

Onderwerp	Juridische beoordeling van de regelgevende bevoegdheid van de provincie voor het instellen van een ammoniakemissieplafond							
Datum	13 oktober 2025							
Status	Definitief v2.2							
Auteurs								

Samenvatting

Het bestuur van de Provincie Zuid-Holland onderzoekt de mogelijkheden van het voornemen om een ammoniakemissieplafond (ammoniakplafond) uitgedrukt in kg/ha/j voor melkveehouderijen in te stellen. Dit advies gaat in op de juridische mogelijkheden en beperkingen voor het provinciebestuur om een ammoniakplafond in te stellen.

De Omgevingswet is voor het stellen van dat ammoniakplafond het meest relevante kader. Deze wet bevat het kader voor het in medebewind vaststellen van de omgevingsverordening. Of het provinciebestuur een ammoniakplafond in de omgevingsverordening kan opnemen moet beoordeeld worden aan de hand van deze kaders.

Het provinciebestuur mag uitsluitend regels stellen als die regels gesteld worden met het oog op een provinciaal belang. Voor het ammoniakplafond kunnen meerdere belangen aangevoerd worden, te denken valt aan:

- De bescherming van het milieu en specifiek het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- het beschermen van de gezondheid; en
- natuurbescherming, de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van natuur, in het bijzonder Natura 2000-gebieden.

Het relevante te dienen belang moet bovendien niet doelmatig of doeltreffend kunnen worden behartigd door het gemeentebestuur, of het moet een taak betreffen die aan het provinciebestuur is opgedragen.¹ Voorts moet dat belang door het provinciebestuur op een wijze worden gereguleerd die:

- in theorie geschikt is om dat doel te bereiken en dat doel coherent wordt nagestreefd;
- noodzakelijk is om het doel te bereiken; en
- gelet op de belangen ook proportioneel is.

Om te voldoen aan deze criteria zal het provinciale belang op de juiste manier moeten worden geformuleerd en zal een goede, dragende beleidstheorie daaraan ten grondslag moeten liggen (§ 2.3).

De keuze voor het te dienen doel is mede bepalend voor de kwalificatie van de te reguleren activiteit in de Omgevingswet, bijvoorbeeld als een milieubelastende activiteit (Hoofdstuk 3 en 4 Bal) of als activiteit die de natuur betreft (Hoofdstuk 11 Bal), en daarvoor binnen het stelsel van de

¹ Artikel 2.3 van de Omgevingswet, zie § 2.3.

Omgevingswet geldende regels. Deze kwalificatie en de reikwijdte van het voorgestelde ammoniakplafond dient ook te passen bij het gekozen doel. Zo kan de beperking tot melkveehouderijen kwetsbaar zijn als het onderscheid met andere ammoniakemissie veroorzakende activiteiten met het oog op het gekozen doel onvoldoende gerechtvaardigd kan worden.

In de omgevingsverordening kan het ammoniakplafond in beginsel met maatwerkregels of maatwerkvoorschriften worden geregeld. De Omgevingswet maakt mogelijk dat het ammoniakplafond wordt gesteld in de vorm van maatwerkregels voor een milieubelastende activiteit (§ 3.2). Daarnaast kan het ammoniakplafond ook worden gereguleerd met maatwerkregels voor een activiteit die de natuur betreft (hoofdstuk 4). Ook worden in de Omgevingswet maatwerkvoorschriften (§ 3.3) over een (milieubelastende) activiteit mogelijk gemaakt. Aan deze vormen van regulering zijn wel concrete eisen verbonden. Het stellen van een provinciale omgevingswaarde voor ammoniakemissie is niet goed mogelijk, tenzij het beperkt blijft tot ammoniakconcentraties in de lucht (hoofdstuk 5). In het advies beschrijven we ook kort de mogelijkheid van beoordelingsregels (§ 6.2) of instructieregels (§ 6.3).

Van deze instrumenten verdient uitwerking als maatwerkregel de voorkeur omdat dit een direct werkend algemeen verbindend voorschrift inhoudt. Daarbij heeft het reguleren van de melkveehouderijen als “activiteit met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied” de voorkeur.

Als gekozen zou worden voor een ammoniakplafond door regels te stellen over de milieubelastende activiteit van ‘het op of in de bodem brengen van meststoffen’ dan is de Meststoffenwet een aandachtspunt. De Meststoffenwet bevat over deze activiteit een gebruiksnorm (regels die een beperking inhouden van het aantal kilo’s stikstof per hectare) voor meststoffen op landbouwgronden. Voor provinciale aanvulling daarvan met het oog op het beschermen van de kwaliteit van de bodem en het water is naar verwachting geen ruimte (hoofdstuk 7).

We adviseren bij de uitwerking een duidelijke keuze te maken over het provinciaal belang (bescherming van het milieu of natuurbescherming) dat met instelling van het ammoniakplafond wordt gediend, en in de beleidstheorie uit te werken hoe het ammoniakplafond in de voorgenomen reikwijdte bijdraagt aan dat belang.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het bestuur van de provincie Zuid-Holland staat voor grote opgaven op onder meer het gebied van economie, woningbouw en verduurzaming van de industrie en landbouw. Bij de invulling van deze opgaven loopt het provinciebestuur aan tegen de beperkte mogelijkheden om vergunningen te verlenen voor activiteiten met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden, die onder andere door de provincie beheerd worden.

Het gaat hierbij met name om activiteiten die stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden veroorzaken. Deze stikstofproblematiek speelt zowel op landelijk als regionaal niveau. In de provincie Zuid-Holland

betekent deze problematiek concreet dat bijvoorbeeld voor 2030 een reductieopgave van 2,5 kiloton ammoniak voor de landbouw bewerkstelligd moet worden.²

Dit is de aanleiding geweest voor Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland om een maatregelenpakket – de Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE) – te ontwikkelen dat met het oog op de brede welvaart, economische ontwikkeling en natuurherstel tot stikstofreductie moet leiden.³ Op 11 juni 2025 hebben Provinciale Staten ermee ingestemd dat Gedeputeerde Staten de maatregelen van SANE verder uitwerken en komen tot de juridische borging van de maatregelen.⁴

Een van de vier maatregelen van SANE is de ‘bedrijfsgerichte doelsturing via ammoniakplafonds’ (zie uitgebreider bijlage I).⁵ Het ammoniakemissieplafond (hierna: ammoniakplafond) bestaat uit een maximum aantal kilogram ammoniakemissie per bedrijf per hectare per jaar. Het ammoniakplafond richt zich op melkveehouderijen met als beoogd effect dat per bedrijf op basis van het aantal hectaren grond is vast te stellen hoeveel ammoniak mag worden uitgestoten.

Het doel van deze ammoniakplafonds is de stikstofuitstoot van de landbouw terug te dringen. Momenteel is volgens SANE de ammoniakemissie door melkveehouderijen in Zuid-Holland⁶ ca. 60-65 kg/ha/jr.⁷ De hoogte van het ammoniakplafond dient nog nader vastgesteld te worden. Op dit moment wordt gedacht aan een plafond aan ammoniakemissie van 45, 40 of 35 kg/ha/jr.⁸

Het ammoniakplafond stelt het doel en laat daarbij de middelen – op welke wijze aan de norm wordt voldaan – aan het bedrijf. Voorbeelden van de wijze waarop het bedrijf aan het doel kan voldoen zijn extensiveren, innovaties aan de stal, en/of voer- en managementmaatregelen. Ook meer dagen ‘weiden’ en het verdunnen van de uitgereden mest kunnen mogelijk leiden tot lagere emissies.

De beleidshypothese van het ammoniakplafond is dat een terugdringing van de stikstofuitstoot van de landbouw (die vooral bestaat uit ammoniak) bijdraagt aan minder stikstofdepositie in natuurgebieden en aan verduurzaming van de landbouw. Daarom onderzoekt de provincie mogelijkheden om het ammoniakplafond zelf in te voeren.

Gedeputeerde staten wensen een beleidsuitspraak te kunnen doen over of een ammoniakplafond voor melkveehouderijen kan worden uitgewerkt. Dat is onder meer afhankelijk van de juridische mogelijkheden van het provinciebestuur om deze ammoniakplafonds met succes in te kunnen voeren.

Het advies beperkt zich tot de vraag of het instellen van een ammoniakplafond door het provinciebestuur juridisch mogelijk is in het kader van diens regelgevende bevoegdheid.

² Provincie Zuid-Holland, Samenvatting van het Maatregelenpakket voor het Zuid-Hollands Programma Landelijk gebied, 2024, p. 34.

³ Provincie Zuid-Holland, Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE), april 2025.

⁴ Statenbesluit Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE), juni 2025, nr. 7728.

⁵ Zie: G.H. Ros e.a., *Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: doelen, middelen en borging*, Wageningen University & Research: 2025.

⁶ Uit SANE blijkt niet duidelijk of dit beperkt is tot Zuid-Holland, maar in de context lijkt dat wel het geval.

⁷ Zie onder andere in: B. Meerkerk e.a., *Bouwstenen voor stikstof- en broeikasgasreductie en verbetering waterkwaliteit op melkveebedrijven op veengrond in Zuid-Holland*, 2023.

⁸ Op jaarbasis zou dit in Zuid-Holland een reductie van 0,8, 1,1 of 1,3 kton op kunnen leveren.

1.2 Onderzoeksvraag

De provincie wenst inzicht in de juridische mogelijkheden van het provinciebestuur om ammoniakplafonds met succes in te voeren. De intentie bestaat om het ammoniakplafond eerst alleen in te stellen voor melkveehouders. Hiervoor is gekozen om omdat de melkveehouderij verantwoordelijk is voor een groot deel van de ammoniakemissie en omdat er al veel kennis is over de uitwerking in die sector.⁹ De intentie bestaat om het ammoniakplafond op termijn ook voor andere landbouwsectoren vast te stellen, daarvoor is echter eerst meer kennis vereist.

Vooropgesteld kan worden dat de ammoniakplafonds voor melkveehouderijen, zoals het provinciebestuur op dit moment voor ogen staat, algemeen verbindende voorschriften inhouden. Het gaat om voor herhaling toepasbare regels aan de hand waarvan per hectare relevante grond een grens wordt gesteld aan de uitstoot van ammoniak en waaraan alle partijen die dergelijke grond exploiteren zijn gehouden.

Het antwoord op de vraag of het provinciebestuur dergelijke ammoniakplafonds kan instellen hangt daarom af van:

- a. het bestaan van provinciale regelgevende bevoegdheid voor dit onderwerp;
- b. de regels of normen die van toepassing zijn op het gebruik van deze bevoegdheid.

De vraag die in dit advies wordt beantwoord is: *welke regelgevende bevoegdheid heeft het provinciebestuur om een ammoniakplafond voor melkveehouderijen vast te stellen en kan het provinciebestuur deze bevoegdheid ook gebruiken in het licht van relevante hogere regelgeving?*

Dit advies is onder andere gebaseerd op de uitleg van relevante wettelijke voorschriften. Zoals ook nader is uitgelegd in de navolgende hoofdstukken zijn de relevante wettelijke voorschriften niet op alle relevante punten eenduidig. Wij hebben op die punten, onder meer aan de hand van eventueel beschikbare jurisprudentie, wetsgeschiedenis en literatuur, deze wettelijke voorschriften zelf geduid. Wij hebben dit gedaan op basis van onze eigen inschatting en deskundigheid, maar kunnen niet uitsluiten dat een rechter tot een andere uitleg zou komen.

1.3 Opbouw van dit advies

Dit advies is opgebouwd als volgt. In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding en de onderzoeksvraag geschetst. In hoofdstuk 2 wordt het kader van de Omgevingswet geschetst en de algemene voorschriften en beperkingen die gelden voor de regulering op provinciaal niveau. Hoofdstuk 3 bevat de analyse van de mogelijke instrumenten voor regulering als milieubelastende activiteit. In hoofdstuk 4 wordt de mogelijkheid beoordeeld om het gebruik van landbouwgronden voor melkveehouderij als een natuuractiviteit te reguleren. In hoofdstuk 5 wordt de mogelijkheid beschreven om omgevingswaarden vast te stellen en de beperkingen die daarvoor gelden. In hoofdstuk 6 worden de mogelijkheden geschetst van beoordelingsregels en instructieregels die andere bestuursorganen moeten hanteren bij de uitoefening van hun bevoegdheden. In hoofdstuk 7

⁹ Provincie Zuid-Holland, Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE), april 2025, p. 8.

wordt de verhouding tussen de Meststoffenwet en de Omgevingswet beoordeeld in het licht van artikel 1.4 van de Omgevingswet. In hoofdstuk 8 wordt beoordeeld in hoeverre de Meststoffenwet een basis vormt om op provinciaal niveau in medebewind regels te stellen. In hoofdstuk 9 staan enkele conclusies en aanbevelingen.

In de Bijlagen I, II en III beschrijven we beknopt de achtergrondinformatie bij dit advies zoals wij die begrijpen, waarbij Bijlage I de beleidswensen bevat en Bijlage II wat onder ammoniakemissies, stikstofemissies en stikstofdepositie verstaan wordt. Wij baseren ons hierbij grotendeels op de informatie die wij van opdrachtgever hebben ontvangen en deden geen zelfstandig feitenonderzoek. Bijlage III bevat de aangehaalde bronnen in dit advies.

2 Relevante juridische kader: Omgevingswet

Het bestaan van regelgevende bevoegdheid van het provinciebestuur kan berusten op concrete wettelijke grondslagen (in medebewind) of op de verordenende bevoegdheid, bedoeld in artikel 105 van de Provinciewet (autonomie).

De voor het onderwerp van dit advies meest relevante provinciale medebewindsbevoegdheid is de bevoegdheid om, op de grondslagen van de Omgevingswet (hierna: Ow), een omgevingsverordening vast te stellen. De Omgevingswet bevat regels voor het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving.

Onder de Omgevingswet zijn er door het Rijk meerdere algemene maatregelen van bestuur en een Omgevingsregeling opgesteld. Voor dit advies zijn vooral het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) relevant.

Hieronder wordt de medebewindsbevoegdheid beschreven (§ 2.1) en de voorwaarden die daar in algemene zin aan gesteld worden (§ 2.2 en § 2.3). In hoofdstuk 3 en 4 wordt nader ingegaan op één van de instrumenten, namelijk regels over activiteiten, die de provincie op basis van de Omgevingswet zou kunnen gebruiken om een ammoniakplafond in of via de omgevingsverordening vast te stellen.

In de systematiek van de Omgevingswet is daarbij relevant wat het oogmerk of te dienen doel is van de provinciale regels en ook welke regels het Rijk al met het oog op dat doel heeft gesteld over de relevante activiteiten. In dit advies zijn daarbij vooral regels over milieubelastende activiteiten en activiteiten die de natuur betreffen relevant. Hoofdstuk 3 ziet op het spoor milieubelastende activiteit, op grond waarvan een ammoniakplafond ingesteld zou kunnen worden. Hoofdstuk 4 van dit advies ziet op het spoor activiteiten die de natuur betreffen. In beide hoofdstukken komen de volgende instrumenten aanbod: maatwerkregels (§ 3.2 en § 4.2) en maatwerkvoorschriften (§ 3.3 en § 4.3). In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het vaststellen van omgevingswaarden. In hoofdstuk 6 wordt de mogelijkheid van het stellen van beoordelingsregels (§ 6.2) of instructieregels (§ 6.3) besproken.

Deze instrumenten bieden in beginsel een mogelijkheid om een ammoniakplafond in te stellen maar vereisen elk verdere doordenking en toetsing aan de hand van nader te maken keuzes over doel en strekking van de voorgenomen regels.

2.1 Medebewindsbevoegdheid

De provincie heeft op grond van de Omgevingswet een medebewindsopdracht gekregen om een omgevingsverordening vast te stellen.¹⁰ Provinciale Staten stellen in de omgevingsverordening regels over de fysieke leefomgeving.¹¹ In de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving heeft het Rijk de kaders uiteengezet voor de inhoud van omgevingsverordeningen. Binnen die kaders kan een omgevingsverordening bijvoorbeeld een omgevingswaarde bevatten.¹² Een omgevingsverordening kan verder, met het oog op de doelen van de Omgevingswet, onder meer regels bevatten over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.¹³ Regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen mogen uitsluitend in de omgevingsverordening worden opgenomen en niet in andere provinciale verordeningen.¹⁴ Ook kunnen instructieregels voor taken en bevoegdheden van bestuursorganen worden gesteld. Het Bkl bevat daarnaast regels over de minimale inhoud van de omgevingsverordening. In het Bal zijn bovendien maatwerkregels mogelijk: onder meer afdeling 2.5 van het Bal bevat regels over de mogelijkheid om in de omgevingsverordening normen op te nemen die de Rijksregels aanvullen of daarvan afwijken.¹⁵

Over het algemeen is ruimte gelaten aan de decentrale overheden voor het stellen van regels. Dit past bij het subsidiariteitsbeginsel onder de Omgevingswet dat verwoord kan worden als: "decentraal, tenzij".¹⁶

"De categorieën van activiteiten waarvoor het Rijk algemene regels zal of kan stellen zijn in afdeling 4.1 limitatief aangegeven. In samenhang met afdeling 5.1, die een limitatieve opsomming bevat van door het Rijk ingestelde vergunningplichten, biedt het wetsvoorstel decentrale overheden op wetsniveau zo veel mogelijk duidelijkheid over de vraag voor welke categorieën van activiteiten het Rijk regels stelt. Voor categorieën van activiteiten die niet genoemd zijn, zijn de decentrale overheden vrij om zelf regels te stellen."¹⁷

Binnen het kader van 'decentraal, tenzij' gelden er voorwaarden voor de provincie om regels te stellen onder de Omgevingswet. Zo is een provinciaal belang (§ 2.2) vereist en dienen regels in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel (§ 2.3).

2.2 Provinciaal belang

Op grond van 'decentraal, tenzij' wordt de uitoefening van bevoegdheden onder de Omgevingswet wordt zoveel mogelijk naar het laagste decentrale niveau gedecentraliseerd waardoor de uitoefening van taken en bevoegdheden voornamelijk bij de gemeente komt te liggen. Dit is vastgelegd in artikel 2.3 Ow.

¹⁰ Artikel 2.6 van de Omgevingswet (Ow).

¹¹ Artikel 2.6 Ow.

¹² Artikel 2.12 Ow.

¹³ Artikel 4.1, eerste lid, Ow.

¹⁴ Artikel 2.3, eerste lid, van het Omgevingsbesluit.

¹⁵ In onder meer hoofdstuk 7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

¹⁶ Zie artikel 2.3 Ow. Zie verder o.a. in *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van toelichting op de Omgevingswet), §§ 4.2, 4.4.2 en 4.4.8.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van toelichting op de Omgevingswet), § 4.4.8.

Artikel 2.3 Ow

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.”

Artikel 2.3 Ow bevat dus twee criteria. Het provinciebestuur mag alleen regels stellen als het gemeentebestuur het te dienen provinciale belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze kan behartigen.¹⁸ Of de regel is nodig voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.¹⁹ Een van de taken die de Omgevingswet bij het provinciebestuur belegd is de zorg voor Natura 2000-gebieden.²⁰ Het provinciebestuur moet de doelmatigheid en doeltreffendheid van regels aannemelijk maken, om te voldoen aan artikel 2.3 Ow.

2.3 Evenredigheid en het vereiste van coherentie

Het vaststellen van regelgeving vereist bovendien toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel vloeit voort uit artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht maar is ook een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat in jurisprudentie tot uiting komt.²¹ Dat houdt onder meer in dat de regeling geschikt moet zijn voor het te dienen doel. Die geschiktheid houdt onder meer in dat dit doel ook daadwerkelijk en stelselmatig wordt nagestreefd. Daarnaast is vereist dat de regels noodzakelijk zijn, de gevolgen ervan proportioneel en dat die gevolgen niet onevenwichtig zijn.

Het provinciebestuur moet het te dienen belang nastreven op een geschikte manier. Deze evenredigheidsbeoordeling houdt in dat nagegaan moet worden:

- “(i) Is het besluit geschikt om het doel te bereiken? Die geschiktheidstoets houdt een effectiviteitstoets en een coherentietoets in;

¹⁸ Zie o.m. artikelsgewijze toelichting op artikel 2.3, tweede lid, onder a, Ow in: *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van toelichting op de Omgevingswet).

¹⁹ Artikel 2.3, tweede lid, onder b, Ow.

²⁰ Artikel 2.18, eerste lid, onder g, onderdeel 2°, sub i, Ow.

²¹ Zie onder meer: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965, r.o. 19 e.v.; ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:964, r.o. 9 e.v. en Hof Van Justitie van de Europese Unie 10 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:141, r.o. 55 e.v.

(ii) Is het besluit noodzakelijk om het doel te bereiken? Is een keuze mogelijk tussen meer geschikte maatregelen, dan moet op basis van deze toets die maatregel worden gekozen die de belanghebbenden het minst belast;

(iii) Is de maatregel evenwichtig (evenredigheid stricto sensu)? Is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende?"²²

Het voorgenomen ammoniakplafond zou gaan gelden voor melkveehouderijen. Daarmee wordt een onderscheid gemaakt tussen melkveehouderijen en andere activiteiten die ammoniakemissie veroorzaken. Dit onderscheid moet objectief gerechtvaardigd kunnen worden, om te kunnen spreken van een coherente benadering. De rechtvaardiging moet steekhoudend zijn, in het licht van het gestelde belang. Een onderscheid op grond van andere overwegingen voldoet dan in beginsel niet.²³

Vragen die in dit kader opkomen zijn: waarom geldt het ammoniakplafond niet voor andere veehouderijen?²⁴ Of, waarom is het ammoniakplafond gesteld voor ammoniak en niet voor stikstofoxiden?

De evenredigheidsbeoordeling en de coherentietoets zijn relevant voor een veelheid van situaties. Onder de omgevingsregelgeving dienen ook maatwerkregels of maatwerkvoorschriften een bepaald doel coherent na te streven en evenredig te zijn.

2.3.1 Welk doel, welk belang?

Met het bovenstaande kader wordt duidelijk dat het bepalen van het doel van de regulering geen sinecure is. Het vraagt om een gedegen beleidstheorie.²⁵ Daarbij zal kennis van de praktijk, de techniek en de sector relevant zijn om te bepalen welk doel, langs ingrijpen via welk mechanisme het beste kan worden bereikt.

Wij begrijpen de nu beschikbare informatie zo dat een ammoniakplafond kan bijdragen aan:

- luchtkwaliteit, o.a. door vermindering van fijnstof en daarmee aan de gezondheid;
- voorkomen van depositie van stikstof via de lucht in het water en daarmee aan de chemische en ecologische kwaliteit van het water;
- voorkomen van depositie van stikstof via de lucht op natuur, waaronder voor verzuring gevoelige gebieden en Natura 2000-gebieden;
- beperken geurhinder;
- het voorkomen van verontreiniging van de bodem en het water (*)

(*) Ook de Meststoffenwet heeft dit oogmerk en reguleert het gebruik van meststoffen. Zie hoofdstuk 7.

²² ABRvS 02 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.7.

²³ ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:964, r.o. 9.1 en 9.3.

²⁴ De rechter is kritisch in het kader van regels die selectief economische activiteiten reguleren. Zie o.a. overweging 19.6 van ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965.

²⁵ Zie bijvoorbeeld <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas> voor manieren waarop de beleidstheorie inzichtelijk gemaakt kan worden.

Pas met dat doel voor ogen kan de doeltreffendheid en de doelmatigheid worden beoordeeld. Zowel in het kader van de evenredigheidstoets als met het oog op de beoordeling van het provinciaal belang (artikel 2.3 Ow). Ook bij de regels die gesteld worden aan specifieke instrumenten speelt het oogmerk van de regulering een rol.

2.3.2 Kwalificatie van de activiteit in het licht van het doel

Over de nagestreefde doelen zal een keuze gemaakt moeten worden. Deze keuze bepaalt ook hoe de te reguleren activiteit (het gebruik van landbouwgronden voor melkveehouderij) moet worden gekwalificeerd in het licht van de Omgevingswet en de op grond daarvan door het Rijk al gestelde regels. Is de exploitatie van melkveehouderijen onder het ammoniakplafond een milieubelastende activiteit (want het oogmerk van de regels is de bescherming van het milieu), is het een Natura 2000-activiteit (in de Omgevingswet beperkt tot projecten in de zin van de Habitatrichtlijn) of is het een andere activiteit betreffende de natuur?

De ruimte om de exploitatie te zien als Natura 2000-activiteit lijkt afwezig nu deze kwalificatie in de Omgevingswet is gebruikt voor 'projecten' onder de Habitatrichtlijn. Buiten de Natura 2000-activiteiten zijn er wel mogelijkheden om de activiteit te zien als een activiteit die de natuur betreft, en dan specifiek een activiteit met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied.

In het vervolg van dit advies gaan wij nader in op de twee geïdentificeerde sporen van milieubelastende activiteit (hoofdstuk 3) en activiteit die de natuur betreft (hoofdstuk 4). Welke van deze sporen relevant is, hangt af van de hierboven signaleerde keuze voor het oogmerk.

3 Milieubelastende activiteiten

3.1 Overzicht juridisch kader en relevante milieubelastende activiteiten

Het eerste denkbare spoor in de Omgevingswet voor het instellen van een ammoniakplafond is de *milieubelastende activiteit*. Dit is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken.²⁶ De regels die over een milieubelastende activiteit gesteld (kunnen) worden hebben als oogmerk: het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu.²⁷ In het Bal is limitatief opgenomen wat onder 'bescherming van het milieu' verstaan moet worden.²⁸ Voor het beoogde ammoniakplafond zijn daarvoor de volgende belangen relevant:

- het beschermen tegen milieuverontreiniging;

²⁶ Artikel 1.1 jo. Bijlage bij artikel 1.1 Ow. Afzonderlijk geregeld wordt een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit.

²⁷ Artikel 4.22, eerste lid, Ow en artikel 2.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving (*Bal*).

²⁸ Besluit activiteiten leefomgeving, Staatsblad 2018, 293, p. 569.

- het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.²⁹

In het Bal is voor het bevoegd gezag de bevoegdheid opgenomen om over milieubelastende activiteiten maatwerkregels en maatwerkvoorschriften te stellen (zie nader § 3.2).³⁰ Het gaat daarbij onder meer om de activiteiten opgenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het Bal en over de specifieke zorgplicht in artikel 2.11 Bal.

De volgende door het Rijk aangewezen milieubelastende activiteiten (uit de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het Bal) zijn dus reeds door het Rijk geregeld maar kunnen mogelijk als aangrijpingspunt dienen voor maatwerkregels of maatwerkvoorschriften:

- het **op of in de bodem brengen van meststoffen**,³¹
- het **houden van landbouwhuisdieren** (zoals melkkoeien)³² waaronder het **exploiteren van een milieubelastende installatie voor meer dan 200 melkkoeien** van 2 jaar en ouder (grote melkveehouderijen)³³ Voor deze activiteit gelden op grond van artikel 3.202 Bal verschillende algemene regels onder meer over het opslaan van mest, chompost en dikke of dunne fractie. Deze regels bevatten onder meer meldingen over het opslaan op de bodem of het lozen op het oppervlaktewater of het riool;
- het **behandelen van dierlijke meststoffen** en vergisten van plantaardig materiaal.³⁴

3.2 Maatwerkregels voor milieubelastende activiteit

Maatwerkregels zijn algemeen verbindende voorschriften, die gesteld zijn over milieubelastende activiteiten als bedoeld in het Bal.³⁵ Zij kunnen gebiedsgericht duidelijk maken welke regels er op een locatie gelden, waarmee onder meer problemen veroorzaakt door cumulatie van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving aangepakt kunnen worden. Dit is te onderscheiden van voorschriften die gericht zijn tot een of enkele bedrijven.

Of in een omgevingsverordening (maatwerk-)regels kunnen worden opgenomen die betrekking hebben op milieubelastende activiteiten, moet, voor zover hier relevant, beoordeeld worden aan de hand van het volgende kader:

- Is het toegestaan om voor die milieubelastende activiteit een maatwerkregel te treffen? (zie § 3.2.1);³⁶
- Kan daarbij worden aangevuld of afgeweken van bestaande Rijksregels? (zie § 3.2.1);³⁷

²⁹ Artikel 2.2 Bal. In theorie zou 'het voorkomen of beperken van geurhinder' of 'het doelmatig beheer van afvalstoffen' ook aangemerkt kunnen worden als een relevant belang. Dat lijkt echter verder verwijderd van hetgeen beoogd is.

³⁰ Artikelen 2.12 en 2.13 Bal.

³¹ Artikel 3.48a Bal.

³² Artikel 3.200 Bal. Met uitzondering van kleine hobbymatige omvang.

³³ De grens ligt bij 200 melkkoeien van 2 jaar en ouder (artikel 3.202 Bal).

³⁴ Artikel 3.225 Bal.

³⁵ Artikel 2.12 Bal.

³⁶ Artikel 2.12, eerste lid, Bal.

³⁷ Artikel 2.12, tweede lid, Bal.

- Wordt de regel gesteld met het oog op de toegestane doelen en belangen? (zie § 3.2.2).³⁸

3.2.1 Artikel 2.12 en 4.1198 Bal: Strengere mestgebruiksnorm door maatwerkregels

Op decentraal niveau bestaat de bevoegdheid om maatwerkregels te stellen over milieubelastende activiteiten.³⁹ De (hierboven) geïdentificeerde milieubelastende activiteiten zijn opgenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het Bal. Afwijken van die regels is toegestaan, tenzij anders is bepaald.⁴⁰ Voor "het op of in de bodem brengen van meststoffen" is dit anders bepaald. Ten aanzien van het houden van landbouwhuisdieren is in het Bal niet 'anders bepaald' en mogen inhoudelijke⁴¹ maatwerkregels worden gesteld over dierenverblijven (§ 4.82 Bal). Hetzelfde geldt voor het behandelen van dierlijke meststoffen met betrekking tot het opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie (§ 4.83 Bal) en een mestbehandelingsinstallatie (§ 4.87 Bal). Voor deze milieubelastende activiteiten is het in beginsel toegestaan om een maatwerkregel te treffen, onder de voorwaarden gesteld in hoofdstuk 2 en § 3.2.2 van dit advies.

Op of in de bodem brengen van meststoffen

In het Bal zijn regels opgenomen voor "het op of in de bodem brengen van meststoffen". Deze regels betreffen, voor zover hier relevant, wel gebruiksnormen in termen van maximale kg/ha/j voor stikstof en fosfaten voor andere gronden dan landbouwgronden (dus voor natuur gronden en overige gronden).⁴² Echter het Bal bevat geen gebruiksnorm in termen van maximale kg/ha/j voor stikstof voor landbouwgronden. Voor deze gebruiksnorm is de Meststoffenwet het juridische kader (zie onder meer hoofdstuk 7). Het Bal bevat ook andere regels over onder meer wanneer of waar mest mag worden uitgereden.

Voor de milieubelastende activiteit "het op of in de bodem brengen van meststoffen" is in artikel 4.1198 Bal wel 'anders bepaald'. Daarin is een expliciete beperking opgenomen die stelt dat een maatwerkregel geen versoepeling van de gebruiksnormen (kg/ha/j) in die paragraaf mag inhouden. In die paragraaf zijn gebruiksnormen (kg/ha/j) voor meststoffen op natuurgonden en op overige gronden opgenomen en reguleert nadrukkelijk niet de gebruiksnormen voor landbouwgronden.⁴³ Bij het beoogde ammoniakplafond zou die beperking in beginsel geen obstakel moeten opwerpen omdat daarbij niet sprake is van versoepeling en het ziet op landbouwgronden. Echter als de provincie de activiteit 'op of in de bodem brengen van meststoffen' bij landbouwgronden wenst te reguleren, is ook hoofdstuk 7 van dit advies relevant (over de verhouding met de Meststoffenwet).

Over de mogelijkheid om over deze milieubelastende activiteit maatwerkregels te stellen bestaat enige discussie. De toelichting zegt over die maatwerkregels het volgende:

"Dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is laat onverlet dat lokale overheden maatwerkregels kunnen stellen. Zo kunnen bij maatwerkregel

³⁸ Artikel 2.12, derde lid, jo. artikel 2.2 Bal.

³⁹ Artikel 2.12, eerste lid, Bal.

⁴⁰ Artikel 2.12, tweede lid, Bal.

⁴¹ Er is een beperking opgenomen over de wijze van meten (artikel 4.824, Bal).

⁴² Artikelen 4.1195 en 4.1197 Bal.

⁴³ Artikelen 4.1195 en 4.1197 Bal.

strengere gebruiksnormen worden vastgesteld ter bescherming van bijzondere gebieden, bijvoorbeeld een drinkwaterwinningsgebied, een kwetsbaar natuurgebied of de zone rond een ecologisch belangrijke beek. Dit kan de vorm hebben van een verbod op het gebruik van meststoffen.”⁴⁴

De toelichting duidt dat lokale omstandigheden en kwetsbare gebieden een rol kunnen spelen bij de maatwerkregels over milieubelastende activiteiten. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat die bijzondere of lokale omstandigheden daarbij aangetoond moeten worden. De Omgevingswet en het Bal bevatten die beperking zelf niet expliciet, maar effectief volgt dit wel uit het aannemelijk maken van het provinciaal belang (zie § 2.2 van dit advies).

Freriks, Koeman & van Rijswijk stellen dat de toelichting deels onjuist is omdat de Rijksregels gericht zijn op het beperken van verontreiniging van de bodem, terwijl de toelichting suggereert dat de maatwerkregels voor andere belangen gesteld kunnen worden.⁴⁵ De vraag is inderdaad of nog wel sprake is van maatwerkregels als het doel daarvan heel andere belangen dient dan die waarvan wordt afgeweken.

Borgers en Molendijk komen tot de conclusie dat maatwerkregels wel mogelijk zijn.⁴⁶ Het motief ‘bescherming van het milieu’ en meer specifiek ‘het beschermen tegen milieuverontreiniging’ en ‘het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van de lucht’ kan volgens Borgers en Molendijk worden ingeroepen daarvoor. Dit zijn belangen die voldoen aan artikel 2.12, derde lid, Bal (zie § 3.2.2).

Het argument van Freriks, Koeman & van Rijswijk is naar ons inzicht correct. Uit de toelichting op artikel 2.12, derde lid, komt naar voren dat het vereiste van koppeling met de brede doelen uit artikel 2.2 Bal gericht is op maatwerkregels over de zorgplicht die niet met een specifiek oogmerk is gesteld.⁴⁷ Die beperking volgt echter niet uit artikel 2.21, derde lid, Bal zelf, die de ruimte laat om maatwerkregels te stellen met het oog op de belangen uit artikel 2.2 Bal.

Over het op of in de bodem brengen van meststoffen specifiek op landbouwgronden, stelt de Meststoffenwet regels. Zie daarvoor hoofdstuk 7 en 8.

3.2.2 Belangen en oogmerken van de maatwerkregel

De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels is alleen gegeven voor belangen die in artikel 2.2 Bal genoemd zijn.⁴⁸ Voor het beoogde ammoniakplafond komen daarvoor de volgende belangen redelijkerwijs in aanmerking (zie ook de uitwerking in § 2.3.2 van dit advies):

- het beschermen van de gezondheid; en
- het beschermen van het milieu, voor zover het gaat om:

⁴⁴ Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, Staatsblad 2021, 98, p. 216.

⁴⁵ A. Freriks, N. Koeman & M. van Rijswijk, *Naar een effectieve rolverdeling bij en aanpak van de mestproblematiek: Implementatie en uitvoering van de KRW en de Nitraatrichtlijn onder de Omgevingswet*, 2020, p. 29.

⁴⁶ H. Borgers & R. Molendijk, *Juridische mogelijkheden om te komen tot scherper vergunnen in de veehouderij branche. Rapportage ten behoeve van de Nota VTH*, 2021, § 3.6.

⁴⁷ Besluit activiteiten leefomgeving, Staatsblad 2018, 293, p. 770-771.

⁴⁸ Artikel 2.12, derde lid, Bal.

- het beschermen tegen milieuverontreiniging;
- het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.⁴⁹

3.2.3 Maatwerkregel voor artikel 2.11 Bal

In een maatwerkregel kan ook de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal worden uitgewerkt. Het ammoniakplafond is niet een concrete maatregel, maar zou mogelijk kunnen gelden als een concretisering van het voorschrift dat 'geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt' als bedoeld in artikel 2.11, tweede lid, onder d, Bal of het voorschrift dat 'voor zover verontreiniging van de bodem ontstaat: herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft;' als bedoeld in artikel 2.11, tweede lid, onder i, Bal.

Het door de provincie beoogde ammoniakplafond is naar onze inschatting slechts een geringe concretisering te noemen. Dat komt omdat de provincie niet voorschrijft (impliciet of expliciet) op welke wijze die norm bereikt moet worden. De (melk)veehouder heeft daarvoor meerdere opties⁵⁰ zoals bijvoorbeeld maatregelen:

- aan het voer;
- aan de stal;
- aan de mest zelf.

Er is in juridische zin geen onderscheid tussen een maatwerkregel die artikel 2.11 Bal uitwerkt (dat van toepassing is omdat er een milieubelastende activiteit wordt verricht) en een maatwerkregel die van toepassing is op die milieubelastende activiteit zelf. Een maatwerkregel kan dus zowel gelezen worden als een maatwerkregel voor een milieubelastende activiteit als een maatwerkregel die de specifieke zorgplicht invult. Dit houdt ook in dat aan een maatwerkregel die de specifieke zorgplicht invult dezelfde beperkingen en risico's kleven als aan milieubelastende activiteiten. Voor de beschrijving daarvan zij verwezen naar § 3.2.1 en § 3.2.2.

3.2.4 Tussenconclusie

Op grond van het bovenstaande maakt de Omgevingswet het mogelijk om het voorgenomen ammoniakplafond (een aantal kilogrammen per hectare per jaar) in de omgevingsverordening een maatwerkregel te stellen over een milieubelastende activiteit, mits aan voorwaarden is voldaan.

Die voorwaarden zijn:

- er is een duidelijk, binnen de Omgevingswet erkend provinciaal belang, dat met het ammoniakplafond voor milieubelastende activiteiten van melkveehouderijen (op grond van één van de in § 3.1 genoemde activiteiten) op evenredige en coherente wijze kan worden

⁴⁹. Hypothetisch zouden ook het voorkomen van geurhinder of het doelmatig beheer van afvalstoffen nog relevant kunnen zijn.

⁵⁰ Zie o.a. J. Mosquera e.a., Overzicht van maatregelen om de ammoniakemissie uit de veehouderij te beperken - Geactualiseerde versie 2017, 2017; Wageningen University & Research, 'Tips en tricks om stikstof- en ammoniakemissies te verlagen', wur.nl, december 2024.

nagestreefd (zie § 2.3 en § 3.2.2) en binnen de beperkingen blijft die gelden voor maatwerkregels over die activiteiten (zie § 3.2.1 en § 3.2.3); en

- als de provincie de milieubelastende activiteit 'het in of op de bodem brengen van meststoffen' reguleert als gebruiksnorm (kg/ha.j), is er bijzondere aandacht geboden. In dat geval moet de provincie scherp kijken naar het motief (het oogmerk, de doelen en de provinciale belangen waarom gereguleerd wordt), die niet moeten overlappen met de motieven van de Meststoffenwet (zie § 7.3 en § 7.4).

3.3 Maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften

Op individueel niveau kunnen aan degenen die milieubelastende activiteiten uitvoeren ook maatwerk- of vergunningvoorschriften worden opgenomen of worden opgelegd.⁵¹ Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, gesteld over een concrete activiteit. Ze zijn gericht tot degene die de activiteit verricht, dus een bepaald persoon of een bepaald bedrijf. Het beoogde ammoniakplafond is bedoeld als een meer generieke maatregel. Een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift oogt daarom minder passend. Toch kan onder omstandigheden een maatwerk(vergunning)voorschrift een bruikbaar instrument zijn.

Het Bal stelt als beperking dat, indien voor een bepaald onderwerp het stellen van een voorschrift bij omgevingsvergunning mogelijk is, uitsluitend via die weg regulering mag plaatsvinden.⁵² In dat geval is het de provincie niet toegestaan om buiten het kader van de omgevingsvergunning aanvullende maatwerkvoorschriften te stellen. De mogelijkheid van een vergunningvoorschrift is er steeds voor zover er voor een activiteit een vergunningplicht geldt, waarbij daarbij wel de reikwijdte van de vergunningplicht in acht moet worden genomen. Met een vergunningvoorschrift kan in principe hetzelfde effect gerealiseerd worden als met een maatwerkvoorschrift.

Of in een omgevingsverordening voorschriften kunnen worden opgenomen die betrekking hebben op milieubelastende activiteiten en waarvoor de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen wordt opengesteld, moet, voor zover hier relevant, beoordeeld worden aan de hand van het volgende kader:

- Is het toegestaan om voor die milieubelastende activiteit een maatwerk- of vergunningsvoorschrift te treffen? (zie § 3.3.1);⁵³
- Kan daarbij worden aangevuld of afgeweken van bestaande Rijksregels (zie § 3.3.1).⁵⁴

Op decentraal niveau bestaat de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen over de milieubelastende activiteit. De geïdentificeerde milieubelastende activiteiten (zie § 3.1) zijn opgenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het Bal. Afwijken van die regels is toegestaan,⁵⁵

⁵¹ Artikel 2.13 Bal.

⁵² Artikel 2.13, vierde lid, Bal.

⁵³ Artikel 2.13 eerste lid, Bal.

⁵⁴ Artikel 2.13, tweede lid, Bal.

⁵⁵ Artikel 2.12, tweede lid, Bal

tenzij anders is bepaald. § 3.2.1 beschrijft dit ten aanzien van maatwerkregels. Die paragraaf geldt hier ook ten aanzien van maatwerk- en vergunningsvoorschriften.

4 Activiteiten die de natuur betreffen

Het tweede spoor in de Omgevingswet voor het instellen van een ammoniakplafond is de *activiteit die de natuur betreft*. Deze kwalificatie van activiteiten wordt in het Besluit activiteiten leefomgeving gebruikt als afzonderlijke categorie voor regels met een oogmerk natuurbescherming die is te onderscheiden van de milieubelastende activiteit. Voortbouwend op het kader van hoofdstuk 11 van het Bal kan het houden van melkveedieren of het gebruik van landbouwgrond voor melkveehouderij door het provinciebestuur gezien worden als een ‘activiteit die de natuur betreft’ of, iets specifieker een ‘activiteit met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied’. In § 4.1 zal deze activiteit nader geduid worden. Het reguleren van een activiteit die de natuur betreft heeft in vergelijking met de milieubelastende activiteiten minder Rijksregels die inhoudelijke regels stellen aan die activiteit stellen wat meer ruimte laat voor mogelijke maatwerkregels of aanvullingen.

In dat kader zijn er twee manieren om het ammoniakplafond voor de melkveehouderij vast te stellen. De meest kansrijke, eenvoudigste en enige realistische wijze is om maatwerkregels te stellen over activiteiten waarvoor de specifieke zorgplicht geldt uit artikel 11.6 Bal (zie § 4.2 en § 4.3). De andere optie op grond van artikel 11.7 Bal heeft betrekking op de artikelen 11.12, 11.13 en 11.14 Bal, maar deze bepalingen gaan over het verstrekken van gegevens en bescheiden op verzoek van het bevoegd gezag en de informatieplicht bij een ongewoon voorval. Deze vormen geen aangrijpingspunt. Daarnaast kan over de specifieke zorgplicht ook een maatwerkvoorschrift gesteld worden (zie § 4.4).

De andere in beginsel denkbare mogelijkheid is om de exploitatie van melkveehouderijen, het houden van melkveedieren of het gebruik van landbouwgrond voor melkveehouderij als een ‘de natuur betreffende activiteit’ vergunningplichtig te maken en daar vergunningvoorschriften aan te verbinden of beoordelingsregels over vast te stellen. Op deze mogelijkheid en de beperkingen daarvan wordt ingegaan in § 4.5.

4.1 De activiteiten in hoofdstuk 11 van het Bal

Bij de activiteit die de natuur betreft gaat het om activiteiten die in hoofdstuk 11 van het Bal geregeld worden. In hoofdstuk 11 van het Bal worden nadrukkelijk de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit geregeld. Daarbij is een Natura 2000-activiteit beperkt tot (het realiseren van) projecten als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied.⁵⁶ Opmerking verdient echter dat § 11.1.1. van het Bal betrekking heeft op meer dan alleen de Natura 2000-activiteit. Het gaat in die paragraaf om ‘activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kunnen hebben’.⁵⁷ Uit de artikelsgewijze toelichting volgt dat er bewust voor

⁵⁶ Artikel 1.1 jo. Bijlage bij artikel 1.1 van deze wet, Ow.

⁵⁷ Artikel 11.1, eerste lid, Bal.

gekozen is om de afdeling (en daarmee de activiteiten) niet te beperken tot Natura 2000-activiteiten, maar ook betrekking te laten hebben op activiteiten die uitvoering geven aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.⁵⁸

Deze ruimte kan het aangrijpingspunt zijn voor het ammoniakplafond. Het zou dan gaan om een in de omgevingsverordening met het oogmerk natuurbescherming gedefinieerde 'activiteit met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied'.⁵⁹

Omdat de Omgevingswet deze activiteiten zo noemt, gebruiken we in dit advies ook die term voor een dergelijke kwalificatie van de exploitatie van melkveehouderijen. De kwalificatie van die activiteit dient daarbij nog verder doordacht en uitgewerkt te worden. Aansluiten bij het beschermen van de natuur, in het bijzonder het beheer van de Natura 2000-gebieden, sluit aan bij de taak die daarvoor bij de provincie is belegd.⁶⁰

Het ammoniakplafond in kg/ha/j reguleert de exploitatie van een melkveehouderij. Dat is te onderscheiden van Natura 2000-activiteiten. Een Natura 2000-activiteit is een 'activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied'.⁶¹ Deze hebben een ander aangrijpingspunt. De Natura 2000-activiteit heeft als aangrijpingspunt het 'realiseren van een project'. Het ammoniakplafond heeft als aangrijpingspunt de exploitatie van een melkveehouderij. De aangrijpingspunten zijn daarmee ongelijksoortig.

4.2 Specifieke zorgplicht voor activiteiten die de natuur betreffen

De specifieke zorgplicht heeft betrekking op het brede begrip "activiteiten die de natuur betreffen". De zorgplicht houdt in dat degene die een activiteit die de natuur betreft verricht zorg draagt voor het belang van natuurbescherming en zich daarvoor moet inspannen of zijn handelen nadelige gevolgen kan hebben en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken.⁶² Uit de toelichting blijkt dat het uitgangspunt van de specifieke zorgplicht is dat bedrijven alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied achterwege laten.⁶³ In het tweede lid van artikel 11.6 wordt aangegeven welke maatregelen degene die de activiteit verricht in ieder geval moet treffen, daarbij aansluitend bij de verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn om 'passende maatregelen' te treffen.⁶⁴

⁵⁸ Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Staatsblad 2021, 22, p. 209. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

⁵⁹ Zie artikel 4.3, eerste lid, onder j, Ow, artikel 4.11, eerste lid, onder d, Ow, en artikel 4.12, eerste lid, onder f, Ow. Ook in afdeling 11.1 van het Bal wordt die activiteit zo genoemd.

⁶⁰ Artikel 2.18, eerste lid, onder g, Ow.

⁶¹ Bijlage bij artikel 1.1 van deze wet, Ow.

⁶² Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Staatsblad 2021, 22, p. 215.

⁶³ Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Staatsblad 2021, 22, p. 216.

⁶⁴ Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Staatsblad 2021, 22, p. 215.

Over de specifieke zorgplicht kunnen op basis van, onder meer, maatwerkregels ten aanzien van Natura 2000-gebieden striktere, specifieke eisen gesteld worden.⁶⁵

4.3 Maatwerkregel over de specifieke zorgplicht

Uit artikel 11.7 Bal volgt dat in de omgevingsverordening maatwerkregels over de specifieke zorgplicht gesteld kunnen worden. De specifieke zorgplicht is in hoofdstuk 11 van het Bal het enige aangrijpingspunt om maatwerkregels over te stellen. De zorgplicht geldt voor degene die een activiteit verricht, in dit geval het exploiteren van een melkveehouderij. Deze persoon of de activiteit die verricht wordt moet in de maatwerkregel precies worden beschreven.

Met een maatwerkregel kan een algemeen verbindend voorschrift vastgesteld worden waarin het ammoniakplafond is opgenomen. Het ammoniakplafond zou mogelijk kunnen gelden als concretisering van het voorschrift 'wordt nagegaan of op voorhand op grond van objectieve gegevens verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen worden uitgesloten'⁶⁶ of het voorschrift 'alle passende preventieve maatregelen worden getroffen om verslechterende of significant verstorende gevolgen, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, voor het betrokken gebied te voorkomen'.⁶⁷

Het beoogde ammoniakplafond kan gezien worden als een concretisering van het objectief gegeven dat vaststelt dat verslechterende of significant verstorende gevolgen niet uitgesloten kunnen worden. Met betrekking tot de passende preventieve maatregelen is nauwelijks sprake van een concretisering omdat de provincie niet voorschrijft op welke wijze die norm bereikt moet worden.

De maatwerkregel mag alleen gesteld worden met het oog op de natuurbescherming.⁶⁸ Op basis van de huidige informatie lijkt het ammoniakplafond dit doel te kunnen hebben om de natuur te verbeteren en daarmee met dit oogmerk gesteld te worden.

Een maatwerkregel mag niet gesteld worden voor Natura 2000-activiteiten van nationaal belang en voor in het Omgevingsbesluit aangewezen activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben.⁶⁹ Bij de uitwerking dient aandacht te zijn voor de precieze formulering van de activiteiten waarop de maatwerkregel voor melkveehouderijen betrekking heeft en de afbakening daarvan met zulke activiteiten. Daarbij kan als vertrekpunt dienen dat de maatwerkregel een algemene regel stelt over de exploitatie van een melkveehouderij, als een activiteit met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied..

⁶⁵ Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Staatsblad 2021, 22, p. 216.

⁶⁶ Artikel 11.6, tweede lid, onder b, Bal.

⁶⁷ Artikel 11.6, tweede lid, onder d, Bal.

⁶⁸ Artikel 11.7, derde lid, Bal.

⁶⁹ Artikel 11.8 jo. 11.4 Bal en artikel 4.12 Omgevingsbesluit.

4.4 Maatwerkvoorschrift over de specifieke zorgplicht

Gedeputeerde staten kunnen ook bij beschikking maatwerkvoorschriften stellen over de specifieke zorgplicht.⁷⁰ Voor het stellen van een maatwerkvoorschrift schrijft het Bal geen oogmerk voor. Echter omdat zo een maatwerkvoorschrift in de context van activiteiten die de natuur betreffen wordt gesteld ligt het in de rede ook deze met het oog op de natuurbescherming te stellen.

Het Bal stelt als beperking dat een maatwerkvoorschrift niet gesteld kan worden als over dat onderwerp een vergunningsvoorschrift verbonden kan worden.⁷¹

4.5 Vergunningplicht voor activiteit die de natuur betreft

Provinciebesturen zijn bevoegd om regels te stellen over activiteiten waarover geen rijksregels zijn gesteld. De memorie van toelichting van de Omgevingswet zegt daarover:

“Voor zover activiteiten of aspecten daarvan buiten het toepassingsbereik van de algemene maatregel van bestuur vallen, resteert verordenende bevoegdheid voor decentrale overheden.”⁷²

Op grond daarvan kan over activiteiten die de natuur betreffen, en specifiek ‘activiteiten met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied’ regels worden gesteld in een omgevingsverordening.⁷³ Daarvoor geldt het juridische kader, als beschreven in § 2.2 en § 2.3 van dit advies. Als de exploitatie van een melkveehouderij, het houden van melkveedieren of het gebruik van landbouwgrond voor melkveehouderij als activiteit die de natuur betreft wordt aangemerkt zou daar mogelijk ook een vergunningplicht voor ingesteld kunnen worden.⁷⁴ Daarmee wordt nog niet het ammoniakplafond vastgesteld. Die zou dan door middel van een vergunningvoorschrift of als beoordelingsregel vormgegeven moeten worden.⁷⁵ Ook hier is de afbakening met Natura 2000-activiteiten in de uitwerking van groot belang.

De Omgevingswet bevat voor de provincie de verplichting om beoordelingsregels vast te stellen als ze een activiteit vergunningplichtig maken.⁷⁶ Daarnaast kan aan de vergunning ook een voorschrift worden verbonden. Op grond van artikel 5.34 Ow moeten die voorschriften moeten altijd gericht zijn op de belangen uit de beoordelingsregels die van toepassing zijn. Daarnaast zijn er geen inhoudelijke beperkingen opgenomen in het Bal of Bkl, voor de activiteit die de natuur betreft, mits deze duidelijk anders zijn dan de Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit.

Het Rijk heeft echter wel de hierboven gesignaleerde specifieke zorgplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving geregeld. Daarmee is het Rijk dus ook reeds voor deze bredere categorie regelend

⁷⁰ Artikel 11.9 Bal. Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Staatsblad 2021, 22, p. 217.

⁷¹ Artikel 11.9, derde lid, Bal.

⁷² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van toelichting op de Omgevingswet), p. 466.

⁷³ Artikel 4.1, eerste lid, Ow.

⁷⁴ Artikel 5.4 Ow.

⁷⁵ Een algemene maatwerkregel kan dan niet meer, daaraan staat artikel 11.9, derde lid, Bal in de weg. Zie § 4.4.

⁷⁶ Artikel 5.30 Ow.

opgetreden. Het vaststellen van maatwerkregels over de specifieke zorgplicht lijkt daarmee de enige begaanbare weg.

4.6 Verhouding tot de omgevingswaarde stikstofdepositie

Het beoogde ammoniakplafond mag niet in strijd zijn met Rijksregels. Over het onderwerp stikstof in relatie tot Natura 2000-gebieden bevat de Omgevingswet een omgevingswaarde. Deze omgevingswaarde over stikstofdepositie brengt geen bindende effecten mee voor melkveehouderijen of de provincie en stelt daarmee geen beperkingen aan het vaststellen van een ammoniakplafond via het natuurspoor. Hieronder wordt dit nader toegelicht waarbij wordt ingegaan op de achtergrond van deze omgevingswaarde en de ontwikkelingen die op Rijksniveau hierover plaatsvinden.

Deze omgevingswaarde bevat een resultaatsverplichting voor het verminderen van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.⁷⁷ Het gaat hier om een omgevingswaarde die ziet op de toelaatbare depositie van stoffen. De omgevingswaarde bedraagt een percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de kritische depositiewaarde (KDW). De omgevingswaarde is opgenomen om uitvoering te geven aan de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en heeft als oogmerk de natuurbescherming.⁷⁸

Door de minister van LVVN wordt een programma vastgesteld om te voldoen aan deze stikstofdepositie omgevingswaarde.⁷⁹ De gedachte daarachter is dat de aanpak van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden landelijke coördinatie vergt.⁸⁰ De juridische status van een programma is dat het een uitwerking van het te voeren beleid is en (stikstofemissiebeperkende) maatregelen kan bevatten om aan een omgevingswaarde te voldoen.⁸¹ Die maatregelen hebben op zichzelf geen juridische bindende status (bindend voor het vaststellend bestuursorgaan), maar kunnen wel betekenen dat op een bepaald moment daarover wetgeving wordt vastgesteld. In samenhang bezien is de conclusie dat de omgevingswaarde stikstofdepositie geen bindende effecten heeft voor melkveehouderijen of het provinciebestuur. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan maatregelen bevatten die een melkveehouder kan treffen om te voldoen aan het provinciale ammoniakplafond maar stelt geen beperking aan het vaststellen daarvan.

Desondanks is het provinciebestuur als bevoegd gezag voor Natura 2000-gebieden in de positie om de beoogde omgevingswaarde te realiseren en zou het beoogde ammoniakplafond bij moeten dragen aan die doelstelling. Bij het vaststellen van het ammoniakplafond zou deze in verhouding moeten staan met die omgevingswaarde omdat als daaraan niet voldaan wordt Nederland in strijd zal zijn met de Habitatrichtlijn en de recente jurisprudentie daaromtrent.

⁷⁷ Artikel 2.15a Ow.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 620, nr. 3, p. 64.

⁷⁹ Artikel 3.9, vierde lid, Ow.

⁸⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 620, nr. 3, p. 64.

⁸¹ Artikel 3.5 Ow.

Van 14 juli tot en met 24 augustus 2025 heeft de regering de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof in internetconsultatie gebracht.⁸² In deze spoedwet wordt voorgesteld om de focus te verleggen van het sturen op depositiereductie naar emissiereductie. De gedachte is dat op bedrijfsniveau de hoeveelheid stikstofverbindingen die wordt uitgestoten beter te bepalen en sturen is. Deze wijziging zou vorm moeten krijgen door het schrappen van de omgevingswaarde en het verplicht stellen van een programma gericht op emissiereductie van stikstofverbindingen. Het effect van deze beoogde wijziging is dat bij het vaststellen beoogde ammoniakplafond geen rekening met de omgevingswaarde hoeft te worden gehouden. Het programma heeft zoals hiervoor toegelicht geen bindende werking voor de provincie. De maatregelen die in het programma opgenomen worden kunnen echter wel impact hebben op de invoering en uitvoering van het provinciale ammoniakplafond maar over de inhoud van die maatregelen kan op dit moment geen uitspraak gedaan worden.

4.7 Uitvoerbaarheid van maatregelen om aan het ammoniakplafond te voldoen

Uit het voorgaande blijkt dat het ammoniakplafond mogelijk is vast te stellen als een activiteit die de natuur betreft, niet zijnde een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit. Daarbij is relevant hoe de activiteit precies zou worden omschreven. Om te voldoen aan het ammoniakplafond wordt van een melkveehouderij gevraagd om maatregelen te treffen. Het is van belang op te merken dat die maatregelen mogelijk een Natura 2000-activiteit kunnen inhouden waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. Bijvoorbeeld als het voor een melkveehouder die wil voldoen aan het provinciale ammoniakplafond noodzakelijk is om wijzigingen aan te brengen in de stal. Het is niet onaannemelijk dat deze activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied en daardoor als Natura 2000-activiteit wordt aangemerkt. Dat zou een complexe situatie opleveren omdat de ruimte zeer beperkt is om Natura 2000-activiteiten te verrichten. Het zou een welhaast neerkomen op een catch-22 en een onuitvoerbare verplichting als er geen andere manieren zijn om aan de verplichting te voldoen. Het is daarom voor de uitvoerbaarheid van een provinciaal plafond van belang dat een melkveehouder de ruimte heeft om andere maatregelen te treffen dan Natura 2000-activiteiten en niet alleen voldaan kan worden aan het provinciale ammoniakplafond door het treffen van een maatregel die als Natura 2000-activiteit wordt aangemerkt.

4.8 Conclusie

Op grond van hoofdstuk 11 van het Bal zou de exploitatie van een melkveehouderij, het houden van melkveedieren of het gebruik van landbouwgrond voor melkveehouderij (de precieze activiteit dient nader uitgewerkt te worden) door het provinciebestuur gezien kunnen worden als een 'activiteit die de natuur betreft', waarvoor regels worden gesteld. Deze activiteit zou dan naast de milieubelastende activiteit (en de relevante regels daaromtrent) bestaan. Binnen het kader van hoofdstuk 11 van het Bal is het toegestaan om maatwerkregels of maatwerkvoorschriften te treffen over een 'activiteit die de natuur betreft', anders dan een Natura 2000-activiteit. Het belangrijkste aangrijpingspunt daarvoor

⁸² <https://www.internetconsultatie.nl/spoedwetvervangenomgevingswaardestikstof/b1>

is de specifieke zorgplicht uit artikel 11.6 Bal. Die maatwerkregels of -voorschriften dienen daarbij gesteld te worden met het oog op de natuurbescherming.

Het voordeel om het ammoniakplafond te reguleren door een regel voor de exploitatie van een melkveehouderij te stellen als een 'activiteit die de natuur betreft' is dat er in vergelijking met de milieubelastende activiteiten minder Rijksregels zijn die inhoudelijke regels stellen. De omgevingswaarde stikstofdepositie (artikel 2.15a Ow) lijkt op zichzelf geen beperkingen te stellen, echter zou een ammoniakplafond wel moeten bijdragen aan het realiseren van die omgevingswaarden (althans niet tegenwerken).

Bij de uitvoerbaarheid van een zo vormgegeven ammoniakplafond kan men echter tegen obstakels aanlopen, afhankelijk van de mogelijkheden die melkveehouderijen hebben om aan de regels te voldoen. Obstakels die overigens ook gelden bij het reguleren van het ammoniakplafond als milieubelastende activiteit. De maatregelen die een melkveehouder moet treffen om te kunnen voldoen aan het ammoniakplafond kunnen mogelijk als Natura 2000-activiteit aangemerkt worden waarvoor de vergunningverlening zeer beperkt is. Het moet derhalve wel mogelijk zijn om ook op andere wijze aan de regel te voldoen.

Daarnaast zal bij de uitwerking van deze regels aandacht gehouden moeten worden voor de algemene kaders van de evenredigheid van de regeling.

5 Vaststellen van omgevingswaarden

De Omgevingswet geeft provinciebesturen de bevoegdheid om grenswaarden (plafond) vast te stellen in de omgevingsverordening.⁸³ In de Omgevingswet wordt daarbij gesproken over omgevingswaarden, zijnde: waarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan.⁸⁴

Bij het vaststellen van deze omgevingswaarden gelden drie beperkingen. Ten eerste, of het ammoniakplafond als omgevingswaarde kan worden opgenomen moet beoordeeld worden aan de hand van de volgende vragen:

- geldt er een omgevingswaarde die het Rijk heeft vastgesteld?;⁸⁵
- zo ja, kan deze omgevingswaarde worden aangevuld of kan van deze omgevingswaarde worden afgeweken?⁸⁶

Ten tweede moet een omgevingswaarde in een omgevingsverordening berusten op onderzoek door een onafhankelijke deskundige.⁸⁷ Ten overvloede, dit advies geldt niet als dat onderzoek.

⁸³ Artikel 2.12, eerste lid, jo. artikel 2.6 Ow.

⁸⁴ Artikel 2.9, tweede lid, Ow.

⁸⁵ Artikel 2.12, tweede lid, Ow.

⁸⁶ Artikel 2.12, tweede lid, Ow.

⁸⁷ Artikel 2.0, eerste lid, Bkl.

Ten derde blijft het beginsel van ‘decentraal tenzij’ gelden, als opgenomen in artikel 2.3 Ow en beschreven in § 2.2.

Voor omgevingswaarden is relevant om onderscheid te maken tussen de depositie-omgevingswaarde, de concentratie-omgevingswaarde en de emissie-omgevingswaarde. Het voorgenomen ammoniakplafond zou een emissie-omgevingswaarde zijn.

5.1 Rijksomgevingswaarden

Door het Rijk zijn drie omgevingswaarden vastgesteld die betrekking hebben op stikstof of ammoniak. Deze omgevingswaarden hebben betrekking op de *emissie* van stikstofoxiden en ammoniak (§ 5.1.1), de *concentratie* van stikstofdioxide, stikstofoxiden en fijnstof (§ 5.1.2) en de *depositie* van stikstof (§ 5.1.3).

5.1.1 Omgevingswaarden stikstof en ammoniak als nec-plafond

Het Bkl bevat omgevingswaarden voor de antropogene *emissie* van stikstofoxiden en ammoniak.⁸⁸ De omgevingswaarden in deze context zien op de toelaatbare emissie van stoffen, waarbij de reductiepercentages zijn opgenomen die uiterlijk 2030 bereikt moeten zijn.⁸⁹ Met deze waarden wordt uitvoering gegeven aan de National emission ceiling richtlijn (nec-richtlijn) die als doel heeft het controleren en verminderen van luchtverontreiniging en strekt tot de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid.⁹⁰ Op grond van artikel 2.12, tweede lid, Ow, is het provinciebesturen niet toegestaan om voor de nec-plafonds aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vast te stellen, omdat het Bkl niet in die ruimte voorziet.⁹¹ Uit de toelichting blijkt dat een aanvullende omgevingswaarde die zou zien op vaststellen van een plafond voor de nec-stoffen (o.a. stikstofoxiden en ammoniak) op provinciaal niveau voor de provinciale bronnen binnen het grondgebied voorstelbaar zou zijn, maar dat de provincies daaraan geen behoefte hadden. Om die reden is deze bevoegdheid niet opgenomen.⁹² Daarbij werd aangegeven dat op decentraal niveau via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels gestuurd kan worden op reductie van emissies van bedrijven, zoals melkveehouders, op hun grondgebied (zie § 3.2 en § 3.3).⁹³ Tegelijkertijd wordt ook benadrukt dat het bij de nec-plafonds gaat om toelaatbare emissies en niet op maximaal toegestane concentraties (zoals die volgen uit de richtlijn luchtkwaliteit).⁹⁴

5.1.2 Omgevingswaarden voor concentraties stikstof en fijnstof uit richtlijn luchtkwaliteit en ammoniak

Op grond van de richtlijn luchtkwaliteit gelden omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht.⁹⁵ Er is geen concrete omgevingswaarde voor de concentratie van ammoniak

⁸⁸ Artikel 2.8a Bkl.

⁸⁹ Artikel 2.9, tweede lid, Ow.

⁹⁰ Richtlijn (EU) 2016/2284.

⁹¹ Artikel 2.12, tweede lid, Ow; Invoeringsbesluit Omgevingswet, Staatsblad 2020, 400, p. 1059.

⁹² Invoeringsbesluit Omgevingswet, Staatsblad 2020, 400, p. 1060.

⁹³ Invoeringsbesluit Omgevingswet, Staatsblad 2020, 400, p. 1059.

⁹⁴ Invoeringsbesluit Omgevingswet, Staatsblad 2020, 400, p. 1060.

⁹⁵ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2008, L 152).

opgenomen. Er gelden omgevingswaarden voor stikstofoxiden en de concentratie van ammoniak heeft gevolgen voor de concentratie van (secundair) fijnstof.

Voor stikstofdioxiden geldt een ten hoogste toelaatbare *concentratie* van 200 µg/m³ uurgemiddelde, dat ten hoogste achttien maal per kalenderjaar wordt overschreden en een kalenderjaargemiddelde van 40 µg/m³.

Voor stikstofoxiden geldt een ten hoogste toelaatbare concentratie van 30 µg/m³ als kalenderjaargemiddelde voor natuurgebieden met een oppervlakte van 1000 km² of meer.⁹⁶ In Zuid-Holland zijn geen natuurgebieden met deze oppervlakte. Bovendien gelden deze omgevingswaarden alleen voor natuurgebieden die op ten minste 20 km afstand van de agglomeraties Den Haag/Leiden en Rotterdam/Dordrecht⁹⁷ liggen.⁹⁸ Door deze beperking zal het effect van deze omgevingswaarde in de provincie Zuid-Holland beperkt zijn.⁹⁹ Het merendeel van Zuid-Holland ligt binnen die grens.

Voor locaties die op kortere afstanden van een natuurgebied liggen of voor natuurgebieden met een kleiner oppervlakte kunnen decentrale bestuursorganen wel een aanvullende omgevingswaarde voor stikstofoxiden stellen.¹⁰⁰

Voor fijnstof gelden ook omgevingswaarden in aangewezen aandachtsgebieden.¹⁰¹ Fijnstof ontstaat primair door directe uitstoot bij verbranding en processen. Fijnstof kan ook ontstaan door natuurlijke reactie van stikstofoxiden, ammoniak en zwaveloxide (ook wel secundair fijnstof).¹⁰² Stikstofoxiden en ammoniak dragen dus ook bij aan de concentratie van fijnstof.

In Zuid-Holland zijn meerdere gemeenten¹⁰³ aangewezen als aandachtsgebieden voor luchtkwaliteit, voor zowel stikstofdioxide als fijnstof. Op grond daarvan moeten gemeenten in hun omgevingsplannen de (maximum) omgevingswaarden voor de concentraties voor stikstofdioxide¹⁰⁴ en fijnstof¹⁰⁵ in de lucht in acht nemen.¹⁰⁶

Zowel voor de omgevingswaarde stikstofdioxide, stikstofoxide als fijnstof mag bij omgevingsplan of omgevingsverordening voor de kwaliteit van de buitenlucht een aanvullende omgevingswaarde of een afwijkende omgevingswaarde die strenger is dan de omgevingswaarden worden vastgesteld.¹⁰⁷

⁹⁶ Artikel 2.4 Bkl.

⁹⁷ Aangewezen in artikel 2.38, onderdelen b en e, van de Omgevingsregeling.

⁹⁸ Artikel 2.3, derde lid, Bkl.

⁹⁹ Besluit kwaliteit leefomgeving, Staatsblad 2018, 292, p. 611.

¹⁰⁰ Artikel 2.1a Bkl. Besluit kwaliteit leefomgeving, Staatsblad 2018, 292, p. 611.

¹⁰¹ Artikel 2.5 en 5.51 Bkl.

¹⁰² <https://iplo.nl/thema/lucht/vaststellen-luchtkwaliteit/luchtvervuilende-stoffen/>.

¹⁰³ Artikel 5.51 Bkl jo. 2.38 Omgevingsregeling. Te weten: Den Haag/Leiden (12 gemeenten: Delft, Den Haag, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Oegstgeest, Rijswijk, Voorschoten, Wassenaar en Westland) en Rotterdam/Dordrecht (15 gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan de IJssel, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Maassluis, Nissewaard, Papendrecht, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Slidrecht, Vlaardingen, Zuidplas en Zwijndrecht).

¹⁰⁴ Artikel 2.4, eerste lid, onder b, Bkl.

¹⁰⁵ Artikel 2.5, eerste lid, Bkl.

¹⁰⁶ Artikel 5.51, vierde lid, Bkl.

¹⁰⁷ Artikel 2.1a Bkl.

De richtlijn luchtkwaliteit wordt vervangen door Richtlijn (EU) 2024/2881.¹⁰⁸ Nederland heeft de verplichting om de richtlijn in nationale wet- en regelgeving om te zetten op uiterlijk 11 december 2026. De nieuwe richtlijn bevat strengere grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof die uiterlijk 2030 bereikt moeten worden door Nederland, over de invulling daarvan is momenteel nog niets bekend.

Het Rijk heeft geen omgevingswaarde gesteld voor de maximum-concentratie van ammoniak in de lucht. In de omgevingsverordening zou het mogelijk zijn om zo'n omgevingswaarde op te nemen. Deze omgevingswaarde is anders en wijkt op essentiële punten af van een emissieplafond. Onder meer omdat het zeer complex zal zijn om de concentratie van ammoniak in de lucht specifiek aan een betrokken melkveehouder toe te rekenen. De modelmatige berekening gaat onze expertise te buiten en lijkt zeer afhankelijk van weersomstandigheden en geografie.

5.1.3 Omgevingswaarde stikstof en Natura 2000-gebieden

De Omgevingswet bevat een omgevingswaarde voor het verminderen van de *depositie* van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.¹⁰⁹ Het gaat hier om een omgevingswaarde die ziet op de toelaatbare depositie van stoffen. Zie § 4.6 van dit advies voor een nadere duiding daarvan. In de bepaling of de toelichting daarop wordt geen expliciete ruimte gelaten aan het decentrale niveau om aanvullende of afwijkende waarden vast te stellen. Het wetsvoorstel voor de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof beoogt deze omgevingswaarde te schrappen. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat er meer op emissie gestuurd moet worden, maar het wetsvoorstel stelt daarover niet daadwerkelijk een nieuwe omgevingswaarde vast.

5.2 Conclusie

De omgevingswaarden die op Rijksniveau zijn gesteld bevatten beperkingen om op provinciaal niveau een omgevingswaarde met een maximum aan ammoniakemissies vast te stellen. De omgevingswaarde zou gelden als een aanvulling op omgevingswaarden van de nec-richtlijn, zoals artikel 2.8a, eerste lid, onder d, Bkl deze vaststelt. In de omgevingsverordening kan geen omgevingswaarde worden gesteld met een generieke reductie voor de concentratie ammoniak in de lucht, omdat het een omgevingswaarde betreft die het Rijk heeft gesteld (in artikel 2.8a Bkl), en daarbij niet bepaald is dat deze kan worden aangevuld of ervan kan worden afgeweken.¹¹⁰

Onder de Omgevingswet is het wel mogelijk om een omgevingswaarde op te nemen over de concentraties ammoniak (of stikstof) in de lucht. De omgevingswaarden betreffende luchtkwaliteit bieden zelfs expliciet de mogelijkheid om op decentraal niveau regels te stellen. Het beoogde ammoniakplafond is echter niet zonder meer vorm te geven als een maximale concentratie ammoniak of stikstof in de lucht. Of ammoniakemissie leidt tot ammoniak-concentraties in de lucht, lijkt modelmatig vast te stellen. De effecten van geografie en meteorologie spelen een grote rol bij

¹⁰⁸ Richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking) (PbEU 2024, L).

¹⁰⁹ Artikel 2.15a Ow.

¹¹⁰ Artikel 2.12, tweede lid, Ow

deze vraag. Het gaat onze expertise te buiten of het beoogde ammoniakplafond omgezet kan worden in een omgevingswaarde voor de ammoniak-concentratie.

6 Andere instrumenten onder de Omgevingswet

6.1 Andere instrumenten

In aanvulling op de instrumenten beschreven in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van dit advies, biedt de Omgevingswet ook mogelijkheden om het ammoniakplafond op een minder directe manier te reguleren. Het gaat dan om de mogelijkheid om beoordelingsregels (§ 6.2) of instructieregels (§ 6.3) vast te stellen die andere bestuursorganen binden bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Dit hoofdstuk beschrijft deze mogelijkheden beknopt.

6.2 Beoordelingsregels

In de omgevingsverordening kunnen beoordelingsregels voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit opgenomen worden, die door andere overheden (gemeenten) moeten worden toegepast. Hiervoor geldt een algemeen juridisch kader (§ 6.2.1) en een bijzondere regeling voor veehouderijen (§ 6.2.2). Voor het stellen van beoordelingsregels aan een andere activiteit, is dat alleen zinnig als de activiteit omgevingsvergunningsplichtig is. Als in de omgevingsverordening een vergunningsplicht wordt opgenomen dan zullen daarin ook de beoordelingsregels voor moeten worden beschreven.

6.2.1 Juridisch kader voor beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat in een omgevingsverordening beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten worden opgenomen.¹¹¹ Ieder bevoegd gezag moet die beoordelingsregel toepassen. Bij het opnemen van een beoordelingsregel in de omgevingsverordening geldt het juridische kader, als beschreven in § 2.2 en § 2.3 van dit advies.¹¹²

Afhankelijk van de formulering ervan, bevat de beoordelingsregel meer of minder beoordelingsruimte of beslisruimte voor het bevoegd gezag.

Op grond van artikel 7.14 Bkl is voor het stellen van dergelijke beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten artikel 4.22 Ow van (overeenkomstige) toepassing. Dat houdt in dat beoordeeld moet worden of:

- a. de regel gesteld is met het oog op een van de doelen genoemd in artikel 4.22, eerste lid, Ow;¹¹³ en
- b. de regel ook voldoet aan artikel 4.22, tweede lid, Ow.

Ten aanzien van de doelen in artikel 4.22, eerste lid, Ow, kan opgemerkt worden dat deze als potentiële aangrijpingspunten bevatten:

¹¹¹ Artikel 5.19 Ow.

¹¹² Artikel 5.19, tweede lid, jo. artikel 2.3, tweede lid, Ow.

¹¹³ Artikel 7.14, Bkl jo. artikel 4.22, eerste lid, Ow.

- het beschermen van de gezondheid; en
- het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen [...].

Ten aanzien van de doelen zij verder verwezen naar § 2.2 en § 2.3 van dit advies.

De eisen die artikel 4.22, tweede lid, Ow (in samenhang met artikel 7.14 Bkl) stelt aan beoordelingsregels zal als gevolg hebben dat in de omgevingsverordening een beoordelingsregel wordt opgenomen die lijkt op de specifieke zorgplicht, bedoeld in artikel 2.11 Bal.

6.2.2 Beoordelingsregels ammoniakemissie bij verzuring gevoelige gebieden

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (op 1 januari 2024) is de provinciale omgevingsverordening het regelgevingskader dat de regels bevat over ammoniakemissie uit dierenverblijven, die voordien opgenomen waren in de Wet ammoniak en veehouderij (Wav).¹¹⁴ In het Bkl is nu geregeld dat de provinciebesturen verantwoordelijk zijn voor het beschermen van zeer kwetsbare gebieden.¹¹⁵ In artikel 8.21 Bkl is daarover het volgende opgenomen:

"Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het exploiteren van een ippc-installatie voor het houden van pluimvee of varkens [red: geen melkveehouderijen], bedoeld in artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving, of het exploiteren van een andere milieubelastende installatie, bedoeld in artikel 3.202 van dat besluit, voor zover die activiteit wordt verricht in een dierenverblijf [red: mogelijk wel melkveehouderijen], wordt bij de beoordeling van de aanvraag alleen rekening gehouden met de gevolgen van de emissie van ammoniak door dat dierenverblijf op voor verzuring gevoelige gebieden die gevoelig zijn voor de effecten van ammoniak als daarover regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, van de wet zijn gesteld in de omgevingsverordening."

Dat betekent dat het provinciebestuur beoordelingsregels kan stellen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning met betrekking tot veehouderijen en de gevolgen van de emissie van ammoniak daarvan voor verzuring gevoelige gebieden.¹¹⁶ Met deze regelgevende bevoegdheid kunnen provinciebesturen rekening houden met de regionale verschillen in de gevolgen van ammoniakdepositie.¹¹⁷

In Zuid-Holland zijn deze beoordelingsregels niet opgenomen in de omgevingsverordening. Daar is in 2021 bewust voor gekozen, waarbij deze keuze niet nader is toegelicht.¹¹⁸ Bij aanvragen voor omgevingsvergunningen voor grote melkveehouderijen (op grond van artikel 3.202 Bal) kan dan geen rekening gehouden worden met de ammoniakemissies, als daarover geen beoordelingsregels zijn

¹¹⁴ Besluit kwaliteit leefomgeving, Staatsblad 2018, 292, p. 826.

¹¹⁵ Die beoordelingsregel geldt in aanvulling op de algemene beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten uit de artikelen 8.9 en 8.11 Bkl

¹¹⁶ Artikel 8.21 Bkl.

¹¹⁷ Besluit activiteiten leefomgeving, Staatsblad 2018, 293, p. 1206.

¹¹⁸ Verplichtingentabel Zuid-Hollandse Omgevingsverordening, beschikbaar via: <https://www.zuid-holland.nl/publish/besluitenattachments/vaststelling-zuid-hollandse-omgevingsverordening/20210624-zh-omgevingsverordening-verplichtingentabel-pdf.pdf>

opgenomen in de omgevingsverordening.¹¹⁹ Het opnemen van zulke beoordelingsregels in de omgevingsverordening kan eraan bijdragen dat er deels gestuurd wordt op de ammoniakemissie van (grote) melkveehouders. Als voorbeeld kunnen daarbij de omgevingsverordening van Noord-Holland of Noord-Brabant genomen worden.¹²⁰ Door opname van deze beoordelingsregels wordt weliswaar niet het beoogde ammoniakplafond bewerkstelligd, maar deze beoordelingsregels kunnen daar wel aan bijdragen.

Uit de toelichting op artikel 8.21 Bkl volgt dat: “De provincie kan ook kiezen voor direct werkende regels of instructieregels voor het omgevingsplan. In die gevallen hoeft een aanvraag voor een milieubelastende activiteit ook niet te worden beoordeeld op de gevolgen van de emissie van ammoniak. Hiervoor gelden dan namelijk direct werkende regels of het instrument van een afwijkvergunning.”¹²¹ Een ‘afwijkvergunning’ wordt nu een omgevingsvergunning voor een ‘buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)’ genoemd. Op BOPA’s en de verlening van de vergunning ervoor zijn de direct werkende regels of de instructieregels van toepassing.

6.3 Instructieregels

In een omgevingsverordening kunnen instructieregels worden opgenomen.¹²² Een instructieregel is een voor herhaalde toepassing vatbare regel over de wijze waarop een (ander) bevoegd gezag zijn taken of bevoegdheden moet uitoefenen. Een instructieregel bewerkstelligd alleen indirect het ammoniakplafond, maar effectief kan het beoogde resultaat daarmee ook behaald worden.

Het kan daarbij gaan om een instructieregel van provinciale staten aan gedeputeerde staten, of van provinciale staten aan de gemeenteraad, of het college van burgemeester en wethouders, of de besturen van het waterschap. Een instructieregel aan de gemeente of waterschap wordt gegeven met betrekking tot bevoegdheden van de gemeente respectievelijk het waterschap. Bij het waterschap, dat tot taak heeft het beheer van watersystemen en waterketenbeheer, zou een instructieregel de bescherming van het water als oogmerk kunnen hebben, maar in § 6.6 van dit advies wordt afgeraden om met dat oogmerk regels te stellen (over stikstofeisen bij het op of in de bodem brengen van meststoffen).

Op grond van de artikelen 2.22 en 2.23 Ow zijn voorwaarden en regels gesteld aan het opnemen van een instructieregel in de omgevingsverordening.

Met het oog daarop moet het voorgenomen ammoniakplafond, als dat gesteld wordt als instructieregel, beoordeeld worden aan de hand van de volgende vragen, die voortvloeien uit het juridische kader:

¹¹⁹ Artikel 8.21 Bkl verhindert dat.

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld § 4.2.4 van de Noord-Hollandse omgevingsverordening en de artikelen 3.88 en 3.89 van de Noord-Brabantse omgevingsverordening.

¹²¹ Besluit kwaliteit leefomgeving, Staatsblad 2018, 292, p. 826.

¹²² Zie artikelen 2.22 en 2.23 Ow.

- a. Wordt de instructieregel gesteld om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving?¹²³
- b. Zo ja, wordt de instructieregel alleen gesteld over de inhoud of motivering van een afgebakende set van instrumenten onder de Omgevingswet of de uitoefening van een taak, bedoeld in artikel 2.16, 2.17 of 2.18 Ow?¹²⁴
- c. Als de instructieregel gaat over de inhoud of motivering van het omgevingsplan, gelden weer nadere voorwaarden.¹²⁵

Als de provincie instructieregels stelt over milieubelastende activiteiten is artikel 4.22 Ow van overeenkomstige toepassing (zie § 3.4.1 van dit advies).¹²⁶ Voorts blijft het toetsingskader van artikel 2.3 Ow van toepassing, als beschreven in § 2.2 en § 2.3 van dit advies.

Instructieregels kunnen zien op het vaststellen van het omgevingsplan. Het ammoniakplafond zou in theorie in de omgevingsverordening opgenomen kunnen worden als een instructieregel aan de gemeenteraad om in het omgevingsplan een ammoniakplafond te stellen voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in het Bal. In dat geval zou in het omgevingsplan een maatwerkregel opgenomen moeten worden. Daarmee zou zijn voldaan aan (het bovengenoemde) onderdeel c.¹²⁷ Voor de inhoudelijke beoordeling of die maatwerkregel toegestaan zou zijn, geldt hetzelfde toetsingskader als beschreven in § 3.2 van dit advies. Hoewel gedacht kan worden dat bij een instructieregel de subsidiariteit aannemelijker gemaakt kan worden omdat de bevoegdheid door de gemeente uitgeoefend wordt, maar uit artikel 2.22 Ow en de toelichting daarop blijkt dat dezelfde toets geldt als beschreven in § 3.2 van dit advies.¹²⁸ Dit betekent dat in vergelijking met de maatwerkregel of maatwerkvoorschrift de instructieregel een indirecte en ingewikkelde wijze is om het beoogde ammoniakplafond in te stellen.

7 Meststoffenwet en buitenwerkingstelling van Omgevingswet wegens uitputtende regeling

7.1 Omgevingswet en andere uitputtende regelingen

De Omgevingswet is niet van toepassing op onderwerpen die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, tenzij uit de bepalingen van de Omgevingswet anders blijkt.¹²⁹ In de memorie van toelichting op de Omgevingswet wordt expliciet beschreven dat deze regeling als de *lex*

¹²³ Artikel 2.22 Ow.

¹²⁴ Artikel 2.23, eerste lid, Ow.

¹²⁵ Artikel 2.23, derde lid, Ow.

¹²⁶ Artikel 7.14 Bkl.

¹²⁷ Artikel 2.23, eerste lid, aanhef onder a, onder 2^o en derde lid, aanhef en onder c, onder 2^o, Ow.

¹²⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van toelichting op de Omgevingswet), p. 424.

¹²⁹ Artikel 1.4 Ow.

specialis-regel is opgenomen om de verhouding met specifieke wetten te regelen.¹³⁰ De regering dacht daarbij ook aan de Meststoffenwet.¹³¹

7.2 De verhouding tussen Omgevingswet en Meststoffenwet

In de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, wordt expliciet verwezen naar de Meststoffenwet als een wet die niet (of nog niet) in de Omgevingswet wordt geïntegreerd.¹³²

In de nota van toelichting van Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet wordt over de verhouding van de Omgevingswet tot de Meststoffenwet gezegd:

"Verhouding tot de Meststoffenwet

De verhouding van de regels onder de Omgevingswet ten opzichte van die in de Meststoffenwet is ongewijzigd gebleven. De Meststoffenwet stelt regels met het oog op de nuttige toepassing en het doelmatig gebruik van meststoffen. Meer concreet gaat het om regels voor het verhandelen van meststoffen, de afvoer van mestoverschotten en de productie van mest en gebruiksnormen. De Meststoffenwet beperkt zich tot het stellen van regels voor gronden die behoren tot de oppervlakte landbouwgrond van het bedrijf. Natuurgronden en overige gronden vallen hier buiten. Om te waarborgen dat op die gronden niet teveel fosfaat op of in de bodem wordt gebracht bevat het Besluit activiteiten leefomgeving via dit aanvullingsbesluit ook voor deze gronden een gebruiksnorm [*red: die uitgedrukt wordt in kg/ha/j*]. Het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet is via dit aanvullingsbesluit aangepast om onduidelijkheden te voorkomen over het uitrijden van afvalwater met restanten dierlijke meststoffen."¹³³

De kern lijkt te zijn dat de Meststoffenwet andere regels stelt dan de Omgevingswet en, voor zover hier relevant, beperkt is tot een gebruiksnorm van een maximum aantal kg/ha/j voor ammoniak op landbouwgronden. Dat betekent dat de Meststoffenwet geen uitputtende regels bevat over natuurgronden, eventueel met een beperkte landbouwfunctie,¹³⁴ of overige gronden.

In de Omgevingswet is bepaald dat de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) het bevoegd gezag is om Rijksregels te stellen over milieubelastende activiteiten als het gaat om het op of in de bodem brengen van meststoffen.¹³⁵ De Minister van LVVN is ook het bevoegd gezag bij het op of in de bodem brengen van meststoffen waaraan een melding wordt gedaan en die een maatwerkvoorschrift kan stellen.¹³⁶ Uit de nota van toelichting op het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet blijkt wel dat het provinciebestuur in bepaalde gevallen wel maatwerkregels kan stellen. De nota van toelichting zegt het volgende daarover:

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van toelichting op de Omgevingswet), p. 64.

¹³¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van toelichting op de Omgevingswet), p. 64.

¹³² *Kamerstukken II* 2017/18, 34 864, nr. 3, p. 52.

¹³³ Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, Staatsblad 2021, nr. 98, p. 221.

¹³⁴ Op grond van artikel 3, tweede lid, van de Meststoffenwet vallen natuurterreinen met de hoofdfunctie natuur buiten de reikwijdte van de gebruiksnormen.

¹³⁵ Artikel 4.12, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 3, Ow.

¹³⁶ Artikel 2.8 Bal.

“De Omgevingswet kent de instrumenten vrijstellingen en ontheffingen niet. In plaats daarvan kan gebruik worden gemaakt van het instrument maatwerk. Met de aanwijzing van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bevoegd gezag is omzetting van het Besluit gebruik meststoffen en de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen naar de Omgevingswet niet van invloed op de mogelijkheid om in specifieke gevallen aangepaste voorschriften via maatwerk te stellen. Voor onverwachte en uitzonderlijke situaties die nog niet zijn te voorzien met een meer algemeen karakter kunnen ook algemene rijksregels vast worden gesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving of via de ter uitvoering van de Omgevingswet vastgestelde uitvoeringsregeling.

Dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is laat onverlet dat lokale overheden maatwerkregels kunnen stellen. Zo kunnen bij maatwerkregel strengere gebruiksnormen worden vastgesteld ter bescherming van bijzondere gebieden, bijvoorbeeld een drinkwaterwinningsgebied, een kwetsbaar natuurgebied of de zone rond een ecologisch belangrijke beek. Dit kan de vorm hebben van een verbod op het gebruik van meststoffen.

Een maatwerkregel die een gebruiksnorm voor een bepaald gebied versoepelt zal een risico van overschrijding van de omgevingswaarden voor het grondwater en het oppervlaktewater betekenen. Dergelijk maatwerk is niet toegestaan (artikel 4.1198 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

Andere maatwerkregels kunnen alleen gesteld worden als een lokale overheid kan motiveren dat dat nodig is vanwege «onvoorziene situaties, bijzondere gevallen of lokale omstandigheden». Voor technische regels is dat meestal niet het geval. Bij het stellen van maatwerkregels zal in kaart gebracht moeten worden wat de gevolgen zijn voor het bereiken van de omgevingswaarden voor het grondwater, het oppervlaktewater en de ammoniakemissie. Maatwerk dat leidt tot een hogere belasting van het grondwater of het oppervlaktewater met stikstof of fosfaat of de lucht met ammoniak past niet binnen de randvoorwaarden van maatwerk en is daarmee niet toegestaan.

Ook is het niet toegestaan om maatwerkregels te stellen die zouden leiden tot het niet toepassen van passende preventieve maatregelen of beste beschikbare technieken. Maatwerk dat bijvoorbeeld het verbod op uitrijden op een bevroren bodem zou opheffen is niet toegestaan. Ook kan een lokale overheid het uitrijseizoen via een maatwerkregel niet verlengen. Extreme weersomstandigheden zijn een bovenregionale bijzondere omstandigheid en de rijksregels kennen een voorziening op landelijk niveau (op grond van artikel 19.0 Ow). Een gemeente of provincie kan zich hier niet op beroepen.”¹³⁷

In § 3.2.1 van dit advies is reeds ingegaan op de discussie om over de milieubelastende activiteit ‘het op of in de bodem brengen van meststoffen’ maatwerkregels te stellen. In aanvulling daarop moet gezegd worden dat de uitlegging wordt gegeven in de context van de Omgevingswet, maar de

¹³⁷ Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, Staatsblad 2021, nr. 98, p. 216.

toelichting laat het open of maatwerkregels ook kunnen zien op landbouwgronden die wel als milieubelastende activiteit in de zin van de Omgevingswet aangemerkt kunnen worden. Duidelijk is dat soepeler regels in de vorm van een gebruiksnorm (kg/ha/j) niet mogelijk zijn, maar het is onduidelijk of er ruimte is om strengere regels te stellen.

7.3 Object en motief van de Meststoffenwet

Voor de vraag of de Meststoffenwet uitputtend is met betrekking tot de Omgevingswet zijn het object en motief van de relevante regels belangrijk.

De Meststoffenwet heeft als overkoepelend motief “**bescherming van de bodem**”.¹³⁸ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de bescherming van de bodem mede gericht is op het behoud van de teeltfunctie van deze bodem.¹³⁹ Daarnaast hangt het doel van de Meststoffenwet ook samen met het doel van de Nitraatrichtlijn waaraan in die wet uitvoering wordt gegeven, namelijk ‘**de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen**’. Onder water wordt daarbij verstaan zowel oppervlaktewater als grondwater. In een memorie van antwoord ging de regering in 1985 nog nader in op de doelstelling van de Meststoffenwet en vermeldde daarbij dat het gaat om een aanpak van de mestproblematiek die met alle in het geding zijnde belangen rekening houdt.¹⁴⁰ In aanvulling daarop schetst de memorie van toelichting dat – naast de bescherming van de bodem – de verontreiniging van water dient te worden voorkomen alsmede rekening gehouden moet worden met de effecten op flora en fauna op en rond de plaats van bemesting.¹⁴¹ Uit de tekst van de Meststoffenwet en de verdere toelichting daarop wordt weinig aandacht besteed aan de bescherming van flora en fauna en dient die bescherming meer als een uitvloeisel van de bescherming van bodem en water gezien te worden.

De Meststoffenwet heeft als object het verhandelen van meststoffen, de afvoer van mestoverschotten, de productie van mest en gebruiksnormen (voor landbouwgronden in kg/ha/j).¹⁴² Voor dit advies zijn de regels over de gebruiksnormen (Hoofdstuk III) en de productie van mest (Hoofdstuk V) relevant.

De gebruiksnormen (kg/ha/j) uit hoofdstuk III van de Meststoffenwet zien op het gebruik van mest en het uitrijden daarvan op landbouwgrond. De bepalingen geven uitvoering aan de normen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn.¹⁴³ Met betrekking tot stikstof bevat de Meststoffenwet gebruiksnormen voor stikstof uit dierlijke mest¹⁴⁴ en voor stikstof uit alle mestsoorten.¹⁴⁵ Deze

¹³⁸ Zie in het bijzonder de considerans van de Meststoffenwet. Zie ook de uitleg die in de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet bodem Omgevingswet wordt gegeven: *Kamerstukken II* 2017/18, 34 864, nr. 3, p. 52.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 1984-1985, 18 271, nr. 5, p. 48.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 1984-1985, 18 271, nr. 5, p. 48.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 1983-1984, 18 271, nr. 1-3, p. 9-10.

¹⁴² De gebruiksnormen voor overige gronden en natuurgonden staan in het Besluit activiteiten leefomgeving.

¹⁴³ Artikel 5 en Bijlage III, onder 2, van de Nitraatrichtlijn.

¹⁴⁴ Artikel 8, onderdeel a, en artikel 9, eerste lid, van de Meststoffenwet. De Uitvoeringsregeling bevat de derogatie die Nederland heeft op basis van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069.

¹⁴⁵ Artikel 8, onderdeel b, en artikel 10, eerste lid, van de Meststoffenwet. De norm wordt nader bepaald in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (zie de artikelen 28 tot en met 29 en bijlage A van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet).

normen zijn expliciet gesteld met het oog op het verminderen van waterverontreiniging door stikstof uit meststoffen en het voorkomen van verdere verontreiniging.¹⁴⁶ Doordat onder water ook het water in de bodem wordt verstaan hangt deze normstelling ook sterk samen met de bescherming van de bodem zelf. De normadressaat van deze regels zijn bedrijven die meststoffen op of in de bodem brengen. De gebruiksnorm in kg/ha/j is logischerwijs afhankelijk van het aantal hectaren van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Het effect is een individuele norm voor bedrijven.

De regels in hoofdstuk V zien op de productie van dierlijke meststoffen. In artikel 18a van de Meststoffenwet wordt het stikstofplafond voor Nederland bepaald voor de productie van dierlijke meststoffen afkomstig van melkvee (stikstof 267,8 miljoen kg/jr.). Ook deze bepaling geeft uitvoering aan de Nitraatrichtlijn en is een voorwaarde voor de derogatie bij de gebruiksnormen, waarbij gesteld wordt dat de totale stikstofproductie vanaf 2025 niet meer mag zijn dan 440 miljoen kilogram.¹⁴⁷ In hoofdstuk V worden vooral beperkingen aan melkveehouders opgelegd in relatie tot de fosfaatproductie van het melkvee.

7.4 Meststoffenwet - Relatief uitputtend

In de literatuur wordt gesuggereerd dat de Meststoffenwet de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen uitputtend reguleert.¹⁴⁸ Hoewel in die literatuur weinig uitleg wordt gegeven aan die gevolgtrekking lijkt die conclusie te volgen uit de systematiek van de Meststoffenwet. De Meststoffenwet reguleert verschillende aspecten over de omgang met meststoffen op landbouwgronden en daaraan wordt ook uitvoering gegeven in het uitvoeringsbesluit en de uitvoeringsregeling. Het feit dat er geen ruimte wordt gelaten aan de decentrale regelgever lijkt ook een indicatie te zijn van het uitputtende karakter.

Tegelijkertijd kan worden gesteld dat het uitputtend karakter relatief is. Dit hangt samen met het in § 6.3 geanalyseerde object en motief van de regels. Voor zover relevant bij het ammoniakplafond is de Meststoffenwet uitputtend met betrekking tot de gebruiksnormen (de hoeveelheid stikstof in kg/ha/j) bij het in en op de bodem brengen van (dierlijke) meststoffen op landbouwgronden met als oogmerk het beschermen van water en bodem.¹⁴⁹

Uit artikel 1.4 Ow volgt dat de Omgevingswet ook van toepassing kan zijn bij een uitputtende regeling als dit uit de bepalingen van de Omgevingswet blijkt. Uit de inhoud en systematiek van de Omgevingswet kan geconcludeerd worden dat daarin ook voorzien wordt in regels over het in of op de bodem brengen van meststoffen. Afdeling 3.2.20 van het Bal voorziet ook in deze regels, waarbij artikel 3.48a Bal het op of in de bodem brengen van meststoffen als milieubelastende activiteit

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 618, nr. 3, p. 2.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 618, nr. 3, p. 2-4.

¹⁴⁸ A. Freriks e.a., *Zover het eigen instrumentarium reikt: een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de omgevingswet*, 2016, p. 85; G.L. Velthof e.a., *Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water*, WOt-rapport 129, 2018, p. 33-34.

¹⁴⁹ Landbouwgronden zijn gronden waarop een vorm van landbouw plaatsvindt (artikel 1 van de Meststoffenwet). Veehouderij geldt als een vorm van landbouw (naast akkerbouw, tuinbouw en bosbouw). Weidegrond is landbouwgrond volgens bijlage I deel A van het Bal.

aanmerkt. Die activiteit in het Bal ziet ook op landbouwgronden (maar omvat geen gebruiksnorm daarvoor in kg/ha/j) en heeft als voornaamste oogmerk het beperken van verontreiniging van bodem en water. In de nota van toelichting wordt daarover gezegd:

“Het regelen van deze activiteiten op rijksniveau is nodig om een gelijk speelveld en een gelijk beschermingsniveau te waarborgen. De nadelige gevolgen voor het milieu die deze activiteiten kunnen veroorzaken zijn vooral de verontreiniging van de bodem en het water door overbelasting door onder andere fosfaat- en stikstofverbindingen afkomstig uit meststoffen. Het doel is deze terug te dringen en de emissies (uitspoeling en afspoeling) te beperken.”

De werking van deze bepaling is niet beperkt tot andere gronden dan landbouwgronden. Dat blijkt onder meer uit het feit dat het Bal inhoudelijke regels stelt die expliciet van toepassing zijn op landbouwgronden, zoals artikel 4.1189 Bal, dat van toepassing is op landbouwgronden (waarop gewassen worden geteeld)). Daarnaast volgt ook uit de toelichting dat de regels uit § 3.2.20 en de § 4.116, § 4.117 en § 4.118 van het Bal gelden voor landbouwgronden, natuurgronden en overige gronden, tenzij in de regels nadrukkelijk anders bepaald.¹⁵⁰ In algemene zin kan gesteld worden dat de regels daarmee binnen de reikwijdte van de Omgevingswet gereguleerd worden. Dit sluit aan bij de conclusie van Freriks, Koeman en Rijswick die oordelen dat beide wetten naast elkaar onderwerpen regelen.¹⁵¹

Echter, het Bal bevat geen gebruiksnorm (in kg/ha/j) voor landbouwgronden, maar wel voor natuurgronden¹⁵² en overige gronden. Daardoor lijkt er ruimte voor een interpretatie waarbij gesteld wordt dat provinciale regels niet mogen zien op de gebruiksnormen (in kg/ha/j) voor landbouwgronden. Het Bal regelt uitdrukkelijk alleen de gebruiksnormen van ‘andere gronden dan landbouwgronden’, de gebruiksnormen voor o.a. stikstof over landbouwgronden zijn namelijk opgenomen in de Meststoffenwet. Hetgeen in het Bal ten aanzien van meststoffen geregeld wordt, vult de Meststoffenwet aan zoals uit de nota van toelichting op het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet lijkt te blijken.¹⁵³ Wij denken dat deze interpretatie zou moeten worden gevolgd. In dat geval is er geen ruimte om in de omgevingsverordening een gebruiksnorm voor ammoniak of stikstof (in kg/ha/j) voor landbouwgronden op te nemen met milieubescherming als oogmerk. Dit hangt samen met de toets genoemd in § 2.3 van dit advies. Regulering langs deze weg houdt een zeker risico in dat vermeden kan worden door te kiezen voor het beschermen van natuur als het te beschermen belang.

7.5 Effect toepasselijkheid van artikel 1.4 van de Omgevingswet

Als de Omgevingswet niet van toepassing is op grond van artikel 1.4 Ow, dan gelden artikelen 118 en 119 van de Provinciewet onverkort. Dat betekent dat de provincie die bepaalt hoeveel stikstof bij ‘het

¹⁵⁰ Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, Staatsblad 2021, 98, p. 215.

¹⁵¹ Freriks, Koeman & van Rijswick 2020, § 4.3.3 en § 4.3.4.

¹⁵² Artikel 4.1195 Bal en artikel 4.1197 Bal.

¹⁵³ Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, Staatsblad 2021, 98, p. 221.

in of op de bodem brengen van meststoffen' op landbouwgronden mag worden gebruikt, risico loopt dat die norm van rechtswege is vervallen, op grond van artikel 119 van de Provinciewet.

Artikel 119 Provinciewet

"De bepalingen van provinciale verordeningen in wier onderwerp door een wet of een algemene maatregel van bestuur wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen."

Immers, in de Meststoffenwet en de nadere regelgeving daaronder is voorzien in een gebruiksnorm voor stikstof in kg/ha/j bij het in of op de bodem brengen van meststoffen op landbouwgronden, met het oog op de bescherming van water.

7.6 Ons advies

We adviseren het provinciebestuur het risico op 'van rechtswege verval' te vermijden en geen stikstofemissie eisen te stellen aan het in of op de bodem brengen van mest op landbouwgronden uitsluitend met het oogmerk bescherming van water. Daarnaast is het stellen van regels met het oogmerk bodembescherming ook te vermijden omdat de Meststoffenwet in zijn geheel daarop ziet en ook via bescherming van grondwater daarop kan zien. Samengevat betekent dat een ammoniakplafond niet kan zien op:

1. eisen aan de toelaatbare *emissie van stikstof*;
2. die betrekking hebben op het in of op de bodem brengen van mest op *landbouwgronden*; en
3. die het oogmerk hebben van de *bescherming van water of bodembescherming*.

Uit de aangehaalde toelichtingen blijkt dat bedoeld is dat het in of op de bodem brengen van meststoffen op andere gronden dan landbouwgrond, regeling van andere vormen van stikstofemissie bijvoorbeeld naar de lucht, en regulering vanuit een ander motief, bijvoorbeeld bescherming van kwetsbare natuur, wel mogelijk zijn onder de Omgevingswet. In de literatuur wordt wel aangegeven dat het ingewikkeld is, thans aan risico's verbonden, om zo een ander motief aannemelijk te maken.¹⁵⁴ Uit de jurisprudentie komen echter ook voorbeelden naar voren waar juridisch houdbaar lagere regelgeving is vastgesteld met een ander motief.¹⁵⁵

8 Meststoffenwet

De Meststoffenwet stelt algemeen geldende regels op rijksniveau.¹⁵⁶ In hoofdstuk 7, in het bijzonder § 7.3 en § 7.4, is reeds uitgebreid ingegaan op de Meststoffenwet in relatie tot het object en motief van die regels en het uitputtend karakter daarvan. De Meststoffenwet en onderliggende regelgeving voorziet niet in medebewind. Er is namelijk geen grondslag opgenomen voor het kunnen stellen van regels op decentraal niveau ten aanzien van de gebruiksnormen en de productie van mest.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Zie Velthof e.a. 2018, p. 33 en Freriks e.a. 2016, p. 24.

¹⁵⁵ Bijv. Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119.

¹⁵⁶ Freriks, Koeman & van Rijswick 2020, p. 25.

¹⁵⁷ Freriks, Koeman & van Rijswick 2020, p. 25; Freriks e.a. 2016, p. 35 en 36; Velthof e.a. 2018, p. 31.

9 Conclusie en aanbevelingen

De regelgevende bevoegdheid van de provincie kan berusten op medebewind (een wettelijke grondslag die voorziet in een provinciale opdracht) of autonomie (de verordenende bevoegdheid op grond van de Provinciewet). Voor het vaststellen van een ammoniakplafond voor melkveehouderijen ligt invulling van de regelgevende bevoegdheid via medebewind op grond van de Omgevingswet het meest voor de hand. De Omgevingswet geeft de provinciale staten de opdracht om regels over de fysieke leefomgeving te stellen in een omgevingsverordening.

In de omgevingsverordening kan een ammoniakplafond voor melkveehouderijen worden opgenomen. Binnen de Omgevingswet zijn er twee sporen om het ammoniakplafond te realiseren. De twee sporen onderscheiden zich naar het doel of belang dat wordt nagestreefd met de regulering.

Het eerste spoor kan worden toegepast als beoogd wordt het milieu (lucht, water, bodem) te beschermen. Een realistische en nader te onderzoeken optie is dan dat het ammoniakplafond als maatwerkregel wordt opgelegd ter concretisering van de specifieke zorgplicht (van artikel 2.2 Bal), of als maatwerkregel wordt opgenomen voor een milieubelastende activiteit (zoals het houden van landbouwhuisdieren, artikel 3.202 Bal) of een nader te omschrijven activiteit (zoals 'het gebruik van landbouwgronden voor melkveehouderij').

Het tweede spoor kan worden toegepast als beoogd wordt om de natuur te beschermen. In onze opvatting is dit belang de meest voor de hand liggende. Ten eerste omdat in vergelijking met milieubelastende activiteiten, het Rijk daarover minder regels heeft gesteld. Daardoor is er minder risico op strijd met hoger recht en daardoor onverbindendheid. Ten tweede is natuurbescherming het primaire motief van het provinciebestuur. Een realistische en nader te onderzoeken optie is dan dat het ammoniakplafond als maatwerkregel wordt opgelegd voor de exploitatie van melkveehouderijen, ter concretisering van de specifieke zorgplicht (van artikel 11.6 van het Bal) die daarvoor reeds geldt als een activiteit betreffende de natuur, of een andere nader te omschrijven activiteit (zoals het gebruik van landbouwgronden voor melkveehouderij).

Naast deze twee sporen kan het provinciebestuur in beginsel ook omgevingswaarden vaststellen. De ruimte om op provinciaal niveau een omgevingswaarde over ammoniakemissie vast te stellen is echter beperkt doordat het Rijk reeds enkele omgevingswaarden heeft gesteld. Indien het ammoniakplafond wordt vormgegeven als een maximale concentratie ammoniak (als concentratie-omgevingswaarde) lijkt er enige ruimte te zijn voor het provinciebestuur. De vraag is echter op welke wijze deze doorwerking dient te krijgen in de activiteiten van melkveehouders, waarmee we terug zijn bij de vraag naar de relevante regulering van die activiteiten.

Hoewel de Omgevingswet aangrijpingspunten biedt, vereist verdere uitwerking van het ammoniakplafond toetsing aan het provinciaal belang en de evenredigheids- en coherentietoets. Voor deze vervolgstap is het noodzakelijk het doel van het ammoniakplafond aan te scherpen. Het verdient aanbeveling om een gedegen beleidstheorie op te stellen voor het ammoniakplafond. Daarbij kan de verhouding met de Rijksregels uit de Omgevingswet en met name het Bal en Bkl ook worden meegenomen. Deze Rijksregels lijken grotendeels naast het beoogde provinciale

ammoniakplafond te staan, maar kunnen de mogelijkheid voor aanvulling of afwijking (zoals bij de nec-plafonds) in een omgevingsverordening beperken.

In aanvulling hierop ligt de verhouding met de Meststoffenwet ingewikkeld. De Omgevingswet en de Meststoffenwet kunnen gezien worden als twee wetten die naast elkaar bestaan en eigenstandige onderwerpen regelen. Bij het stellen van aanvullende of andere regels in een omgevingsverordening kan desalniettemin in aanraking worden gekomen met de inhoudelijke regels van de Meststoffenwet. Uit de wetsgeschiedenis blijkt wel dat, bijvoorbeeld, maatwerkregels gesteld kunnen worden over het in of op de bodem brengen van meststoffen op landbouwgronden. Echter als daarbij gebruiksnormen (kg/ha/j) worden gereguleerd met als oogmerk het beschermen van water of de bodem zal dit mogelijk als gevolg hebben dat deze van rechtswege vervallen. De regulering zou dan moeten zien op een ander oogmerk, waarvoor de bovengenoemde aanbeveling over de beleidstheorie ook van toepassing is.

Bijlage I: Beleidswensen

1. Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE)

SANE heeft als overkoepelend doel om de brede welvaart, economische ontwikkeling en het natuurherstel te bevorderen in de provincie Zuid-Holland. De maatregelen die als onderdeel van dit overkoepelend doel worden getroffen zien op drie subdoelen:

1. Een integraal perspectief geven voor herstel van de natuur in en de economische doorontwikkeling van Zuid-Holland en in het verlengde daarvan voor Nederland.

Uit de toelichting daarbij volgt dat het eigenlijk gaat om het verbeteren van de staat van de natuur en het mogelijk maken van vergunningverlening zodat economische doorontwikkeling kan worden voortgezet. Thans, wordt in de preambule benadrukt dat de maatregelen als doel hebben om de vergunningverlening op gang te brengen.

2. De verbinding maken met andere beleidsthema's in de fysieke en economische domeinen zoals klimaat, water en strategische autonomie.

Uit de toelichting volgt dat de maatregelen niet alleen zien op stikstofreductie, maar ook positieve effecten heeft op andere de waterkwaliteit en reductie van broeikasgassen.

3. Verduidelijken van de mogelijkheden voor de provincie op het gebied van stikstof en verhelderen wat ze daarvoor nodig heeft vanuit het Rijk.

Dit laatste doel houdt ook verband met de maatregelen die op Rijksniveau worden getroffen. De provincie is deels afhankelijk van het Rijk in het bewerkstelligen van stikstofreductie. Tegelijkertijd is SANE een zelfstandige strategie die bestaat naast de maatregelen die voortkomen uit de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel.¹⁵⁸ Over de ontwikkeling van die maatregelen bestaat onzekerheid, waardoor zelfstandig handelen noodzakelijk wordt geacht.

2. Bedrijfsgerichte doelsturing via ammoniakplafonds

In SANE is de bedrijfsgerichte doelsturing via ammoniakplafonds een van de voorgestelde maatregelen.¹⁵⁹ Het doel hiervan is de stikstofuitstoot in de landbouw terug te dringen. Het plafond voorziet in het stellen van een maximumnorm (grenswaarde) aan de hoeveelheid ammoniakemissie die per bedrijf mag worden uitgestoten. Daarbij wordt dus een norm gesteld die geldt voor het hele bedrijf en geheel van activiteiten dat daar wordt verricht.¹⁶⁰

De provincie stelt voor om de norm te formuleren als aantal kg ammoniakemissie per hectare weidegrond (grond bedoeld voor het beweiden van dieren en/of grond benut voor het produceren van

¹⁵⁸ Zie: Kamerstukken II, 2024–25, 35 334, nr. 362.

¹⁵⁹ Zie: G.H. Ros e.a., *Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: doelen, middelen en borging*, Wageningen University & Research: 2025.

¹⁶⁰ Ros e.a. 2025, p. 49.

veevoer per jaar (voedergewassen)).¹⁶¹ De hoogte van die norm dient nog nader vastgesteld te worden, waarbij momenteel gedacht wordt aan een ammoniakemissieplafond van 45 kg/ha/jr., 40kg/ha/jr. of 35 kg/ha/jr. Momenteel is de huidige uitstoot door melkveehouderijen ca. 60-65kg/ha/jr. volgens SANE.¹⁶² Met het bepalen van een ammoniakplafond per hectare is niet beoogd alleen een norm vast te stellen voor het verspreiden van mest op die hectaren. De methode is vooral bedoeld om mogelijk te maken dat de provincie voor een bedrijf op basis van het aantal hectaren waarover het kan beschikken kan vaststellen hoe groot het aantal uitgestoten kilogrammen ammoniak is.

Daarbij worden de middelen aan het bedrijf gelaten op welke wijze aan de norm wordt voldaan. Voorbeelden zijn extensiveren, innovaties aan de stal, en/of voer- en managementmaatregelen. Ook meer dagen 'weiden' en het verdunnen van de uitgereden mest leiden tot lagere emissies.

De effecten van een ammoniakplafond zijn naast een stikstof(ammoniak)reductie een verminderde stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden, verbeteren van de waterkwaliteit en klimaatdoelen.

De intentie bestaat om het ammoniakplafond eerst alleen in te stellen voor melkveehouders. Hiervoor is gekozen om twee redenen, namelijk omdat de melkveehouderij verantwoordelijk is voor een groot deel van de ammoniakemissie en omdat er al veel kennis is over de uitwerking in die sector. Op termijn moet het ammoniakplafond ook vastgesteld worden voor andere landbouwsectoren.

De Gedeputeerde Staten voorzien twee mogelijkheden voor de invoering van het ammoniakplafond. Ten eerste door middel van streefwaarden in de omgevingsvisie, die echter niet afdwingbaar zijn, of ten tweede door het op te nemen in de omgevingsverordening als onderdeel van de vergunning.¹⁶³

Uit het besluit van de Provinciale Staten over de verdere uitwerking van SANE komt naar voren dat de maatregelen gericht moeten zijn op stikstofemissiereductie en leiden tot ruimte voor vergunningverlening in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn doelstellingen.¹⁶⁴

Het ammoniakplafond is ook een maatregel uit het Zuid-Hollands Programma Landelijk gebied.¹⁶⁵ Binnen dit programma is het onderdeel van het pakket over toekomstbestendige land- en tuinbouw, met de maatregel verduurzaming veehouderij. Deze maatregel heeft als doel het reduceren van ammoniakemissie, een toename van biodiversiteit in het agrarisch gebied, een verbeterde waterkwaliteit, een verminderde methaanuitstoot, een verbeterde bodemkwaliteit en financieel gezonde bedrijven met toekomstperspectief.

¹⁶¹ Door middel van een stoffenbalans kan bedrijfsgerichte doelsturing plaatsvinden, deze stoffenbalans is nog in ontwikkeling. In SANE wordt gesproken over grasland, maar bedoeld wordt weidegrond.

¹⁶² Op jaarbasis zou dit in Zuid-Holland een reductie van 0,8, 1,1 of 1,3 kton op kunnen leveren. O.a. in Bouwstenen voor stikstof en broeikasgasreductie via: https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/32001/bouwstenen_voor_stikstof-en_broeikasgasreductie_en_verbetering_waterkwaliteit_op_melkveebedrijve.pdf.

¹⁶³ In SANE wordt dit zo genoemd. Er zijn, zoals blijkt uit dit advies, ook andere mogelijkheden.

¹⁶⁴ Statenbesluit Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE), juni 2025, nr. 7728, p. 3.

¹⁶⁵ Maatregelenpakket voor het Zuid-Hollands Programma Landelijk gebied.

Op landelijk niveau vinden ook ontwikkelingen plaats met betrekking tot bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en broeikasgassen.¹⁶⁶ Uit de contourenbrief hierover blijkt dat het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur werkt aan het vaststellen van een bedrijfsspecifieke emissienorm in de sectoren melkvee-, pluimvee- en varkenshouderij. Het tijdschap van het invoeren van deze normen is onzeker.

Bijlage II: Ammoniakemissies, stikstofemissies en stikstofdepositie

Onder emissie wordt de uitstoot naar lucht, water of bodem verstaan van deeltjes vanuit een (emissie)bron. In het geval van stikstof gaat het met name om emissie van reactieve vormen zoals stikstofoxiden en ammoniak naar de bodem, het water en de lucht. Als stikstofhoudende deeltjes zich in deze vorm in de lucht bevinden, kunnen ze neerslaan op het aardoppervlak. Het neerslaan van deeltjes op een ondergrond wordt depositie genoemd.¹⁶⁷

Voor de verschillende ammoniak- en stikstofemissies worden verschillende notatie- en berekeningswijzen gebruikt. Er wordt onder meer gesproken van massa (in kilogrammen of tonnen),¹⁶⁸ in massa (milligram of microgram) per kubieke meter lucht,¹⁶⁹ massa (milligrammen) per liter,¹⁷⁰ mol stikstof per hectare.¹⁷¹ Ook wordt het ureum-gehalte in mg/100gram melk afhankelijk van de melkproductie per koe per jaar gebruikt.¹⁷²

De RIVM heeft een berekeningsmethodiek (NEMA) opgesteld,¹⁷³ voor landbouwemissies naar de lucht. Deze berekeningsmethode leidt tot het modelmatig bepalen van een kilogrammen stikstof per jaar.

De Werkgroep Uniformering berekening Mest- en mineralencijfers (WUM) heeft data samengebracht voor de berekening van emissies die in NEMA kan worden toegepast.¹⁷⁴

Stikstofdepositie bestaat voor 75% uit ammoniak en 25% uit stikstofoxide.¹⁷⁵ De landbouw is de belangrijkste bron van deze ammoniakemissie en binnen de landbouw vormt de melkveehouderij de grootste bron. Deze ammoniakemissie ontstaat voornamelijk in de stallen van de melkveehouder

¹⁶⁶

https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20250214/contourenbrief_bedrijfsspecifieke/document3/f=/vmkwnmpge5wf.pdf

¹⁶⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-stikstof/introductie-stikstofdossier>

¹⁶⁸ O.a. bij CBS <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/emissies-van-de-nederlandse-landbouw-naar-productgroepen-erratum?onepage=true> en in artikel 18a van de Meststoffenwet.

¹⁶⁹ Emissiegrenswaarden in artikelen 4.818 en 4.875 van het Besluit activiteiten leefomgeving

¹⁷⁰ O.a. <https://www.rivm.nl/landelijk-meetnet-effecten-mestbeleid/nieuwsbrieven/normen-voor-stikstof-in-grondwater-en-oppervlaktewater-onvoldoende-op-elkaar-afgesteld>.

¹⁷¹ Bij stikstofdepositie (<https://www.rivm.nl/stikstof/actueel#12meiartikel>). Deze waarde is, afhankelijk van de vorm van de stikstof, om te rekenen naar massa (gram).

¹⁷² Via RVO <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2025-04/Tabel-6-Stikstof-en-fosfaat-per-melkkoe-2025.pdf>. Deze is relevant voor het bepalen voor de hoeveelheid opslagruimte voor mest.

¹⁷³ Methodology for the calculation of emissions from agriculture Calculations for methane, ammonia, nitrous oxide, nitrogen oxides, non-methane volatile organic compounds, fine particles and carbon dioxide emissions using the National Emission Model for Agriculture (NEMA) – RIVM 2023.

¹⁷⁴ Te bekijken via:

[https://legacy.emissieregistratie.nl/erpubliek/documenten/02%20Landbouwemissies/2020%20\(LNV\)%20Databonnen-ammoniak_VD-v04.pdf](https://legacy.emissieregistratie.nl/erpubliek/documenten/02%20Landbouwemissies/2020%20(LNV)%20Databonnen-ammoniak_VD-v04.pdf)

¹⁷⁵ J. Kros, et al, Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur, Wageningen, Alterra-rapport 1698, 2008.

waarbij door het neerslaan van urine op de bodem van de stal de ammoniak kan vervluchtigen.¹⁷⁶ De emissie ontstaat sneller door bepaalde omgevingsfactoren, zoals hoge temperaturen, snelle luchtverversing en in een basische omgeving. Daarnaast wordt het vrijkomen van ammoniak uit urine vergroot bij de vertering van eiwitten.

¹⁷⁶ De ammoniak komt al vrij bij het ontleden van de urine.

Bijlage III: Bronnen

H. Borgers & R. Molendijk, *Juridische mogelijkheden om te komen tot scherper vergunnen in de veehouderij branche. Rapportage ten behoeve van de Nota VTH*, 2021, Via:

<https://open.rijkswaterstaat.nl/@153974/juridische-mogelijkheden-komen-scherper/>

H. Borgers & R. Molendijk, *Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies* Advies in het kader van de Pilot Industrie vanwege van het Schone Lucht Akkoord 8 februari 2021,

P. Bleumink, H. Borgers, e.a. *Nederland van het stikstofslot. Een juridisch houdbare oplossing uit de praktijk*, juni 2025, Via: [https://www.praktijkaanpak-emissiearme-](https://www.praktijkaanpak-emissiearme-veehouderij.nl/sites/www.praktijkaanpak-emissiearme-veehouderij.nl/files/bestand/2025-06/discussienotitie-praktijkaanpak-emissiearme-veehouderij-nederland-van-het-stikstofslot_0.pdf)

[veehouderij.nl/sites/www.praktijkaanpak-emissiearme-veehouderij.nl/files/bestand/2025-06/discussienotitie-praktijkaanpak-emissiearme-veehouderij-nederland-van-het-stikstofslot_0.pdf](https://www.praktijkaanpak-emissiearme-veehouderij.nl/files/bestand/2025-06/discussienotitie-praktijkaanpak-emissiearme-veehouderij-nederland-van-het-stikstofslot_0.pdf)

A. Freriks e.a., *Zover het eigen instrumentarium reikt: een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de omgevingswet*, 2016.

A. Freriks, N. Koeman & M. van Rijswijk, *Naar een effectieve rolverdeling bij en aanpak van de mestproblematiek: Implementatie en uitvoering van de KRW en de Nitraatrichtlijn onder de Omgevingswet*, 2020.

G.L. Velthof e.a., *Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water*, WOt-rapport 129, 2018.

G.H. Ros e.a., *Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: doelen, middelen en borging*, Wageningen University & Research: 2025.

Verdere bronnen over statistische gegevens: Effecten op emissies bij verplaatsing Nederlandse landbouwproductie' (Lesschen et al., 2024) (<https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/emissies-van-de-nederlandse-landbouw-naar-productgroepen-erratum?onepage=true>)

B. Meerkerk [Bouwstenen voor stikstof- en broeikasgasreductie en verbetering waterkwaliteit op melkveebedrijven op veengrond in Zuid-Holland](#)

Rapport IPO, VNG, LTO UvW en NAJK [Bouwstenendocument emissiereductie landbouw Vergunningverlening in Nederland weer in beweging](#)

Jurisprudentie:

ZH verleende omgevingsvergunning uitbreiding melkveehouderij onvoldoende zorgvuldig <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2025:7425>

Gemeente verleende terecht omgevingsvergunning uitbreiding melkveehouderij <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBROT:2025:5948>

Over de evenredigheidstoets en beoordeling van de coherentie zie onder meer: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965, r.o. 19 e.v.; <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2019:965>

ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:964, r.o. 9 e.v.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2019:964> en

Hof Van Justitie van de Europese Unie 10 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:141, r.o. 55 e.v.
<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-169/07>

Over de beoordeling of er sprake is van een ander motief zie bijvoorbeeld: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2011:BT2119>