet geeft het Rijk en de provincies de opdracht tot legalisatie van de projecten waarvoor ten tijde van het programma aanpak stikstof 2015–2019 (PAS) geen natuurvergunning nodig was. Bij de wijziging van de Omgevingswet wordt niet langer alleen ingezet op legalisering, maar ook op andere oplossingen, waarmee wordt aangesloten bij de bredere maatwerkaanpak. Dit is in overeenstemming met de Kamerbrief van 28 november 2024. Ook verlengt dit wetsvoorstel de periode om een oplossing te vinden voor de PAS-melders tot 1 maart 2028. Het wetsvoorstel is aangepast n.a.v. het advies RvS en zal voor de zomer in de tweede kamer behandeld worden (is 23 mei geagendeerd in de MR). Er wordt niet langer van een legalisatieprogramma gesproken maar een maatwerkaanpak PAS-projecten en voor bronmaatregelen wordt er verwezen naar de uitkomst van de MC E&N. In hoeverre dit tegemoet komt aan de opmerkingen van de RvS is afwachten. Mogelijk zal dit pas in de jurisprudentie duidelijk worden.

Meest recente uitspraken in zaken over PAS-melders

Rechtbank Noord-Nederland 16 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1462: uitspraak over handhaving bij acht PAS-melders in Friesland. De rechtbank vernietigt alle acht besluiten om af te zien van handhaving om uiteenlopende redenen. In één van de zaken is onvoldoende onderzoek verricht naar een referentiesituatie die kon worden ontleend aan een Hinderwetvergunning van 1981. In een andere zaak concludeert de rechtbank dat GS onvoldoende hebben onderzocht welke agrarische percelen in de referentiesituatie als agrarisch perceel in gebruik zijn geweest. De rechtbank schuift verder de ecologische beoordeling terzijde omdat deze slechts ziet op Ameland en Alde Feanen en niet de andere betrokken Natura 2000-gebieden, waardoor deze niet representatief kan worden geacht. Helaas wordt er dus niet op de inhoud van deze beoordeling ingegaan.

In de media zijn n.a.v. deze uitspraak berichten verschenen met de strekking dat de provincie nu wel móet gaan handhaven, maar dat is dus niet de strekking. De uitspraak bevat met name een

opdracht om de situatie(s) beter in kaart te brengen. Daarvoor geldt wel dat dat aanzienlijke onderzoekslasten vergt. Wat in deze zaken ook meespeelde was dat financiering van natuurmaatregelen is weggefallen, dit is ter zitting ook besproken. Verder is het opvallend dat de rechtbank niet ingaat op het legalisatieprogramma dat nu inmiddels verstreken is. GS van Friesland moet in alle 8 zaken een nieuw besluit nemen.

Rechtbank Noord-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1525: uitspraak over handhaving bij 8 PAS-melders in Drenthe. De rechtbank vernietigt alle acht besluiten om af te zien van handhaving. De ecologische onderbouwing wordt als onvoldoende beoordeeld, met name op het onderdeel cumulatie. De gevolgen van het niet-handhaven voor Natura 2000-gebieden zijn volgens de rechtbank onvoldoende concreet in beeld gebracht. De rechtbank geeft hierbij aan dat het beschrijven in een passende beoordeling dat de bijdrage van de bedrijven gering is, onvoldoende is. Volgens de rechtbank is er geen concreet zicht op legalisatie en is de onevenredigheid onvoldoende onderbouwd. GS van Drenthe moet in alle 8 zaken een nieuw besluit nemen.

Een meer uitgebreide reflectie op deze recente uitspraken zal binnenkort separaat in de AAC en BAC gebracht worden.

Impact uitspraak 18 december 2025 intern salderen

In de uitspraak van 18-12-2024 is bepaald dat intern salderen vergunningplichtig is, deze uitspraak heeft veel impact op de mogelijkheid om PAS-melders te helpen aan een oplossing. Een van de oplossingen voor PAS-melders was gebruik maken van intern salderen zodat men viel binnen de referentie van de vergunning; hiermee zou de illegale situatie opgelost zijn. Nu geldt hier alsnog een vergunningplicht en blijken dergelijke situaties uit de periode jan 2020-2025 met terugwerkende kracht vergunningplichtig te zijn. Hier is een separate notitie over toegevoegd die eveneens geagendeerd is in de AAC van 6 juni.

SVZ Beoordeling handhavingsverzoeken i.r.t. MC E&N

Voor PAS melders is met het eindigen van het legalisatieprogramma een nog onzekerdere tijd aangebroken. Niet alleen hebben ze geen zicht op legalisatie maar is er ook een grotere kans op handhaving. Zeker nu één van de argumenten weg valt die onderdeel uit maakte van de verweerlijn om af te zien handhaving. De 'zicht op legalisatie' zal op een andere wijze onderbouwd moeten worden dan het verwijzen naar het legalisatieprogramma. De belangenafweging tussen het natuurbelang en het belang van de ondernemer kunnen aanleiding geven af te (blijven) zien van handhaving. Hiervoor is er wel zicht nodig op een geborgd pakket aan maatregelen. Inmiddels is bekend dat de MC E&N alleen een startpakket heeft opgeleverd. Dit startpakket is nog onvoldoende gedetailleerd en ook juridisch en financieel onvoldoende geborgd om mee te kunnen in een verweerlijn om van handhaving af te zien. Ook kan in- of extern salderen met het huidige pakket nog niet worden gestart; vergunningverlening is nu vrijwel niet mogelijk.

Verschillende provincies zijn zelf ook bezig met maatregelen en/of het onderbouwen van additionaliteit. Dat zal vrijwel altijd in aanvulling op een generiek maatregelenpakket zijn. De MC E&N heeft aangekondigd voor Prinsjesdag verder te werken aan een nadere invulling van het

pakket en aan de borging. In welke mate dat lukt en in hoeverre dit pakket dan wel betrokken kan worden in een verweerlijn om van handhaving af te zien moet nog worden afgewacht.

Inzet SSRS/SPIN en doelenbanken

Het Rijk is aan het kijken naar de inzet van de ruimte uit het SSRS en de SPIN voor de afwending van handhaving PAS-melders. Ook kijkt het Rijk naar de inzet van andere (natuur-)maatregelen als de Lbv en de Lbv-plus. Bestuurlijk is afgesproken dat provincies zullen kijken of de ruimte uit de provinciale doelenbanken gebruikt kunnen worden om af te zien van handhaving. Op basis van een eerste verkenning lijkt maar een gering deel van de huidige handhavingsverzoeken te passen op de ruimte uit de banken. Hiermee kan deze ruimte voor slechts enkele PAS-melders als verweerlijn dienen om van handhaving af te zien. Aanvullend kan mogelijk de ruimte uit natuurmaatregelen (b.v. LBV en LBV+) ingezet worden om van handhaving af te zien. Indien het aantal handhavingsverzoeken sterk wordt uitgebreid wordt de toerijkendheid van de beschikbare ruimte kleiner.

RKO en PAS-melders

Het instellen van een rekenkundige ondergrens van 1 mol kan van betekenis zijn voor PAS-melders. Het beeld lijkt te bestaan dat hiermee alle PAS-melders geholpen zullen zijn, wat niet het geval is. Uit de analyse van de gegevens van PAS-melders, aangeleverd door 7 provincies maken we op dat relatief veel van de PAS-melders onder de 1 mol blijven. Dit is gebaseerd op de Aerius uitdraai van de PAS-melders (uit een Aerius versie van jaren geleden). Toch is hier een winstwaarschuwing op zijn plaats, er zijn verschillende onzekerheden. De meeste PAS-melders zijn veehouders, die hebben een stalsysteem met een emissiefactor (de oude RAV codes) in de berekening die leidt tot het oordeel dat ze onder de 1 mol blijven. Over die emissiefactoren is veel onzekerheid waardoor er alsnog PAS-melders een hogere feitelijke depositie kunnen hebben dan die 1 mol. Ook zou beweiden en bemesten als onlosmakelijk onderdeel van de activiteit gezien kunnen worden. Het (tijdelijk) staken van bemesting kan immers als passende maatregel (maatregel ten behoeve van natuur) dienen, dat hebben provincies in de verweerlijn om af te zien van handhaving zelf ook naar voren gebracht. Als de veldemissie meegerekend moeten worden dan blijft een veel kleiner deel van de PAS-melders onder die 1 mol. Tot slot bestaat het risico dat milieuorganisatie intrekingsverzoeken indienen tegen de PAS-melders zolang er geen geborgd pakket ligt. De handhavingsverzoeken waren alleen gericht op de PAS-melding, een intrekingsverzoek kan gericht worden op het hele bedrijf. Of en in welke mate deze punten aan de orde zullen zijn is op voorhand niet in te schatten, maar ze behelzen wel een risico. Een zorgvuldige implementatie en communicatiestrategie is van belang. Daarnaast hebben veel PAS-melders behoefte aan de rechtszekerheid van een vergunning. De RKO geeft geen vergunningplicht onder de 1 Mol, waardoor aan deze wens van PAS-melders niet tegemoet gekomen kan worden.

WOO verzoek

Op 15 februari 2023 heeft RVO een Woo-verzoek ontvangen namens MOB voor een overzicht van alle bedrijfsadressen die zich hebben aangemeld voor het legalisatieprogramma PAS-melders. Hierin zit een verschil met het Woo-verzoek van LNVN uit 2019 waarin bedrijfsadressen van alle PAS-melders openbaar zijn gemaakt. Niet alle bedrijven die zich hebben aangemeld voor het legalisatieprogramma hebben namelijk ook een PAS-melding gedaan.

Artikel 5.1 van de Wet open overheid beschrijft wanneer afgezien kan worden van openbaarmaking. Nu de gevraagde informatie betrekking heeft op milieu-informatie kan deze informatie niet worden geweigerd. Gegevens over een locatie waar emissie plaatsvindt, moeten worden gezien als emissiegegevens. Dat blijkt uit een uitspraak van de Raad van State van 27 januari 2021 over PAS-melders (ECLI:NL:RVS:2021:153)

Dit leidt tot de conclusie dat locatiegegevens over PAS-melders en ook de ondernemers die zich hebben gemeld voor legalisatie zonder een onderliggende PAS-melding, als emissiegegevens moeten worden aangemerkt. Op grond van artikel 5.1, lid 7, van de Woo, kan een verzoek om openbaarmaking van dergelijke gegevens niet worden geweigerd.

Onlangs heeft de Minister het publicatiebesluit ingetrokken en krijgen alle PAS-melders eerst de gelegenheid om een zienswijze in te brengen op de openbaarmaking. De verwachting is dat dit alleen zorgt voor extra uitstel. Inmiddels is de Minister door het Adviescollega Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) gewezen op het voeren van een onnodige, langdurige en kostbare procedure die boeren de verkeerde indruk wekt. Het wekt de suggestie dat boeren publicatie van gegevens kunnen tegenhouden terwijl daar wettelijk geen ruimte voor bestaat.

MGB

Een van de regelingen voor PAS-melders die mogelijkheden biedt voor een subsidie voor (gedeeltelijke) beëindiging, is de MGB binnen de kaders van de Rpmp. De provincies hebben veel zorgen over de mogelijke staatssteun risico's met het toepassen van deze MGB regeling voor de PAS-melders. Hierdoor is er terughoudendheid in het openstellen van de regeling voor PAS-melders. De provincies willen voorkomen dat het risico van terugbetaling bij de PAS-melder komt te liggen.

Deze risico's die gezien worden, zijn in een technische briefing besproken met de juristen van WJZ- LVVN om de provincies alsnog het comfort te bieden voor openstelling. Uitkomst van dit overleg is dat erover en weer meer verheldering is over elkaars standpunten.

Inhoudelijk zit het risico er nu nog in dat er mogelijk sprake kan zijn van een onvermijdelijke sluiting waarmee niet deelgenomen mag worden aan deze regeling. Volgens LVVN kan beargumenteerd worden dat er geen sprake is van onvermijdelijke sluiting door het verlengen van het legalisatietraject, maar ook het vooruitzicht van de RKO.

Daarnaast wordt nader onderzocht of in de subsidiebeschikking expliciet kan worden opgenomen dat het voor de PAS-melders niet nodig is dat zij beschikken over een Nb-vergunning en dat Pas melders voldoen aan het landbouwsteunkader. Of en in welke mate de beschikking aan de wensen van provincies tegemoet kan komen moet nog worden afgewacht en kan medebepalend zijn voor de voorgedragen GS besluiten.

Afgesproken is het volgende proces.

- de provincies zullen individueel de GS de keuze voorleggen voor al dan niet openstellen van de MGB voor PAS-melders, met daarin de argumentatie en risico's zoals in de technische briefing zijn besproken,
- de uitkomsten van de GS-en worden teruggekoppeld in de BAC en op basis hiervan wordt bepaald of agendering in het BO met de minister nog nodig is.

Op 6 juni 2025 Agendapunt

Datum	6 juni 2025
Portefeuillehouder	Bespreken 19-5: 5.1.2e (NH), 5.1.2e (FR), 5.1.2e (ZH)
Inlichtingen bij	5.1.2e (BIJ12), 5.1.2e (BIJ12), 5.1.2e (IPO)
Telefoon	5.1.2e (5.1.2e)
Onderwerp	Actualiteiten PAS-meldingen

Kern van het onderwerp

In deze ter informatie notitie wordt u bijgepraat over de laatste actualiteiten die spelen binnen het dossier PAS-meldingen.

Voorstel/gevraagd besluit:

De AAC adviseert de BAC om:

- Kennis te nemen van de actualiteiten rond het dossier PAS meldingen.

Aanleiding/context

Bestuurlijke opdracht: dossier legalisatie PAS-meldingen

In deze ter informatie notitie wordt u bijgepraat over de laatste actualiteiten die spelen binnen het dossier PAS-meldingen.

Beeldvorming

Er speelt voortdurend veel op het dossier van de PAS-melders. In deze notitie wordt kort geschetst wat de laatste stand van zaken is op de verschillende actuele onderwerpen die direct verband houden met de PAS-melders.

Uitkomsten bespreking werkgroep/AAC /portefeuillehouder(s)overleg

- De diverse overleggen (PAS-projectleiders, Taskforce PAS-meldingen, portefeuillehouders VTH) zijn op de hoogte van het versturen van deze actualiteiten notitie.

Samenhang andere IPO-opgaven

In deze notitie gaat het slechts om de problematiek van de PAS-melders. Er zijn vele verbanden met andere opgaven; zoals de ontwikkelingen rondom de kopgroep en MC E&N, een hogere rekenkundige ondergrens, handhavings- en intrekingsbeleid etc. Deze andere opgaven of aspecten die niet de PAS-melders aangaan worden hier even buiten beschouwing gelaten.

Consequenties

De onzekerheid onder PAS-melders is groot, toch zijn er geen consequenties vanwege deze notitie; er wordt ook geen besluit gevraagd. Uiteraard hebben de ontwikkelingen die beschreven worden wel consequenties en vergroten die de onzekerheid bij PAS-melders.

Bijlagen

- Actualiteiten PAS-meldingen.

Bijlage 1 – opnieuw onzekerheid voor PAS melders n.a.v. intern salderen uitspraken

Uit de 18 december uitspraken van de Raad van State¹ blijkt dat intern salderen gezien moet worden als een mitigerende maatregel. Dit betekent dat wanneer intern salderen wordt toegepast bij de wijziging of uitbreiding van een activiteit of een project, hiervoor een passende beoordeling noodzakelijk is. Daarom is sprake van een vergunningplicht. Omdat intern salderen wordt gezien als mitigerende maatregel, moet de referentiesituatie waarmee intern gesaldeerd wordt voldoen aan het additionaliteitsvereiste.

Ook voor PAS-melders heeft deze uitspraak gevolgen. De PAS-melders die waren voorzien van een oplossing op basis van intern salderen hebben door de 18 december uitspraken mogelijk alsnog een natuurvergunning nodig. Deze PAS-melders zijn in drie groepen onder te verdelen.

1. Aangemeld legalisatieprogramma

Er zijn 2557 legalisatieverzoeken door PAS-melders ingediend uit het oorspronkelijke totaal van 3637 PAS-meldingen. Tot op heden hebben ruim 150 positief geverifieerde PAS-melders een bestuurlijk rechtsoordeel (hierna ook: 'BRO') of een positieve weigering ontvangen, omdat hun beoogde activiteit paste binnen hun referentiesituatie. Deze PAS melders hadden hiermee een oplossing. Deze oplossing is nu komen te vervallen waardoor deze PAS-melders mogelijk alsnog gelegaliseerd dienen te worden.

De groep van 150 geeft nog niet een compleet beeld. Mogelijk zijn er meer deelnemers aan het legalisatieprogramma die binnen hun referentie blijven, maar waarvoor dit door het ontbreken van aanvullende gegevens kan nog niet worden vastgesteld.

2. Verzoek om legalisatie ingetrokken

Een deel van de 2557 legalisatieverzoeken is door de ondernemer inmiddels ingetrokken. Zij hebben bij het bevoegd gezag aangegeven geen gebruik meer te willen/ hoeven maken van legalisatie. In niet alle gevallen is bij het bevoegd gezag bekend wat de reden is, maar in sommige gevallen betreft is wel bekend dat er sprake is van (gedeeltelijke) "zelf legalisatie" op basis van intern salderen.

Daarnaast zijn er deelnemers die in het aanmeldingsformulier aangegeven hebben niet gelegaliseerd te hoeven worden. Hierbij was het opgeven van een reden niet mogelijk.

3. Niet aangemeld voor het legalisatieprogramma

Van de ruim 1000 bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om deel te nemen aan het legalisatieprogramma is niet veel of niets bekend. Van deze ruim 1000 bedrijven is niet bekend hoe hun beoogde project in de PAS-melding zich verhoudt tot de nu feitelijke situatie. Er is geen (actueel) dossier aanwezig bij het bevoegd gezag en daarmee is onbekend waarom deze bedrijven zich niet voor legalisatie hebben gemeld. Mogelijk hebben de bedrijven al voor het openstellen van het legalisatieprogramma een in rechten vaststaande natuurvergunning ontvangen of is op basis van intern salderen een passende oplossing gevonden na de Logtsebaan uitspraak.²

¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac) en ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amercentrale).

² ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan), waarin de Afdeling overwoog dat intern salderen per 1 januari 2020 vergunningvrij is geworden door een wetswijziging. Door de Afdelingsuitspraken van 18 december 2024 is intern salderen met terugwerkende kracht weer vergunningplichtig geworden.

Overgangsregeling

De Afdeling heeft in de uitspraken van 18 december een overgangsregeling geboden voor degene die nu alsnog een vergunningplicht hebben vanwege intern salderen. Deze regeling biedt mogelijk ook aan een nog onbekend aantal PAS-melders ademruimte. Dit geldt voor projecten die middels intern salderen gewijzigd en fysiek gestart zijn in de periode van 1-1-2020 tot 1-1-2025. Zij hebben 5 jaar de tijd om de nieuwe situatie vergund te krijgen. De overgangsregeling geldt dus tot 1 januari 2030. Tot die tijd mag en er tegen deze projecten niet handhavend worden opgetreden met een last onder bestuursdwang of een last dwangsom.³ Onderstaande PAS-melders casus valt onder deze regeling:

Bedrijf is op 1 januari 1990 opgericht met een milieuvergunning. Bedrijf houdt sindsdien x koeien en y varkens. Het heeft in 2017 een PAS-melding gedaan voor meer koeien, maar stoppen met varkens. Waarbij de totale depositie onder de referentiesituatie bleef. In 2021 is er een wijziging in het dierenaantallen gedaan, maar bleef onder de referentiesituatie. De wijziging uit 2021 is intern salderen in een periode dat er geen vergunning nodig was. Daardoor valt de PAS-melder onder de overgangsregeling voor wat betreft afzien van handhaving. Mocht echter blijken dat de voortzetting van het project alsnog een natuurvergunning nodig is, dan dient deze alsnog te worden aangevraagd.

Niet alle PAS-melders waarvan tot eind 2024 is geoordeeld dat ze geen ruimte nodig hebben met gebruikmaking van intern salderen kunnen gebruik maken van deze overgangsregeling. Een voorbeeld wordt geschetst in onderstaande casus:

Bedrijf is op 1 januari 1990 opgericht met een milieuvergunning. Bedrijf houdt sindsdien x koeien en y varkens. Het heeft in 2017 een PAS-melding gedaan voor meer koeien, maar stoppen met varkens. Waarbij de totale depositie onder de referentiesituatie bleef. Toen gerealiseerd en daarna niks meer gewijzigd. Conclusie voor 18 december: bedrijf legaal en daarmee einde legalisatietraject, want blijft onder de referentie van 1990. Conclusie na 18 december is er sprake van intern salderen wat niet heeft plaatsgevonden in 2020-2025, dus niet in overgangsregeling valt. Dus dit bedrijf is dan nu weer illegaal en kan geen beroep doen op de overgangsregeling. Kan in aanmerking komen voor handhaving en daarbij is in de overgangsperiode geen onderbouwing om af te zien van handhaving.

De Afdeling is voor de overgangstermijn uitgegaan van de vergunningplicht die voor 1 januari 2020 al gold⁴ voor intern salderen. Onder de PAS, was dit deels geregeld via het doen van een melding voor een wijziging. De illegaliteit is hier dus echt specifiek gekomen door de PAS-meldingen systematiek⁵ en daarmee een bedrijf niet aan te rekenen. Het bedrijf kon immers

³ ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 24.1.

⁴ Intern salderen vergunningsvrij na wetswijziging (vervallen verslechteringsvergunning, maar door veel provincies niet onderkend tot aan de Logtsebaan uitspraak)

⁵ Bij oprichting, wijziging (lees intern salderen) of uitbreiding (dit kon ook intern salderen betreffen omdat de referentie tijdens de PAS niet altijd een milieu of natuurvergunning was maar het feitelijk gebruik binnen de vergunde ruimte) waarbij de beoogde situatie depositie van > 0,05 mol < 1 mol/ja/jaar betreft. Enkel voor meldingsplichtige categorieën

geen vergunning krijgen want de wijziging kon alleen via een PAS-melding volgens de toen geldende wet- en regelgeving worden “vastgelegd”.

Referentiesituatie op basis van milieuvergunningen

In de 18 december uitspraken is daarnaast ook het toetsingskader aangescherpt voor de referentiesituatie die wordt ontleend aan een milieuvergunning.⁶ Daardoor is hetgeen dat eerst paste binnen de referentiesituatie, nu mogelijk te beschouwen als een toename.

Dit heeft als consequentie dat PAS-melders die eerder gebruik hebben gemaakt van salderen nu mogelijk ruimte tekortkomen om het huidige project uit te voeren binnen de referentie. Voor alle drie de bovenstaande categorieën geldt dat zij mogelijk een project uitvoeren dat groter is dan hun referentie toelaat. Deze toename zal gemitigeerd moeten worden (en getoetst moeten worden aan additionaliteit) wat de oplossing complexer maakt, terwijl deze bedrijven eerder geen probleem hadden.

De dossiers zijn nog niet heropend dus een inschatting van het aantal is nog niet goed te maken.

Hierbij wordt opgemerkt dat de PAS-melders die middels ruimte uit stopregelingen, met gebruikmaking van het SSRS, tijdens het legalisatieprogramma een vergunning hebben ontvangen, in het bezit blijven van een onherroepelijke vergunning. Deze besluiten worden niet in hun rechtszekerheid aangetast door de uitspraken.

Hoe deze bedrijven verder te helpen?

Provincies verzoeken het Rijk om PAS-melders die door de 18 december uitspraken opnieuw en buiten hun eigen toedoen in een illegale situatie zijn beland duidelijkheid te bieden of (hernieuwde) deelname aan het legalisatieprogramma mogelijk te maken. Uiteraard met medeweten en goedkeuren van de ondernemer.

Vooraf voor de eerstegroep die zich heeft aangemeld voor legalisatie, is duidelijke communicatie noodzakelijk. Hun deelname aan het legalisatieprogramma heeft niet tot de gewenste oplossing geleid. Terwijl de ruim 150 ontvangen BRO's of Positieve weigeringen wel als een oplossing aan hen is gepresenteerd. Ook voor de tweede groep, de groep die het legalisatieverzoek heeft ingetrokken, lijkt het wenselijk dit weer mogelijk te maken, mede omdat zij met de huidige kennis een andere beslissing hadden gemaakt over het terugtrekken uit het legalisatieprogramma.

De derde groep, zij die zich niet gemeld hebben voor legalisatie, zou dezelfde kans geboden kunnen worden. De belofte om PAS-melders te helpen aan een juridisch houdbare situatie geeft wel ruimte ook deze groep opnieuw de mogelijkheid te bieden om deel te nemen. Dit aangezien zij (net als de tweede groep) met de huidige kennis een andere beslissing hadden gemaakt over het indienen van een legalisatieverzoek.

Perspectief

⁶ [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#), r.o. 19.1-19.5. Salderen mag niet met onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn. Van belang bij dat criterium is de vraag of de activiteiten kunnen worden hervat zonder dat daarvoor een nieuwe natuurvergunning nodig is. Omdat voor de hervatting van bedrijfsactiviteiten die structureel niet meer in gebruik zijn eerder dan voorheen een natuurvergunning nodig zal zijn, zijn de mogelijkheden beperkter.

Onduidelijk is nog hoe groot de totale groep van PAS-melders is die geraakt worden door de uitspraken en welke knelgevallen er precies onder vallen. Dit vraagt veel inzet van de provincies om de juiste aantallen te achter halen. Dossiers moeten heropend worden en mogelijk moeten extra aanvullende gegevens uitgevraagd worden bij de ondernemer.

Zo zijn er diverse “kleine” wijzigingen denkbaar waarvoor het op dit moment nog onvoldoende duidelijk is of deze wel *of* niet als intern salderen worden aangemerkt. Denk hierbij aan wijzigingen in dieraantallen door bijvoorbeeld het opgroeien van individuen. Uniforme beoordeling tussen provincies is hierbij van evident belang. Daarom wordt momenteel op provinciaal niveau onderzocht hoe om te gaan met deze situaties. De juridische analyse is wel al gedaan en beschikbaar in een notitie. Ook afstemming met het Rijk is hierin noodzakelijk.

Daarnaast is het de vraag of het alsnog toelaten tot de opvolger van het legalisatieprogramma⁷ de gevraagde oplossing kan bieden, gezien de huidige staat van natuur en het beperkt uitgewerkte startpakket van de MC E&N. Mogelijk biedt de RKO voor een deel van deze PAS-melders ook een oplossing.

Communicatie

Het is belangrijk alle PAS-melders te informeren over wat de uitspraken van 18 december over intern salderen betekenen voor de oplossing die de PAS-melders eerder is geboden en wat de consequenties zijn. Zelfs als (hernieuwde) deelname aan het legalisatieprogramma geen optie is moet hen worden verteld dat de eerder gegeven oplossing op basis van intern salderen geen juridische zekerheid biedt als gevolg van de 18 december uitspraken.

Uniforme communicatie vanuit provincies en/of Rijk is nodig, omdat landelijk is afgesproken dat PAS-melders op dezelfde wijze beoordeeld moeten worden.

Bij instemming met het (alsnog) toelaten van de eerder benoemde groep(en) moeten er keuzes gemaakt worden over de volgende vragen: wie communiceert richting de PAS-melders die nu opnieuw illegaal zijn en dachten een oplossing te hebben? Welke boodschap geven wij aan deze doelgroep, zeker nu het zicht op legalisatie nog beperkter is geworden? Maar ook de boodschap aan de PAS-melders die zich niet eerder hebben aangemeld? Waar kunnen deze ondernemers zich alsnog melden? Wat is de boodschap? De verwachting is dat er nog meer uitwerk vragen volgen. Ook is belangrijk uit te splitsen welke communicatie vanuit het Rijk moet komen en wat de taak is van de provincie in het contact met de PAS-melder

⁷ Het legalisatieprogramma had een looptijd tot en met 28 februari 2025. Er wordt op dit moment gewerkt aan een wijziging van de Omgevingswet met het verzoek het programma te verlengen tot en met maart 2028. Uit de rechtspraak gewezen na 28 februari 2025 (zie bijvoorbeeld [Rechtbank Noord-Nederland 16 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1462](#) en [Rechtbank Noord-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1525](#)) is niet duidelijk af te leiden wat de gevolgen zijn van het verstrijken van de termijn van het legalisatieprogramma en wat de (juridische) consequenties zijn van het 'vacuüm' waarin het programma zich nu bevindt; er is weliswaar een voornemen tot verlenging van het programma maar dat staat nog niet in de wet.

Tijdslijnen

Uitspraak RvS
29 mei 2019
val van de PAS

Vastgesteld
legalisatieprogramma
28 februari 2022

Sluitingsdatum
aankomen via
RVO
30 november 2022

Einddatum
legalisatieprogramma
Medio 2025

Intern salderen via
PAS-melding
1 juli 2015

Intern salderen
vergunningplichtig
Na 29 mei 2019

Intern salderen
vergunningvrij na
wetswijziging
1 januari 2020

Intern salderen vergunningvrij bevestigd in uitspraak RvS
20 januari 2021

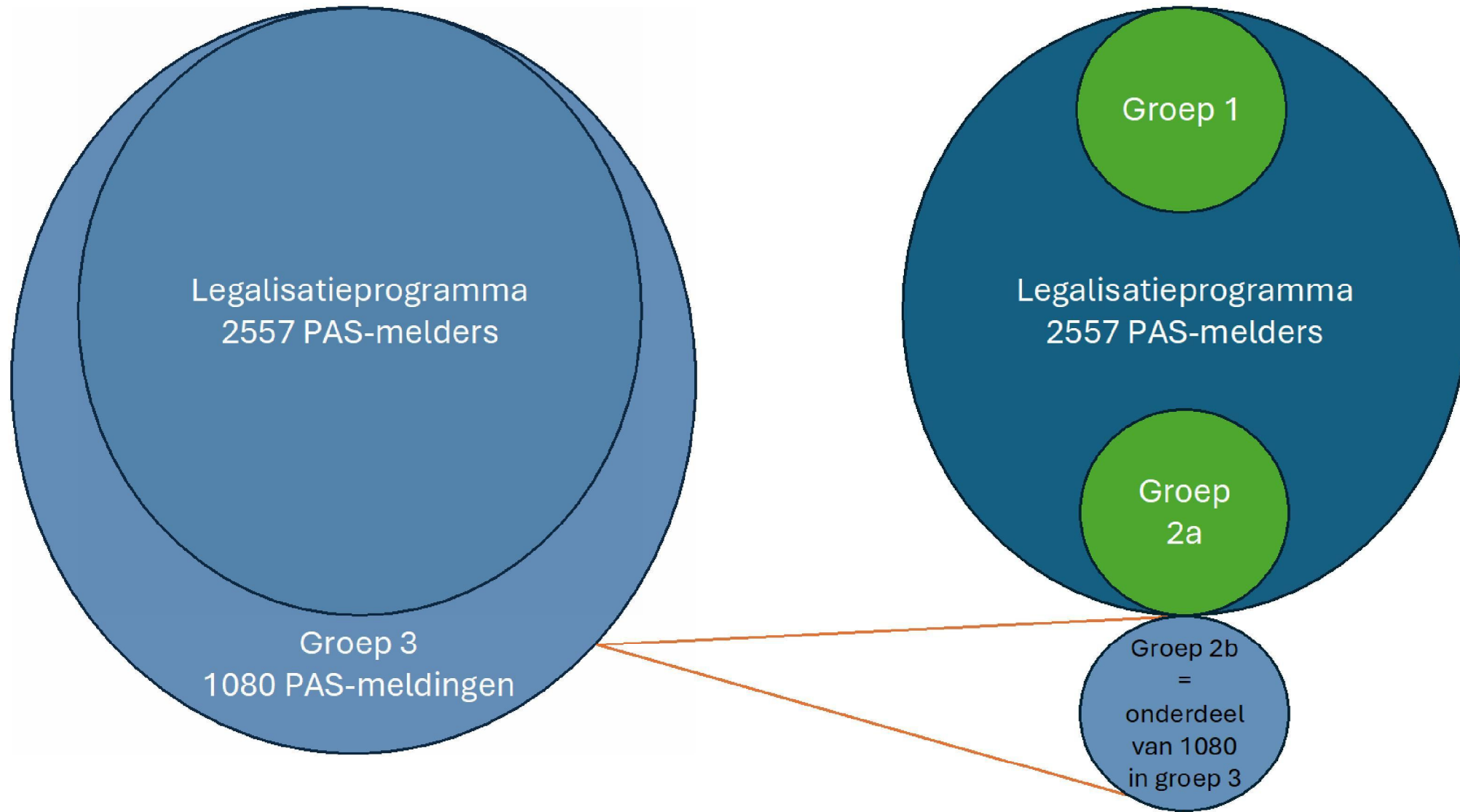
Intern salderen
vergunningplichting
uitspraak RvS
18 december 2024

Overgangsregeling* met terugwerkend kracht vanaf 1 januari 2020

*Overgangsregeling:

Dit geldt voor projecten die middels intern salderen gewijzigd en fysiek gestart zijn in de periode van 1-1-2020 tot 1-1-2025. Zij hebben 5 jaar de tijd om de nieuwe situatie vergund te krijgen. De overgangsregeling geldt dus tot 1 januari 2030. Tot die tijd mag en er tegen deze projecten niet handhavend worden opgetreden met een last onder bestuursdwang of een last dwangsom

Totaal 3637 PAS-meldingen



2557 PAS-melders- bekend bij RVO en BG met dossier
1080 PAS-melders niet bekend bij BG – deels gemeld RVO

368226 (Groep 2b)

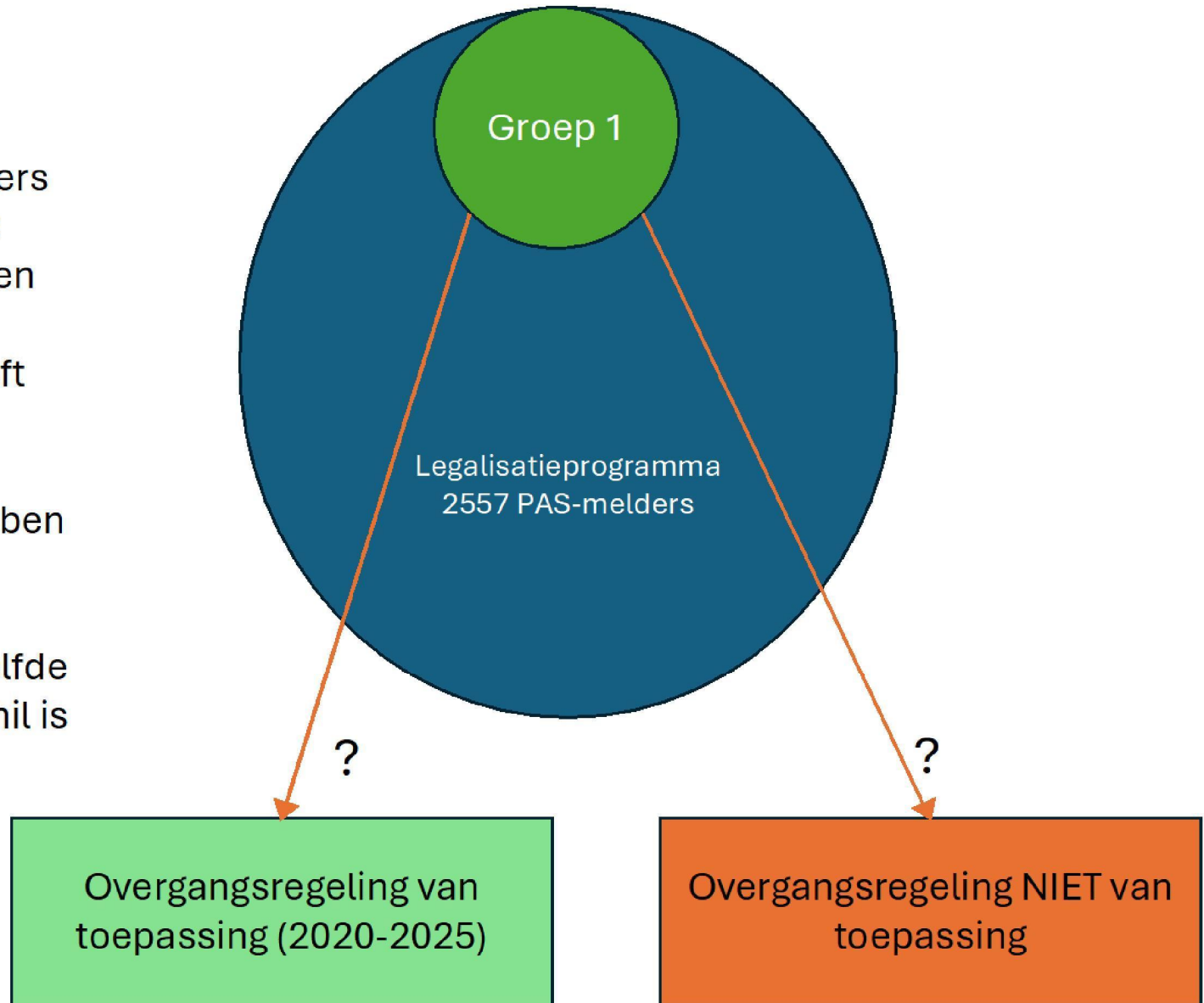
1. *Aangemeld legalisatieprogramma*

Ruim 150 positief geverifieerde PAS-melders een bestuurlijk rechtsoordeel (hierna ook: 'BRO') of een positieve weigering ontvangen

Niet in beeld of intern salderen plaats heeft gevonden tijdens het PAS* of na 2020

Naast de 150 melders die een bericht hebben ontvangen van het BG, zijn er ook nog deelnemers die nog niet volledig zijn beoordeeld maar mogelijk precies in dezelfde situatie zitten als die 150, enkel het verschil is dat ze nog geen brief hebben ontvangen.

*tijdens het PAS, kon je middels een PAS-melding een wijziging doorgeven zoals intern salderen – voor niet PAS-melders gold een vergunningplicht voor 2020

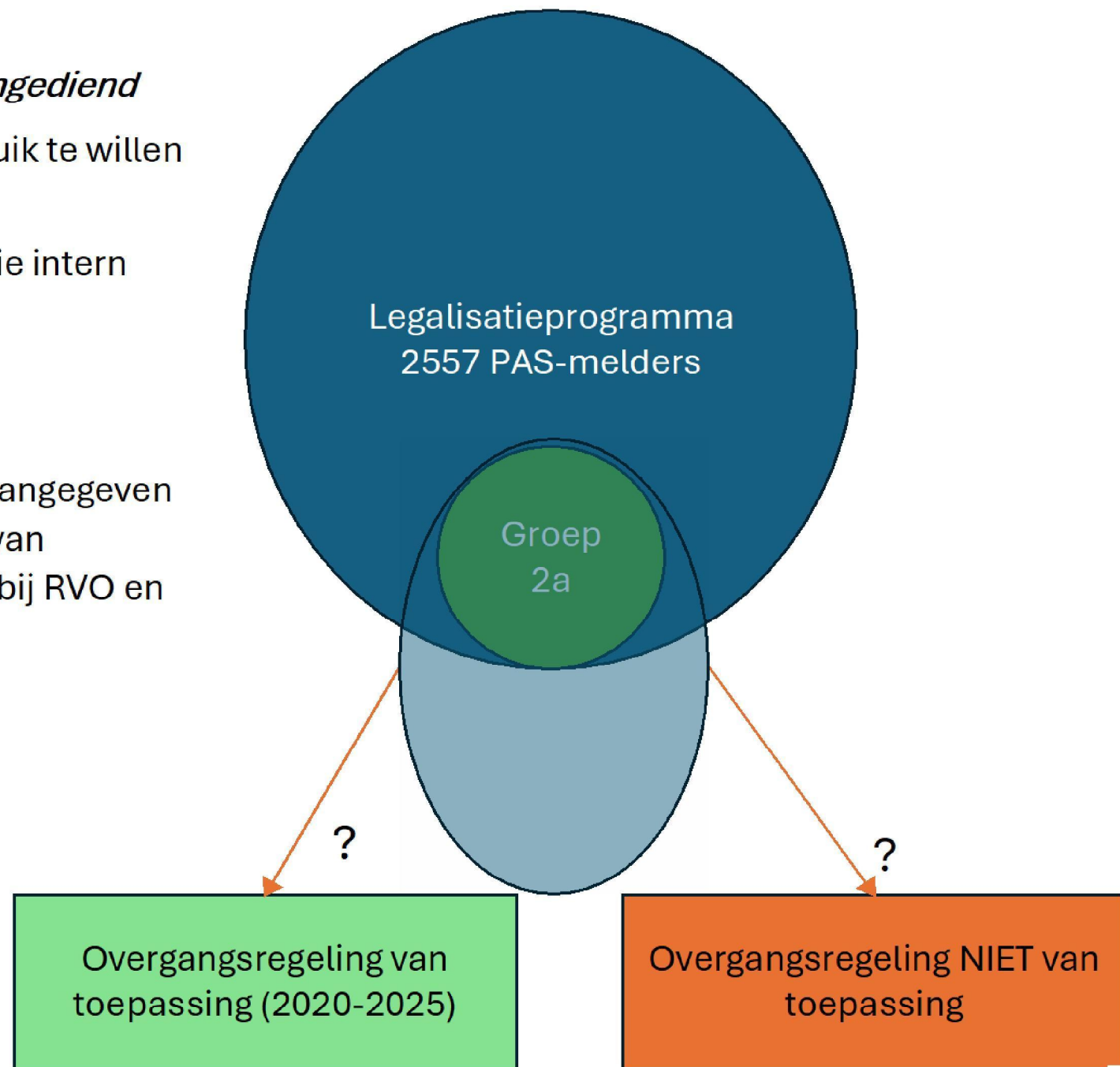


2. Verzoek om legalisatie ingetrokken/ niet ingediend

Groep 2 heeft aangegeven niet (langer) gebruik te willen maken van het legalisatieprogramma,

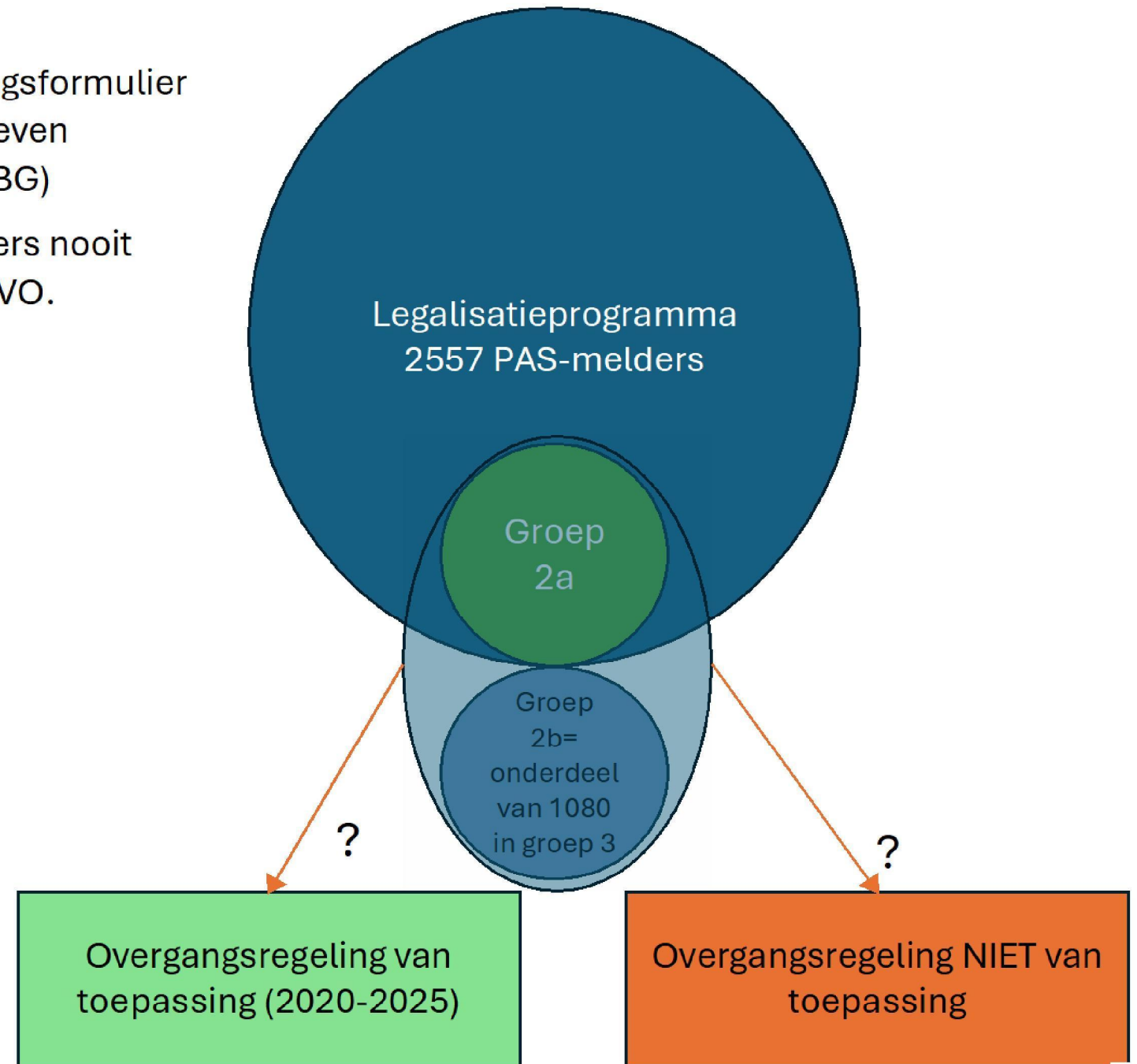
Deze groep bestaat niet enkel uit bedrijven die intern hebben gesaldeerd, dit kunnen ook andere overwegingen zijn, dit is niet geregistreerd.

Groep 2a. Zij hebben bij het bevoegd gezag aangegeven geen gebruik meer te willen/ hoeven maken van legalisatie t.t.v. het programma (wel bekend bij RVO en BG).



Groep 2b. PAS-melders die in het aanmeldingsformulier aangegeven hebben niet gelegaliseerd te hoeven worden (wel bekend RVO en niet bekend bij BG)

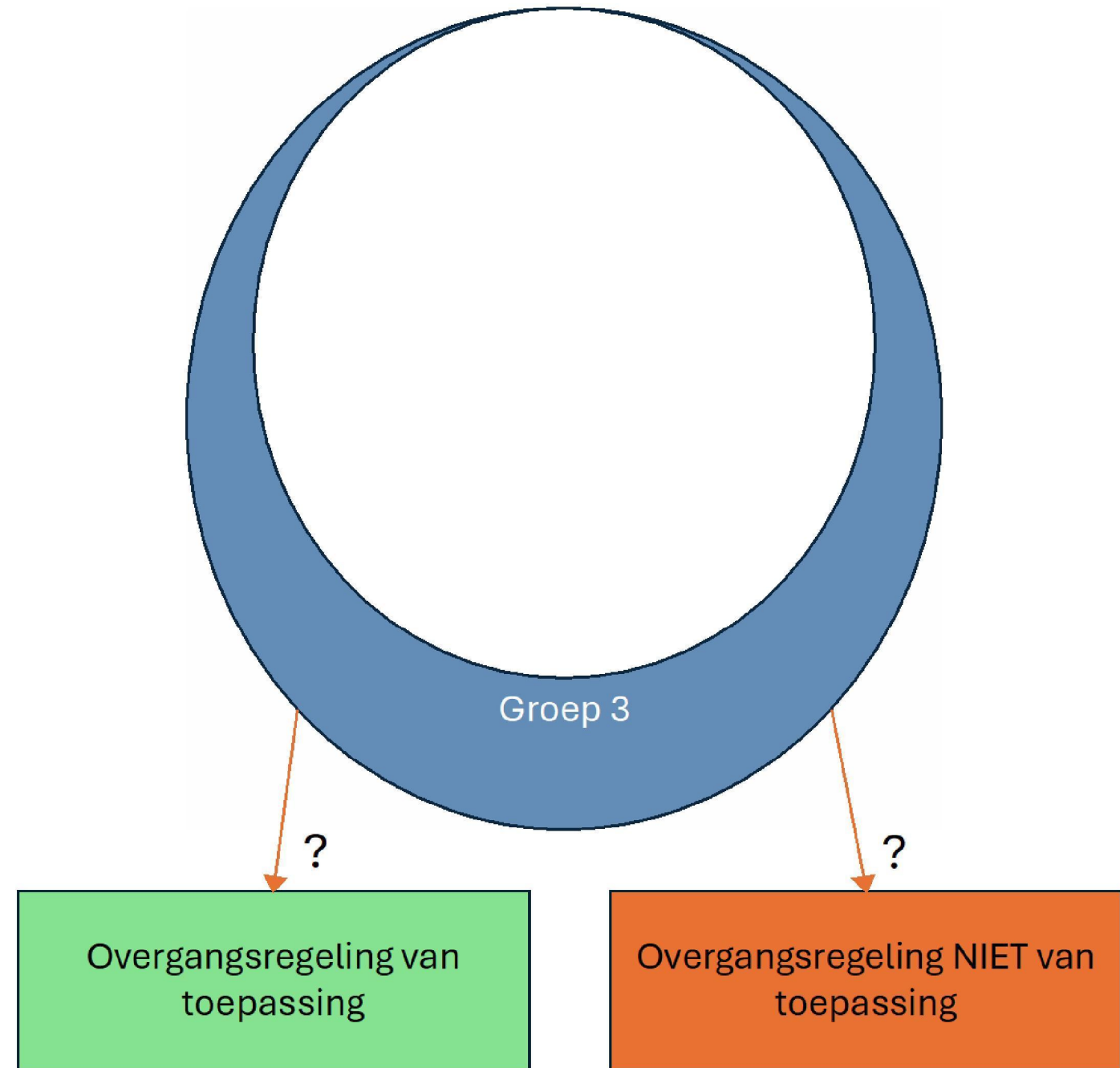
Aantal groep 2b is niet bekend, omdat dossiers nooit aan bevoegd gezag zijn overgedragen door RVO.



3. *Niet aangemeld voor het legalisatieprogramma*

PAS-melders die geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om deel te nemen aan het legalisatieprogramma (niet bekend bij RVO of bevoegd gezag).

Aantal = 1080 - groep 2b



Voor alle groepen geldt dat niet alle bedrijven intern hebben gesaldeerd of een natuurvergunning nodig hebben. In sommige gevallen kan het bedrijf beëindigd zijn of is de PAS-melding nooit gerealiseerd.

Dit is niet geregistreerd en niet te achterhalen op basis van de aanwezige dossiers.

Groep 1:

Heeft van het bevoegd gezag een oplossing gekregen die na 18 december 2024 geen oplossing meer is. Het bestuurlijk rechtsoordeel of de positieve weigering geven nu geen juridische zekerheid zoals dit wel was voor de uitspraak.

Groep 2a:

Heeft tijdens deelname aan het legalisatieprogramma aangegeven geen gebruik meer te maken van legalisatie, mogelijk vanwege intern salderen nog een juridisch zekere oplossing was. Met de kennis van vandaag zouden ze toen mogelijk een andere keuze gemaakt hebben.

Groep 2b:

Heeft tijdens het aanmeldproces van het programma een beslissing genomen om geen gebruik te maken van legalisatie vanuit het programma, mogelijk vanwege intern salderen een juridisch zekere oplossing was. Met de kennis van vandaag zouden ze toen mogelijk een andere keuze gemaakt hebben.

Groep 3 (met uitzondering van groep 2b):

Heeft besloten niet deel te nemen aan de aanmeldingsprocedure. Mogelijk met als reden dat intern salderen een juridisch zekere oplossing was. Met de kennis van vandaag zouden ze toen mogelijk een andere keuze gemaakt hebben.

Gevraagd bestuurlijk besluit;

De minister te verzoeken te verkennen of en hoe PAS-melders, gedefinieerd in de bijlage, (terug) toe te laten tot het verlengde legalisatieprogramma.

PAS-melders die niet onder de overgangsregeling vallen te prioriteren, mocht er gefaseerd gewerkt worden.

Agendapunt

Datum	6 juni 2025
Portefeuillehouder	19-5 bespreken met PH-ers: 5.1.2e (NH), 5.1.2e (FR), 5.1.2e (ZH)
Inlichtingen bij	5.1.2e (BIJ12), 5.1.2e (BIJ12), 5.1.2e (IPO)
Telefoon	5.1.2e
Onderwerp	Opnieuw onzekerheid voor PAS melders n.a.v. intern salderen

Kern van het onderwerp

Een deel van de groep PAS-melders met een oplossing is na de Raad van State uitspraken van 18 december 2024 opnieuw vergunningplichtig geworden.

Voorstel/gevraagd besluit:

De AAC adviseert de BAC om:

1. De minister te verzoeken te verkennen of en hoe PAS-melders, gedefinieerd in de bijlage, (terug) toe te laten tot het verlengde legalisatieprogramma.
2. PAS-melders die niet onder de overgangsregeling vallen te prioriteren, mocht er gefaseerd gewerkt worden.

Aanleiding/context

Bestuurlijke opdracht: dossier legalisatie PAS-meldingen

In deze notitie wordt uitgelegd welke impact de RvS uitspraak heeft op PAS-melders die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om hun melding te legaliseren middels intern salderen tot december 2024. Deze PAS-melders hebben mogelijk alsnog een natuurvergunning nodig. Deze groep moet duidelijkheid en mogelijk ook een nieuwe oplossing geboden worden.

Beeldvorming

De opdracht die Rijk en Provincies gezamenlijk hebben om PAS-melders te helpen aan een legale situatie is momenteel zeer ingewikkeld, mede door de staat van de natuur. Voor ruim 150 PAS-melders geldt dat ze als reactie op hun legalistieverzoek in het "eerste" legalisatieprogramma een bericht van de overheid hebben ontvangen het beoogde project legaal voort te kunnen zetten. Echter is op basis van de uitspraak van de 18 december over intern salderen, het project nu opnieuw niet legaal omdat het feitelijke project niet in overeenstemming is met de referentievergunning. Dit is een harde boodschap voor de ondernemer die opnieuw een onzekere tijd tegemoet gaat.

Uitkomsten bespreking werkgroep/AAC /portefeuillehouder(s)overleg

Deze notitie is mede opgesteld op basis van een oproep vanuit de Taskforce PAS-meldingen, het gremium dat zich bezighoudt met de verificatie en vergunningverlening ter legalisatie van PAS-melders.

- De diverse overleggen (PAS-projectleiders, Taskforce PAS-meldingen, portefeuillehouders VTH) zijn op de hoogte van het versturen van deze notitie.

Samenhang andere IPO-opgaven

In deze notitie gaat het om de problematiek van de PAS-melders. Er zijn ook andere ondernemers die een juridisch onzekere periode tegemoet gaan door de uitspraken van de RvS. Voor die ondernemers loopt een apart spoor vanuit de kopgroep en de MC E&N.

Opnieuw onzekerheid voor PAS melders n.a.v. intern salderen uitspraken

Op 6 juni 2025

Consequenties

De onzekerheid onder PAS-melders is groot en de mogelijkheden om deze bedrijven te voorzien van een onherroepelijke natuurvergunning zijn momenteel erg klein. Succes van spoor 2 (een programma van maatregelen op te stellen gericht op een gegarandeerde vermindering van de stikstofuitstoot en natuurherstel) van de MC E&N is noodzakelijk om weer vergunningen te kunnen verlenen, en dus ook PAS-melders. Provinciale inzet op dit spoor verloopt via de kopgroep.

Eventuele invoering van een Rekenkundige ondergrens zal impact hebben op een deel van de PAS-melders die wachten op een oplossing; daarmee dus ook de PAS-melders die intern hebben gesaldeerd. Omdat er nog te veel onduidelijk is over de RKO kan er nog geen concrete inschatting gemaakt worden van de consequenties voor het gevraagde besluit. Daarnaast is het zeker dat het geen oplossing is voor alle te legaliseren PAS-melders biedt.

Bijlagen

- Notitie opnieuw onzekerheid voor PAS melders n.a.v. intern salderen uitspraken

Op 5 juni 2025 Agendapunt

Datum	14-5-2025		
Portefeuillehouder	5.1.2e	(Fr),	5.1.2e (NH) en 5.1.2e (ZH)
Inlichtingen bij	5.1.2e		
Telefoon	5.1.2e		
Onderwerp	Scenario toewijzen van intrekkings- en handhavingsverzoeken		

Kern van het onderwerp

Door het ontbreken van geborgde maatregelen wordt het welhaast onmogelijk om vergunningen te verlenen en intrekkings- en handhavingsverzoeken af te wijzen. In bijgevoegde notitie is een overzicht van de meeste recente rechterlijke uitspraken die dit bevestigen. Uit de interbestuurlijke kerngroep, intrekkingsverzoeken, handhavingsverzoeken en ingebrekestellingen (IHI) komt het signaal dat we in steeds meer zaken ambtelijk niet anders meer kunnen dan het college van GS te adviseren om verzoeken toe te wijzen. Gevolg is dat overtredingen worden beëindigd en activiteiten worden gestopt. Dit ligt bestuurlijk erg gevoelig en we zijn ons bewust dat bestuurlijk ook anders gekozen kan worden. Met de AAC willen we het gesprek voeren wat dit betekent over de vorm waarin de colleges ambtelijk geadviseerd worden (steun van management) en hoe dit bestuurlijk het beste bespreekbaar gemaakt kan worden.

Voorstel/gevraagd besluit:

De kerngroep IHI adviseert de AAC PH-VTH en AAC om:

1. Een beeld te vormen hoe het toewijzen van verzoeken bestuurlijk het beste bespreekbaar gemaakt kan worden en wat hiervoor nodig is;
2. In gesprek te gaan met de kring van provinciesecretarissen om een integrale advisering met ruimte voor een gedegen ambtelijk advies richting college van GS en portefeuillehouder mogelijk te maken.

Aanleiding/context

Provincies zijn bevoegd gezag voor toezicht en handhaving. Op 8 mei j.l. is de BAC-LG akkoord gegaan met het toezicht en handhavingsbeleid en het stappenplan beoordeling handhavingsverzoeken Pas-melders. Voor het intrekkingsbeleid vindt nog afstemming plaats waarna dit bestuurlijk zal worden voorgelegd. Aanleiding voor de bespreking vormen de recentelijk rechterlijke uitspraken, de reactie van milieu en natuurorganisaties op het startpakket van de MCEN en de zorgen die ambtelijk worden uitgesproken in de kerngroep IHI waarbij het toewijzen van verzoeken niet meer kan worden uitgesloten. Het is goed om hierbij te beseffen dat handhavingsverzoeken (stoppen van een overtreding) en intrekkingsverzoeken (intrekken van de (deel) vergunning wat gezien kan worden als passende maatregelen) 2 verschillende onderwerpen zijn. Dit staat los van de juridische noodzakelijke maatregelen om dit soort verzoeken af te kunnen wijzen. Deze zijn voor beide verzoeken gelijk.

Uitkomsten bespreking kerngroep IHI:

- Het wordt steeds moeilijker om handhavings- en intrekkingsverzoeken te kunnen afwijzen.
- Er is een geborgd pakket aan bron- en natuurherstelmaatregelen nodig om verzoeken te kunnen afwijzen.
- Rechters worden sturender in hun opdrachten aan provincies om nieuwe besluiten te nemen, maar voorzien niet zelf in de zaak.
- Er is vanuit het management en directie steun nodig om het juridisch juiste advies te kunnen geven aan het college.

Ad 1 Bestuurlijk bespreekbaar maken van de problematiek

Het dilemma is dat door het ontbreken van een geborgd pakket aan maatregelen het afwijzen van intrekkings- en handhavingsverzoeken steeds moeilijker wordt. Er zijn al vele maatregelen geprobeerd en

Op 5 juni 2025

sommige zijn nog beleidsmatig in wording (zoals RKO en tijdelijke deposities) maar bieden niet het comfort om verzoeken te kunnen afwijzen. In de huidige juridische procedures wordt alles uit de kast gehaald bij het opstellen van de overwegingen maar de rechterlijke uitkomst staat vaak bij voorhand vast. Je merkt dat de provinciale collega's en rechters dit erg onprettig vinden waarbij de rechters meer sturender worden in de zaak. Met de leden van de AAC willen we een beeld vormen hoe het toewijzen van verzoeken bestuurlijk het beste bespreekbaar gemaakt kan worden. En wat hiervoor nodig is.

Ad 2 Steun van management en directie voor bredere advisering richting college

Zowel juristen als vergunningverleners van de provincies geven aan dat het geborgde pakket van de MCEN en provincie gebiedsgerichte specifieke maatregelen onvoldoende zijn om goed verweer te kunnen voeren. Zij doen hun werk, halen alles uit de kast maar weten dat de uitkomst van de rechter negatief zal zijn. En dit in een dossier wat al jaren loopt. Daarbij zijn er ook al geluiden wat als we het verzoeken toewijzen. Ervaren collega's met kennis en kundigheid haken af. Daarbij geven zij aan dat er onvoldoende ruimte is in de organisatie om het goede advies te kunnen geven. Zij pleiten er minimaal voor dat, in de advisering naar het college van GS en portefeuillehouder, zij zowel het juridisch juiste advies mogen opnemen in het voorstel als ook de bestuurlijke overwegingen in het voorstel worden verwoord om af te kunnen wijken van het advies. Daarmee wordt het te nemen besluit ook echt een bestuurlijk besluit. Hiervoor is steun nodig van het management en directie.

Samenhang andere IPO-opgaven

Voor wat betreft toezicht en handhaving vindt afstemming plaats met spoor 1 van de Ministeriële Commissie Economie en Natuur (MCEN). Voor het afzien van handhaving is een geborgd pakket van maatregelen noodzakelijk. Dit is onderdeel van spoor 2 van de MCEN. Daarnaast is n.a.v. de recente uitspraken m.b.t. intern salderen door de provincies een overzicht opgesteld van handelingsperspectieven die momenteel nader worden uitgewerkt. Tot slot loopt er voor PAS-melders een apart inter bestuurlijk proces.

Consequenties

Het toewijzen van intrekkings- en handhavingsverzoeken ligt bestuurlijk zeer gevoelig. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt er alles uit de kast gehaald om dit te voorkomen. Maar beleidsmatig worden er onvoldoende maatregelen genomen dit echt te voorkomen. Dit is des te pijnlijker voor ondernemers die ten goede trouw hebben gehandeld of bedrijven met een reguliere vergunning waarbij het intrekken van deze vergunning of een deel daarvan tot gevolg heeft dat (deel) bedrijfsactiviteiten moeten worden gestopt.

Vervolgstappen

Ambtelijk

- 22-5-2025: Beleidsmedewerkeroverleg VTH
- Pm : Voorbespreken 5.1.2e
- Pm: Kring van Provinciesecretarissen
- 5-6-2025: AAC-LG

Bestuurlijk (na de zomer?)

- 26-5-2025: BAC PH-VTH
- 26-6-2025: BAC-LG

Bijlagen

1. Notitie duiding recente rechterlijke uitspraken m.b.t. intrekkings- en handhavingsverzoeken.
2. Als bijlagen hiervan de uitspraak van de landadvocaat op het startpakket van de MCEN.

Notitie duiding uitspraken en intrekings- en handhavingsverzoeken

Datum: 20-5-2025

Versie: 5

Inleiding

Er liggen momenteel meerdere uitspraken van rechtbanken (Friesland, Drenthe, Limburg en Noord-Brabant) die betrekking hebben op intrekings- of handhavingsverzoeken. Ook is de Afdeling helder geweest wat nodig is om de natuur te herstellen en welke maatregelen (geborgd pakket) hiervoor nodig zijn. De landsadvocaat heeft dit nog eens bevestigd. De uitspraken laten zien dat het steeds moeilijker wordt om verzoeken af te wijzen. Daarbij komt dat de collega's die deze verweren voeren onvoldoende beleidsmatige munitie krijgen om een goed verweer te kunnen voeren en daardoor voor een onmogelijke taak staan. Ook het startpakket van het kabinet voorziet niet in de benodigde beleidsmatige munitie. Tot slot moeten we constateren dat het geduld bij de rechters begint op te houden waarbij er rekening moet worden gehouden dat zij sturender worden in de zaak.

Kerngroep IHI en aantal ingediende verzoeken

Begin dit jaar is er een interbestuurlijke kerngroep ingebrekestellingen, handhavings- en intrekingsverzoeken (IHI) opgericht waar alle provincies en LVVN bij zijn betrokken. De reden hiervoor was het aflopen van het legalisatieprogramma Pas-melders en de verwachting dat het aantal handhavingsverzoeken zouden toenemen. In de kerngroep worden wekelijks de actuele ingediende aantallen verzoeken bijgehouden, uitspraken gedeeld en ingegaan op maatregelen om af te zien van handhaving of intrekking van de vergunning. Het actuele overzicht van ingediende verzoeken en ingebrekestellingen wordt wekelijks besproken in de interbestuurlijke kerngroep IHI waar alle provincies in vertegenwoordigd zijn. In totaal gaat het om 332 handhavingsverzoeken, 160 intrekingsverzoeken en 27 ingebrekestellingen. Provincies maken gebruik van alle recente inzichten en mogelijkheden (zie stappenplan beoordeling handhavingsverzoeken PAS-melders) om handhaving of een intrekking te beoordelen.

Ontwikkelingen en verwachte toename van het aantal verzoeken

Milieuorganisaties hebben de minister van LVVN een ultimatum gesteld waarbij zij hebben aangegeven nieuwe stikstofrechtzaken te starten gericht op Pas-melders, Piekbelasters en Intensieve veehouders (megastallen). Daarbij is de juridische vuurkracht van Mob vergroot m.b.v. donaties. Mob heeft aangegeven dat zij graag in gesprek willen met de minister van LVVN. Dit gesprek moet nog plaatsvinden. De eerste signalen geven aan dat de minister hiertoe bereid is waarbij de minister heeft aangegeven dat zij alleen met Mob in gesprek wil als de PAS-melders met rust worden gelaten.

Verskil tussen Intrekingsverzoeken en handhavingsverzoeken

Het is heel belangrijk om onderscheid te maken tussen intrekkingen (zie die uitspraak van Rb Oost-Brabant) en handhaving (Rb Noord-Nederland / Friesland en Drenthe).

Handhaving

Bij handhaving grijp je in op overtredingen, m.a.w. illegale situaties. Daarbij moet dus in eerste instantie beoordeeld worden of er sprake is van een overtreding. Bij PAS-melders is dat in de meeste situaties wel het geval, ook al zitten zij natuurlijk in een bijzondere situatie doordat de overtreding is ontstaan door de val van het PAS. Als sprake is van een overtreding, geldt er een beginselplicht tot handhaving, en kan alleen in bijzondere omstandigheden worden afgezien van handhaving. De discussie richt zich dus op de vraag

of er al dan niet sprake is van een overtreding en zo ja, of er redenen zijn om af te zien van handhaving (mede in het licht van het legalisatieprogramma, het bestuurlijk vastgestelde stappenplan (waar we alles uit de kast halen om handhaving te voorkomen) en het beoordelingskader van [ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:844](#)).

Intrekkingen

Bij intrekkingenverzoeken is geen sprake van een overtreding, maar van een project dat uitgevoerd wordt op basis van een geldige vergunning. Intrekking van een vergunning is mogelijk als passende maatregel, maar grijpt wel in op de rechtszekerheid van de initiatiefnemer. Bovendien wordt de overbelasting van de natuur door stikstof niet veroorzaakt door één bron, maar door een veelheid aan bronnen. Dat betekent dat er altijd verschillende mogelijkheden zijn om de overbelasting terug te dringen, en dat het daarom de vraag is waarom juist een specifieke vergunning ingetrokken zou moeten worden en andere activiteiten ongemoeid worden gelaten.

Duiding recentelijke uitspraken voorjaar 2025

Handhavingsverzoeken Rechtbank Noord-Nederland

Ook op 16 april heeft de Rechtbank Noord-Nederland uitspraak gedaan over acht handhavingsverzoeken tegen PAS-melders in Friesland ([Rechtbank Noord-Nederland 16 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1462](#)). Op 25 april volgde nog een uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland over zeven handhavingsverzoeken tegen PAS-melders in Drenthe ([Rechtbank Noord-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1525](#)).

Uitspraken van de Afdeling i.r.t. de Friese en Drentse Handhavingsverzoeken

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft vorig jaar uitspraken gedaan over de mogelijkheid om bij PAS-melders af te zien van handhaving, gezien hun specifieke situatie ([link](#)). In die uitspraken laat de Afdeling die mogelijkheid wel open, maar stelt zij tegelijkertijd vrij strikte eisen voor de motivering daarvan. Daarbij moet in elk geval het natuurbelang op een goede wijze worden meegewogen in de besluitvorming. Uitspraken van rechtbanken over handhaving bij PAS-melders van latere datum laten zien dat de rechtbanken over het algemeen vinden dat het natuurbelang onvoldoende is meegewogen. Dat speelt ook een rol in de Friese en Drentse handhavingszaken bij de Rb Noord-Nederland. In beide zaken heeft het bevoegd gezag een ecologische beoordeling overgelegd om aan te tonen dat de natuur niet geschaad wordt door het afzien van handhaving in deze gevallen. De rechtbank laat zich echter in beide zaken niet overtuigen door deze rapporten, hoewel ze veel gelijkenis vertonen met ecologische beoordelingen die in andere zaken wel de toets van de Afdeling bestuursrechtspraak hebben doorstaan (o.a. Porthos, [link](#)). Dit laat zien dat de Afdeling de deur voor afzien van handhaving wel op een kier heeft gezet, maar dat het nog steeds erg lastig is om aan de motiveringsplicht te voldoen. Ter illustratie: er zijn nog geen uitspraken geweest waarin het besluit om af te zien van handhaving de rechterlijke toets heeft doorstaan. Wel heeft de Rechtbank Gelderland in augustus 2024 in een aantal zaken van PAS-melders geoordeeld dat er vanwege intern salderen geen sprake was van een overtreding, zodat er niet gehandhaafd hoefde te worden ([link](#)). Die uitspraken zijn echter gedaan voordat de Afdeling bestuursrechtspraak haar jurisprudentie over intern salderen wijzigde ([link](#)). Op basis van de huidige jurisprudentie is het lastiger voor PAS-melders om hun overtreding te beëindigen.

Beweiden en bemesten PM duiding toevoegen vanuit de Drentse uitspraak

5.1.2e

Intrekkingenverzoeken Rechtbank Oost-Brabant

Op 16 april heeft de Rechtbank Oost-Brabant uitspraak gedaan in negen zaken over intrekkingverzoeken voor piekbelasters ([link](#) naar persbericht en uitspraken).

Uitspraak Rechtbank Oost-Brabant intrekkingverzoeken

Voor intrekkingverzoeken geldt dat als verslechtering niet kan worden uitgesloten, passende maatregelen genomen moeten worden. Hoewel het bevoegd gezag in principe zelf kan bepalen voor welke passende maatregelen het daarbij kiest, is het vaste jurisprudentie dat een verzoek tot intrekking als passende maatregel alleen afgewezen kan worden als het bevoegd gezag inzichtelijk maakt welke maatregelen het wel treft om verslechtering te stoppen (o.a. Logtsebaan, [link](#)). Alleen verwijzen naar het feit dat er ook andere passende maatregelen mogelijk zijn, is daarbij dus niet voldoende. Om intrekkingverzoeken te kunnen afwijzen, is dus een geborgd pakket aan maatregelen om verslechtering te stoppen nodig. Zolang dat ontbreekt, zullen afwijzingen van intrekkingverzoeken in de meeste gevallen vernietigd worden door de rechter. Daarbij volstonden rechters er tot nu toe meestal mee om het besluit te vernietigen en het bevoegd gezag de opdracht te geven om een nieuw besluit te nemen.

Alle besluiten zijn vernietigd

In al deze zaken zijn de besluiten door de rechtbank vernietigd en moeten de provincies nu nieuwe besluiten nemen. Aangezien alle provincies te maken hebben met handhavings- en intrekkingverzoeken is het belangrijk om goed in beeld te hebben op welke gronden de besluiten in deze zaken vernietigd zijn en of en hoe het mogelijk zou zijn om te komen tot een afwijzing van de verzoeken die wel stand houdt bij de rechter. Daarbij is het wel van belang om een onderscheid te maken tussen handhavingsverzoeken en intrekkingverzoeken, aangezien dat twee fundamenteel verschillende categorieën zijn. Van handhaving kan alleen sprake zijn als er sprake is van een overtreding.

Bijzondere uitspraken

Ook de Rechtbank Limburg heeft recent twee uitspraken gedaan over intrekkingverzoeken ([link](#) en [link](#)). Daarbij zijn de oorspronkelijke besluiten vernietigd, maar oordeelde de rechtbank wel dat de rechtsgevolgen van de besluiten, na verdere onderbouwing in het verweer, in stand kunnen blijven. Dat betekent dat de verzoeken terecht zijn afgewezen, zij het in eerste instantie met een onvoldoende onderbouwing. Tijdens de beroepsprocedure is uitgelegd welke maatregelen er in de gebieden genomen worden en wat daarbij de opbrengsten van o.a. de Lbv en de MGA zullen zijn. De cijfers roepen echter wat vragen op de daling van ruim 6000 mol (cumulatief waarbij de depositie op alle hexagonen bij elkaar zijn opgeteld) per hectare die genoemd wordt lijkt niet te kloppen, aangezien dat ruim hoger is dan de totale depositie per hectare. Hierdoor is niet duidelijk hoe groot het effect van de genomen maatregelen nu echt is, en of dat voldoende is om verslechtering te stoppen. Dat is wel van belang voor de vraag of er nog meer passende maatregelen nodig zijn). Deze uitspraken lijken dus wel enige ruimte te laten om intrekkingverzoeken af te wijzen, maar gelet op de onduidelijkheid over de onderbouwing is het de vraag of hoe groot de kans van slagen in andere zaken is.

Op 11-10-2024 heeft de rechtbank Oost-Brabant inzake het bedrijf Sabc:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOBR:2024:4731> uitspraak gedaan m.b.t. het intrekken van latente ruimte van het bedrijf. Hiertegen is door de provincie Noord-Brabant geen hoger beroep ingesteld vanwege het verkeerd vaststellen van de referentiesituatie.

Strenge eisen aan ecologische onderbouwing

De eisen die de Rb Noord-Nederland lijkt te stellen aan de ecologische onderbouwing van de effecten op de natuur zijn zeer streng. Het zal in de praktijk erg moeilijk, heel arbeidsintensief en daardoor ook kostbaar zijn om aan die eisen te voldoen. Daarbij is het ook de vraag of de eisen die de rechtbank stelt niet té streng zijn, omdat de Afdeling vergelijkbare onderbouwingen wel lijkt te accepteren. Zowel Friesland als Drenthe gaat vermoedelijk in hoger beroep tegen de uitspraken, waarbij het punt over de ecologische onderbouwing dan ook aan de orde gesteld zal worden.

Rechters worden sturender in de zaak

In de uitspraken van 16 april gaat de Rechtbank Oost-Brabant nog een stapje verder en krijgt de provincie opdracht om binnen 26 weken andere passende maatregelen te treffen die binnen een jaar leiden tot een blijvende, substantiële daling van de stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden. Als de provincie dat niet doet, moet ze passende maatregelen nemen met betrekking tot de bedrijven waartegen de intrekkingen verzoeken zijn gericht. Daarbij geeft de rechtbank wel aan dat de emissieruimte voor niet meer dan 85% mag worden ingeperkt, als het bedrijf daarna op de betreffende locatie geen landbouwhuisdieren meer houdt. Daarmee heeft de rechtbank wel oog voor het feit dat bij elke vorm van economische activiteit wel enige stikstofuitstoot wordt veroorzaakt (alleen al door verkeersbewegingen) en voor de noodzaak van de ondernemers om op enige wijze in hun levensonderhoud te voorzien. Daarbij sluit de rechtbank aan bij de voorwaarden die gelden voor de Lbv en de Lbv plus, de vrijwillige beëindigingsregelingen. Ook bij onvrijwillige beëindiging moeten volgens de rechtbank dus zulke mogelijkheden worden geboden, mede in het licht van de aantasting van het eigendomsrecht. De rechtbank licht overigens niet toe wanneer voldaan wordt aan de eis van een “substantiële” daling en waarom daarbij is gekozen voor deze termijnen (een half jaar voor het nemen van de maatregelen, een jaar voor het daadwerkelijke effect).

Wat zowel voor handhavingsverzoeken als voor intrekkingen verzoeken geldt, is dat deze in de praktijk over het algemeen worden afgewezen door de provincies, waarna die besluiten worden vernietigd door de rechter en de provincies nieuwe besluiten moeten nemen. Als dat weer afwijzingen zijn, worden die vaak opnieuw voorgelegd aan de rechter, met weer een vernietiging tot gevolg. Duidelijk is dat rechters die cirkel willen doorbreken door strengere uitspraken te doen met striktere opdrachten voor de provincies. De enige echte uitweg hierbij is een concreet pakket aan maatregelen om verslechtering te stoppen, de natuur te verbeteren en daarmee vergunningverlening weer op gang te brengen. Dan is intrekking van bestaande vergunningen immers niet meer nodig en wordt het ook mogelijk om PAS-melders van een vergunning te voorzien, zodat niet langer sprake is van een overtreding.

Vervolg recente uitspraken

- Noord-Brabant In hoger beroep en vragen een voorlopige voorziening aan op de termijn die door de rechtbank zijn gesteld
- Drenthe: In hoger beroep tegen de uitspraak
- Friesland: In hoger beroep tegen de uitspraak
- Noord-Brabant, uitspraak Sabic: geen hoger beroep.

Maatregelen Ministeriele commissie Economie en Natuurherstel (McEN)

Op 25 april jl. heeft de minister de kamerbrief “Startpakket Nederland van het slot” naar de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd. Met daarbij het advies van de landsadvocaat. De aangekondigde maatregelen en de beschikbaar gestelde middelen zijn onvoldoende om af te kunnen zien van handhaving en intrekkingen. De aangekondigde beleidswijzigingen

(rekenkundige ondergrens, systeemwijziging, tijdelijke emissies, NDA's en natuurmaatregelen) zullen hierbij maar zeer beperkt ondersteuning in bieden.

De Landsadvocaat wijst op het belang van een goede borging van de maatregelen. Dat zou kunnen door het maatregelenpakket vast te leggen in een duidelijk omlijnd programma dat voorziet in tussendoelen met voldoende monitoring, waarbij is voorzien in bijsturing met maatregelen indien dat nodig blijkt, aldus de Landsadvocaat. Zonder deze tussentijdse monitoring en bijsturing moet er rekening mee worden gehouden dat het maatregelenpakket onvoldoende is geborgd. Ook de financiering van de maatregelen moet verzekerd zijn.

Zorgen uit de kerngroep IHI

Zowel juristen als vergunningverleners geven van de provincies geven dat het beleid onvoldoende is om goed verweer te kunnen voeren. Zij doen hun werk, halen alles uit de kast maar weten dat de uitkomst van de rechter negatief zal zijn. En dit in een dossier wat al jaren loopt. Daarbij zijn er ook al geluiden wat als we het verzoeken toewijzen. Ervaren collega's met kennis en kundigheid haken af. Daarbij geven zij aan dat er onvoldoende ruimte is in de organisatie om het goede advies te kunnen geven. Zij pleiten er minimaal voor dat in de advisering naar het college zij zowel het juridisch juiste advies mogen opnemen in het voorstel als ook bestuurlijke overwegingen in het voorstel worden verwoord om af te kunnen wijken van het advies. Daarmee wordt het te nemen besluit ook echt een bestuurlijk besluit. Hiervoor is steun nodig van het management en directie.

Conclusie

- Het wordt steeds moeilijker om handhavings- en intrekkingverzoeken te kunnen afwijzen.
- Er is een geborgd pakket aan bron- en natuurherstelmaatregelen nodig om verzoeken te kunnen afwijzen.
- Rechters worden sturender in hun opdrachten aan provincies om nieuwe besluiten te nemen, maar voorzien niet zelf in de zaak.
- Er is vanuit het management en directie steun nodig om het juridisch juiste advies te kunnen geven aan het college.

Bijlagen

1. Advies landsadvocaat aan MCEN
2. Overzicht indiende IHI-verzoeken
3. Overzicht van maatregelen die genomen zijn of worden vanuit de MCEN (spoor1/2), PAS-melders en handelingsperspectieven.

Bijlage 1: Advies Landsadvocaat

Zied hiervoor de bijgevoegde brief van de landsadvocaat

Bijlage 2: Overzicht ingediende ingebrekestellingen, handhavings- en intrekkingenverzoeken

Overzicht wordt wekelijks vernieuwd. Hieronder de stand van 14-5-2025

Handhavingsverzoeken	Totaal	In behandeling	Bezwaar	Beroep	Hoger beroep
PAS-Melders	82	30	18	32	2
Landbouw	194	72	20	99	3
Industrie	23	7	5	9	2
Overig	31	9	10	9	3
Totaal	330	118	53	149	10
Intrekkingenverzoeken	160				
Ingebrekestellingen	27				

Bijlage 3: Overzicht maatregelen t.b.v. het voorkomen van handhaving en intrekkingen

3-1 In principe kan iedere stikstofreductie die niet heringezet wordt middels in- of extern salderen als maatregel opgevoerd worden om van handhaving af te zien. Voorwaarde is wel dat deze matcht met de individuele PAS-melder waarvoor van handhaving wordt afgezien. Een aantal landelijke opkoopregelingen zoals de MGA, Sanering varkenshouderijen, LBV en LBV+ kunnen als onderbouwing gebruikt worden. Ook provinciale doelenbanken en SSRS/SPIN kunnen, mits gevuld als onderbouwing gebruikt worden. Daarnaast kan ook emissiereductie uit andere projecten en al dan niet tijdelijk staken van emissie als onderbouwing gebruikt worden.

3-2 MCEN en Handelingsperspectieven

Na de uitspraken van 18 december is gewerkt aan een verkenning van resterende en potentiële handelingsperspectieven. Hierbij is allereerst een beschouwing gegeven van toestemmingsvarianten die in het verleden geprobeerd zijn. Vervolgens is beschouwd welke toestemmingsvarianten momenteel nog kansrijk zijn, dan wel wat nodig is om deze kansrijk te maken. En tenslotte is bepaald welke nieuwe kansen eventueel nog gezien worden.

Geborgd pakket aan maatregelen (spoor 2)

Allereerst is geconcludeerd dat de belangrijkste structurele oplossing blijft liggen in een goed geborgd maatregelenpakket waarmee additionaliteit onderbouwd kan worden. Dit geeft direct ook ruimte voor afweging bij intrekkingenverzoeken en handhavingsverzoeken.

Ecologische onderbouwing, ADC-toets en Beheer en Onderhoud

Daarnaast blijven er kansen voor toepassing van de ecologische onderbouwing, zeker als het gaat om activiteiten met een kleine en tijdelijke stikstofbijdrage, de ADC-procedure (Hrl art. 6.4) voor grote projecten van nationaal belang (niet geschikt voor handhavingsverzoeken) waarvoor geen alternatieven zijn en wordt ruimte gezien voor (vergunningvrij) beheer en onderhoud en werkzaamheden t.b.v. instandhoudingsdoelen N2000.

Rekenkundige ondergrens (RKO)

Nieuwe kansrijke opties zijn de verhoogde rekenkundige ondergrens. Bij het toepassen van een RKO zullen activiteiten beneden de 1 mol niet meer vergunningsplichtig zijn en zullen die activiteiten niet meer in overtreding zijn.

Projecten met een substantiële daling als passende maatregel (Hrl art 6.2)

Je kunt met de juiste reductie zorgen dat er geen overtreding meer is. En als die reductie aangemerkt is als passende maatregel geeft dit ook onderbouwing om resterende bedrijf een evt intrekkingsverzoek af te wijzen. Voor de resterende activiteiten van deze projecten is er naar verwachting meestal wel een natuurvergunning nodig, maar daarbij hoeft additionaliteit niet te worden onderbouwd (terwijl dat nu hét struikelblok is). Deze optie wordt momenteel toegepast bij de vrijwillige beëindigingsrgelingen, waarbij 85% van de stikstofuitstoot van de intensieve veehouderij op een locatie wegvalt (de resterende 15% mag worden behouden voor een nieuwe activiteit op dezelfde locatie).

Standaardonderdelen en één-en-het-zelfde-project

Potentieel kansrijk bij nadere uitwerking zijn de uit de jurisprudentie voortkomende toepassing van standaardonderdelen van een project, waardoor kan worden volstaan met een voortoets en er geen natuurvergunning nodig is. Toepassing van deze optie lijkt vooral mogelijk voor projecten die nodig zijn vanwege algemene wet- en regelgeving en mogelijk ook wijdverbreide praktijken. Ook de optie van voortzetting van één-en-het-zelfde-project, waarbij bepaalde projectwijzigingen zonder vergunning realiseerbaar zijn en niet noodzakelijkerwijs inhouden dat het complete project opnieuw moet worden beoordeeld, wordt na uitwerking als kansrijk gezien. De identiteit en continuïteit van het project moeten hetzelfde blijven; er mag niets wijzigen in de aard, de plaats of de voorwaarden waaronder een project mag plaatsvinden;

Systeemwijziging en doelsturing

Naast deze bestaande en verkende handelingsperspectieven wordt het belang geduid om een systeemwijziging te verkennen op het gebied van toestemmingsverlening. De noodzakelijke systeemwijziging die de provincies zich gelet op het voorgaande goed kunnen voorstellen is het verenigen van het natuurspoor met het milieuspoor. Binnen het milieuspoor kan vorm worden gegeven aan emissiesturing voor alle uitstoters van NH₃ en NO_x binnen alle sectoren, op een zodanig manier dat daarmee wordt voldaan aan de vereisten van de Habitatrichtlijn. Doelsturing gericht op een verplicht en afrekenbaar emissieplafond dat bedrijven op termijn moeten bereiken kan hierbij als instrument worden benut, zodat de noodzakelijke reductie is geborgd en bedrijven weten waar ze aan toe zijn en zelf kunnen bepalen hoe ze hun emissieplafond bereiken. Zo'n nieuw stelsel biedt voorts

de mogelijkheid om het grootste deel van de bedrijven voortaan te reguleren op basis van algemene regels (zoals het Besluit activiteiten leefomgeving, het Bal), en alleen nog te werken met (natuur)vergunningen voor de grootste uitstoters die er voor de natuur werkelijk toe doen. Dit maakt de vergunningverlening door het bevoegd gezag effectiever en efficiënter en leidt naar verwachting bovendien tot een meer ontspannen uitvoeringspraktijk voor overheid en bedrijfsleven. Toezicht en handhaving zullen een extra inspanning vereisen.

Inschatting kansrijkheid van de maatregelen

Maatregelen	Kansrijkheid		Opmerking
	Handhaving	Intrekkingen	
Regelingen			Vrijwillige beëindigingsregelingen hebben hetzelfde eindresultaat als een intrekkingbesluit. Maar met een andere financiële afwenteling en op basis van vrijwilligheid. Ook zorgt bedrijfsbeëindiging uiteraard ook voor beëindiging van een overtreding.
LBV, LBV+	+/-	+/-	
MGA	+/-	+/-	
RPMG	+/-	+/-	
Tijdelijke maatregelen	+/-	n.v.t.	Verbod op bemesten gekoppeld aan looptijd legalisatieprogramma
Intern salderen	-	-	Bedrijven die tussen 1-1-2020 en 1-1-2025 intern hebben gesaldeerd en door de uitspraak alsnog in overtoerding zijn hoeft tot 1-1-2030 niet handhavend te worden opgetreden
Stikstofbanken			Als deze ruimte gebruikt wordt als onderbouwing om van handhaving af te zien is de ruimte geblokkeerd voor vergunningverlening.
SSRS/SPIN	-	-	Ruimte is zeer beperkt beschikbaar i.v.m. additionaliteit.

MCEN/ Handelingsperspectieven			
Geborgd pakket	++	++	Betreft verplichting zolang verslechtering niet is uit te sluiten. In principe niet optioneel.
Ecologische onderbouwing	+/-	+/-	Zeer casuseffectief, maar naar verwachting beperkt qua bruikbare casussen.
ADC-Toets	-	+/-	Zeer casuseffectief, maar naar verwachting vrijwel niet inzetbaar vanwege het aan moeten tonen van groot maatschappelijk belang en geen alternatieven.
Beheer en onderhoud	-	-	Zeer casuseffectief, maar zeer beperkt qua bruikbare casussen.
Rekenkundige ondergrens	+/-	-	Deel wat eronder valt is vrij van beiden. Deel erboven wordt juist vatbaarder. 50% tot 80% van de Pas-melders valt hier onder.
Projecten met grote stikstofreductie	n.v.t.	+	Betreft vergunningverlening
Standaard onderdelen	+/-	+/-	Betreft vergunningverlening
Een en hetzelfde project	n.v.t.	n.v.t.	Betreft vergunningverlening
Systeemwijziging	-	-	<u>Voor de korte termijn</u> i.r.t. liggende verzoeken is dit niet kandrijk <u>Voor de lange termijn:</u> Heel kansrijk. zorgt dit juist voor helderheid per bedrijf,

			onderbouwing additionaliteit, etc etc.
Doelsturing	-	-	Zie systeemwijziging
Additionaliteit en natuurherstel	+/-	+/-	Wanneer is goed genoeg?

Beeindigingsregelingen die betrekking hebben op de ondernemer zelf werken positief uit voor de liggende verzoeken.

Agenda BAC- Portefeuillehoudersoverleg VTH 26 mei 2025

1. Opening en mededelingen,

- vraag; is het akkoord om voorafgaande de BAC op 26 juni nog een extra overleg in te plannen, met daarin de definitieve BAC stukken,
- o.v.b.: aandachtspunten vanuit debat 22 mei.

2. Netwerkdag 2025

Jaarlijks vindt een netwerkdag plaats voor onze vergunningverleners, toezichthouders en handhavers. Dit jaar willen we dat doen kort na Prinsjesdag en een moment waarop mogelijk eerste resultaten te bepreken zijn uit spoor 1 van de MCEN en het project met betrekking tot onderbouwing van additionaliteit. Het ochtenddeel zal in het teken staan van de stand van zaken m.b.t. spoor 2, de impact en de gevolgen door de uitvoering. In dit deel vinden we het ook belangrijk dat onze uitvoerders hun ervaringen kunnen delen met de bestuurders.

Vraag ambtelijk PH's:

Verzoek is om uw agenda hiervoor vrij te maken. Hierover vindt ook overleg plaats met uw secretariaat. (Dit verzoek wordt ook gedaan aan de portefeuillehouders spoor 1 vanuit de kopgroep MCEN)

3. Stukken onder de weg naar eerstkomende BAC (26 juni) (10-20 min)

3.1 Scenario toewijzen Intrekkings- en handhavingsverzoeken

Vraag bestuurlijk PH's:

Wat als je niet meer kan afzien van een handhavings- of intrekkingsverzoek? En hoe kunnen we zorgen voor een integrale advisering met ruimte voor een gedegen ambtelijk advies/kanttekening richting college en portefeuillehouder? Dit zijn signalen dat vanwege het uitblijven van maatregelen en recente gerechtelijke uitspraken, door de "kerngroep handhavingsverzoeken, intrekkingsverzoeken en ingebrekestellingen" indringend is besproken. Als eerste willen we dit in de AAC bespreken, maar willen ook bij u als portefeuillehouder de eerste beelden bij u ophalen en wat er nodig is om dit bestuurlijk bespreekbaar te maken. (zie verder agendapunt 3.1)

1. Kunt u instemmen met het agenderen van dit thema/onderwerp tijdens de BAC van 26 juni – het betreft een bespreeknotitie.

2. Wat is het advies dat u als portefeuillehouder mee wilt geven.

Op basis van uw input en bespreking in de AAC zal de notitie voor de BAC worden aangepast.

Advies AAC PH-VTH 19-5-2025

Zij kunnen instemmen met het voorstel om dit thema bestuurlijk bespreekbaar te maken.

Tekstuele aanvullingen:

Beslispunt 1: Huidige maatregelen onvoldoende zijn en zowel betrekking hebben op de het geborgd pakket van het Rijk (MCEN) als de provinciale gebiedsgerichte maatregelen.

Beslispunt 2: Goed om in het voorstel aan te geven dat het hier gaat om zowel de bestuursadvisering als de advisering naar de portefeuillehouder.

Toelichting bij de beslispunten:

Ad 1: Door het ontbreken van geborgde maatregelen wordt het welhaast onmogelijk om vergunningen te verlenen en intrekings- en handhavingsverzoeken af te wijzen. In bijgevoegde notitie is een overzicht van de meeste recente rechterlijke uitspraken die dit bevestigen. Uit de interbestuurlijke kerngroep, intrekingsverzoeken, handhavingsverzoeken en ingebrekestellingen (IHI) komt ook het signaal dat we ambtelijk niet anders meer kunnen dan het college van GS te adviseren om verzoeken toe te wijzen. Gevolg is dat overtredingen worden beëindigd en activiteiten worden gestopt. Dit ligt bestuurlijk erg gevoelig en we zijn ons bewust dat bestuurlijk ook anders gekozen kan worden. Met de AAC willen we het gesprek voeren wat dit betekent over de vorm waarin de colleges ambtelijk geadviseerd worden (steun van management) en hoe dit bestuurlijk het beste bespreekbaar gemaakt kan worden. En wat hiervoor nodig is.

Ad 2: Zowel juristen als vergunningverleners van de provincies geven aan dat het beleid van een geborgd pakket van de MCEN en provincie gebiedsgerichte specifieke maatregelen onvoldoende zijn om goed verweer te kunnen voeren. Zij doen hun werk, halen alles uit de kast maar weten dat de uitkomst van de rechter negatief zal zijn. En dit in een dossier wat al jaren loopt. Daarbij zijn er ook al geluiden wat als we het verzoeken toewijzen. Ervaren collega's met kennis en kundigheid haken af. Daarbij geven zij aan dat er onvoldoende ruimte is in de organisatie om het goede advies te kunnen geven. Zij pleiten er minimaal voor dat in de advisering naar de portefeuillehouder en het college van GS zij zowel het juridisch juiste advies mogen opnemen in het voorstel als ook bestuurlijke overwegingen in het voorstel worden verwoord om af te kunnen wijken van het advies. Daarmee wordt het te nemen besluit ook echt een bestuurlijk besluit. Hiervoor is steun nodig van het management en directie.

3.2 Opnieuw onzekerheid voor PAS-melders n.a.v. intern salderen uitspraak

Vraag bestuurlijk PH's:

Agendapunt 3.2 gaat over de reikwijdte van de te legaliseren PAS-melders. Door de uitspraak intern salderen (Rendac) is een groep PAS-melders ontstaan die voor die uitspraak dachten niet gelegaliseerd te hoeven worden maar dat nu alsnog wel moeten omdat ook zij een vergunning aan moeten vragen. Zij hebben zich niet gemeld voor het legalisatieprogramma of aangegeven dat ze niet gelegaliseerd hoeven te worden omdat zij destijds door middel van intern salderen legaal waren. Met de uitspraak intern salderen van 18 december (Rendac) zijn zij dus alsnog illegaal maar worden nu niet gedekt door een legalisatieprogramma. Voor deze groep is het dan ook lastiger om af te zien van handhaving. De vraag die voorligt is om de groep van PAS-melders in het legalisatieprogramma uit te breiden met deze PAS-melders die ook te goeder trouw hebben gehandeld. Ook hier willen wij bij u ophalen hoe u hoe tegen deze groep aankijkt en of kunt instemmen met het aan de Minister verzoeken deze groep alsnog toe te laten tot de opvolger van het legalisatieprogramma.

1. Kunt u instemmen met het agenderen van dit thema/onderwerp tijdens de BAC van 26 juni – het betreft een bespreeknotitie.

2. Wat is het advies dat u als portefeuillehouder mee wilt geven.

Op basis van uw input en bespreking in de AAC zal de notitie voor de BAC worden aangepast.

Voorstel/gevraagd besluit:

De AAC adviseert de BAC om:

1. Met elkaar in gesprek te gaan om te bespreken of de PAS-melders met een vergunningplicht als gevolg van de uitspraak intern salderen alsnog dan wel opnieuw toe te laten tot het legalisatieprogramma;
2. Indien voorgaande positief is beantwoord:
 - a) De doelgroep nader te specificeren op basis van de drie subgroepen zoals toegelicht in de bijlage;
 - b) De Minister te verzoeken deze groep van PAS-melders (weer) toe te laten tot het legalisatieprogramma.

Toelichting:

- In deze notitie wordt uitgelegd welke impact de RvS uitspraak heeft op PAS-melders die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om hun melding te legaliseren middels intern salderen tot december 2024. Deze PAS-melders zijn opnieuw illegaal dus moet er duidelijkheid en mogelijk ook een nieuwe oplossing geboden worden.
- Daarnaast blijkt een groep van PAS-melders zich niet gemeld te hebben voor legalisatie en/of verzoek legalisatie hebben ingetrokken, nu de verwachting was dat intern salderen maakte dat legalisatie niet meer nodig zou zijn. Daarbij zal een deel van de groep niet vallen onder het verlengde legalisatieprogramma en/of het overgangsrecht intern salderen nu er ook wijzigingen (intern salderen) hebben plaatsgevonden voor 1-1-2020.
- De mogelijkheden om deze bedrijven te voorzien van een onherroepelijke natuurvergunning zijn momenteel erg klein. Succes van spoor 2 (een programma van maatregelen op te stellen gericht op een gegarandeerde vermindering van de stikstofuitstoot en natuurherstel – incl. RKO) van de MC E&N is noodzakelijk om weer vergunningen te kunnen verlenen, en dus ook PAS-melders. Provinciale inzet op dit spoor verloopt via de kopgroep.
- Wat het besluit ook zal zijn van de BAC is het noodzakelijk dat de PAS-melders geïnformeerd worden over de consequenties van de uitspraak over intern salderen – uniforme communicatie vanuit provincies of Rijk is nodig.

3.3 Actualiteiten PAS-meldingen

Vraag PH'rs: Kunt u instemmen met het agenderen van deze notitie ter informatie voor AAC en BAC.

Voorstel/gevraagd besluit:

De AAC adviseert de BAC om:

Kennis te nemen van de actualiteiten rond het dossier PAS meldingen.

Toelichting:

In deze ter informatie notitie wordt u bijgepraat over de laatste actualiteiten die spelen binnen het dossier PAS-meldingen.

3.4 Plan van aanpak onderbouwing additionaliteit (additionaliteit en natuurherstel)

Vraag PH'rs: Kunt u instemmen met het agenderen van dit onderwerp ter informatie voor AAC en BAC.

Toelichting:

Bijgaande de inhoudelijke stukken. Dit betreft Plan van Aanpak en praktische voorbeelden rond aantal N2000 gebieden. De oplegnotitie moet nog worden geschreven. Het project wordt samen getrokken door LVVN en provincies. In een eerste overleg is afgesproken om praktijkvoorbeelden uit de provincies (Zuid-Holland - Limburg – Flevoland/Overijssel -