Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Ons kenmerk
DGLGS / 96865694

Datum 14 februari 2024
Betreft Aanpak Nederland van het slot, perspectief voor sectoren en herstel van natuur

Geachte Voorzitter,

Op 18 december 2024 heeft de Raad van State twee uitspraken gedaan[1] in de zaken Amercentrale en Rendac over natuurvergunningen en intern salderen. Daarnaast heeft op 22 januari jl. de civiele rechtbank Den Haag een uitspraak gedaan in de bodemprocedure van Greenpeace Nederland over de maatregelen die de Staat treft om de stikstofbelasting op stikstofgevoelige natuur te verminderen.[2] Het kabinet is er zeer van doordrongen hoe ingrijpend deze uitspraken zijn, bovenop de al bestaande gevolgen van de stikstofproblematiek. Daarom stelt het kabinet alles in het werk om te komen tot oplossingen en tot een samenhangende, geborgde, passende aanpak om Nederland van het slot te halen en perspectief te bieden. Hieronder gaat het kabinet achtereenvolgens in op: de urgentie (I.), de contouren van de aanpak (II.), en de duiding van de uitspraken (III.), waar uw Kamer om heeft verzocht.

I. Urgentie

Het kabinet is ervan doordrongen dat het probleem omvangrijk en urgent is en ambitie vraagt in de aanpak, en ziet dat de uitvoering van de plannen voor Nederland uit het regeerprogramma – bij het uitblijven van de juiste stappen – onder druk komen te staan en dat er zich wezenlijke maatschappelijke, economische en sociale problemen kunnen voordoen. Die urgentie geldt generiek voor heel het land, en er zijn ook specifieke sectoren die gevolgen ondervinden.

De uitspraken over intern salderen hebben aanzienlijke gevolgen voor de (rechts)zekerheid van vergunningenverlening binnen de industrie, defensie, landbouw, woningbouw, luchthavens en andere sectoren en raakt daarmee ook de rechtszekerheid van burgers, bedrijven en overheden. Ook hebben de uitspraken impact op projecten die gericht zijn op verduurzaming, innovatie, aanleg van energie-infrastructuur en de legalisatie van PAS-melders. Dit kan er bijvoorbeeld

[1] Uitspraak 202201311/1/R2 - Raad van State (Rendac) en Uitspraak 202200383/1/R2 - Raad van State (Amercentrale).
[2] Uitspraaknummer ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

toe leiden dat de verduurzaming van de samenleving in de knel komt en dat het voor ondernemers lastiger is geworden om nieuwe activiteiten op te starten. Daarnaast kan het tot onzekerheid leiden bij initiatiefnemers van activiteiten die plots mogelijk vergunningplichtig zijn geworden.

Het is ook denkbaar dat diverse juist emissiereducerende maatregelen niet meer genomen kunnen worden, omdat hierbij vaak gebruik wordt gemaakt van intern salderen; dat effect zou vanzelfsprekend ongewenst zijn. Dat beperkt de mogelijkheden voor het realiseren van de stikstofreductie die nodig is om te voldoen aan de huidige wettelijke doelen en verplichtingen, en om de additionaliteit aan te tonen die nodig is om de vergunningverlening weer op gang te helpen. De komende periode brengt het kabinet de impact van deze uitspraken verder in beeld, alsmede de handelingsopties die daaruit volgen. Voor het kabinet is het van belang dat de verschillende sectoren hierbij een evenwichtige bijdrage aan stikstofemissiereductie leveren en dat we kijken naar wat nodig is voor de staat van natuurgebieden en dat het gaat om specifieke natuurgebieden waar stikstofgevoelige hexagonen en habitats zijn..

II. Aanpak van het kabinet

Gegeven die grote urgentie is een doordachte, samenhangende aanpak nodig met de juiste ambitie. Het kabinet heeft daarom besloten om een Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (hierna MCE&N) in te stellen, zodat hier door de meest betrokken bewindspersonen, onder voorzitterschap van de minister-president, met prioriteit over gesproken kan worden, ten behoeve van voortvarende besluitvorming door het kabinet. De MCE&N heeft als doel om de vergunningverlening weer op gang te helpen en perspectief te bieden aan ondernemers en andere betrokkenen in de sectoren die gevolgen ondervinden van de rechterlijke uitspraken.

Het kabinet zal werken langs onderstaande vier sporen om te komen tot besluitvorming over een effectief beleidspakket. Het is de inzet van het kabinet om dit voorjaar te komen met een aanpak op hoofdlijnen voor geborgde emissiereductie en herstel van natuur en daarmee vergunningverlening mogelijk te maken, om aldus Nederland van het slot te halen en perspectief te bieden aan de sectoren die zijn geraakt. Na besluitvorming over het geborgde pakket en de dekking ervan, zal het kabinet met betrokken overheden en partijen werken aan de uitwerking en uitvoering van dat programma. Voor de financiële dekking wordt in eerste instantie bekeken hoe de maatregelen en dekking passend zijn bij het regeerprogramma en binnen bestaande begrotingen passend zijn te maken. Bij de besluitvorming over de maatregelen wordt het reguliere begrotingsproces doorlopen, met het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.

Hieronder worden die vier sporen toegelicht. Ze worden ook voorzien van enkele concrete voorbeelden ter illustratie van hetgeen in die sporen wordt verkend, zonder dat dit uitputtend is, vooruitloopt op de haalbaarheid ervan, of vooruitloopt op de keuze of het deel uit maakt van de uiteindelijke aanpak. Daarbij geldt nadrukkelijk dat – gegeven de urgentie – uiteindelijk een solide en daadkrachtig pakket tot stand moet komen, dat een combinatie is van een aanpak binnen ál die sporen, die ook nog onderling van invloed zijn op elkaar. Bovendien geldt daarbij

dat ook onconventionele oplossingsrichtingen niet taboe zijn, en dat alles besproken kan worden in élk van de sporen.

Tegelijkertijd moet dat goed onderbouwd en zorgvuldig gebeuren met betrokkenheid van partners. Daarom loopt het kabinet nu niet vooruit op de uiteindelijke combinatie, invulling en keuzes, temeer omdat in die combinatie ook de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en impact van de maatregelen voor Nederland zorgvuldig gewogen moet worden. Ook de effecten van de maatregelen kunnen immers vergaande impact hebben. Het Kabinet zal daarom oog hebben voor die sociaaleconomische en maatschappelijke impact van maatregelen op burgers, bedrijven, sectoren, ketens en gebieden, en hier samen met decentrale overheden, bedrijven en andere relevante partijen in optrekken.

Pas als de elementen uit alle sporen zijn uitgewerkt is het mogelijk om een totaalpakket op te stellen, waarbinnen dan de balans en passende maatvoering gevonden wordt binnen en tussen die sporen.

Spoor 1: verkennen wat er mogelijk is (te maken) in de vergunningverlening vanuit juridisch perspectief.

Het kabinet vindt het van groot belang dat alle mogelijkheden verkend worden om te komen tot een ander juridisch kader in brede zin voor zowel het verlenen van vergunningen als voor het beheersen van een stikstofdepositierisico. Het huidige stelsel leidt tot onzekerheden voor de rechtszekerheid van burgers, bedrijven en overheden. Door de (veranderende) invulling van open normen kunnen met terugwerkende kracht de regels voor toestemming veranderen. Burgers en bedrijven worden geconfronteerd met een onzekere situatie, jaren nadat hen door de overheid toestemming is verleend. Overheden worden daarnaast geconfronteerd met veranderingen, zoals tussentijdse bijstelling van de KDW's en updates van AERIUS. Daarom wordt in dit spoor gebruik gemaakt van de benodigde juridische expertise over de volledige breedte, zodat alle opties écht in beeld komen. Daarbij zullen vanzelfsprekend ook de uitkomsten van andere trajecten worden meegenomen, zoals het traject van de rekenkundige ondergrens.
Ter illustratie van dit spoor zal bijvoorbeeld gekeken worden naar de volgende elementen:

- het verkennen van concretere en nadere wettelijke invulling van de open normen van de Europese regelgeving. Hierbij zal, zover nodig, worden gekeken naar het in onderling verband concreter invullen van onder andere het projectbegrip, het cumulatierisico, de betekenis van significantie, de wijze van appreciatie van het stikstofdepositierisico, de wijze van toetsing van het verslechteringsverbod, de grenzen van de bruikbaarheid van modeluitkomsten en de mogelijkheid voor beleidsregels voor intern salderen. Ook zal verkend worden hoe er een beter werkbaar onderscheid kan worden gemaakt tussen de verplichtingen die volgen uit de verschillende leden van artikel 6 Habitat-richtlijn. Hierbij zal worden gekeken of en op welke manier de omgang met risico's die niet terug te leiden zijn tot individuele activiteiten binnen de context van algemene instandhoudingsdoelstellingen (artikel 6 lid 2 Habitat-richtlijn) kunnen worden gemitigeerd, maar ze bij de toestemming voor individuele

activiteiten (artikel 6 lid 3 Hrl) geen rol te laten spelen. Ook het onderscheid tussen NOx en NH3 zal bezien worden, inclusief eventuele consequenties voor sectoren.
- Onderdeel van dit spoor is onder andere het (opnieuw) bekijken van de juridische mogelijkheden voor een uitzondering voor sectoren of activiteiten middels een spoedwet binnen de huidige Europese regelgeving;
- Het uitwerken van juridische begrippen zoals het projectbegrip; de mogelijkheden voor invulling van het additionaliteitsvereiste als het gaat om vergunningverlening en verduurzaming en bijhorende voorwaarden; en de mogelijkheid voor beleidsregels voor intern salderen.
- Bij het verkennen van mogelijkheden vanuit juridisch perspectief wordt ook gekeken naar voorbeelden van hoe de vergunningverlening in het buitenland is ingericht, zoals in de Duitsland waar men werkt met een drempelwaarde.
- Het verkennen van mogelijkheden voor projecten met kleine en tijdelijke deposities. In het bijzonder als het projecten zijn die bijdragen aan verduurzaming. Daarbij kijken we ook goed naar wat nog wel kan, zoals de ecologische onderbouwing, salderen bij tijdelijke depositiebijdragen en de ADC-toets. Het uitgangspunt daarbij is om geen onnodige nieuwe belemmeringen voor vergunningverlening te creëren.
- Het kijken naar aanpassing van wet- en regelgeving en beleid in de brede(re) zin, waaronder de regels over stikstofgevoelige natuur en de bijbehorende vergunningsystematiek in relatie tot stikstof, bijvoorbeeld zoals de Omgevingswet (inclusief de aansluiting bij de huidige vergunningsplicht in het milieuspoor), en bezien of het mogelijk en juridisch houdbaar is om binnen de geldende internationale en EU-kaders bijvoorbeeld een noodwet te maken, om buiten de bestaande kaders te treden, die andere eisen stelt.
- Daarnaast wordt ook realistisch gekeken naar verbetering van de aanwijzing van soorten en habitats in Natura 2000-gebieden en hoe dit zich verhoudt tot de huidige staat van instandhouding van soorten en habitats; waar noodzakelijk en mogelijk worden aanwijzingsbesluiten en beheerplannen aangepast om het proces van vergunningverlening te ondersteunen.

Spoor 2: een programma van maatregelen gericht op een geborgde daling van stikstofemissie en op natuurherstel, ten behoeve van additionaliteit en het voldoen aan de uitspraken, en gericht op alle sectoren.
Dit betreft het overzien van de maatregelopties in het kader van de rechterlijke uitspraken en om te zorgen dat vergunningverlening zo gemakkelijk mogelijk wordt door aan de uitspraken te voldoen en additionaliteit te onderbouwen. Dit moet leiden tot een voorstel voor een maatregelpakket voor geborgde stikstofemissiereductie, natuurbehoud en -herstel, en ruimte voor economische en maatschappelijke activiteiten, met als doel het voldoen aan de huidige wettelijke doelen en verplichtingen. Uitgangspunt hierbij is dat alle sectoren evenwichtig bijdragen.

Ter illustratie van dit spoor zal bij voorbeeld gekeken worden naar de volgende elementen:

- Emissiereductie zal onder meer geborgd worden door toe te werken naar sturing op emissie in plaats van depositie. Specifiek voor de landbouw zet het kabinet in op doelsturing zoals ook opgenomen in het regeerprogramma (zie Kamerbrief doelsturing), waarbij boeren voor de lange termijn via bedrijfsspecifieke emissiedoelen duidelijkheid krijgen over de stikstofreductie die van hen wordt gevraagd. Dat vraagt een stelselherziening waarvan ik de hoofdlijnen heb geschetst in een separatie brief.
- Aanvullend zal generiek beleid nodig zijn, gericht op blijvers en stoppers, en zal in sommige gebieden een aanvullende opgave zijn. De MCEN zal zich buigen over de verdere uitwerking daarvan, waarbij onder andere keuzes moeten worden gemaakt over de ondersteuning die nodig is voor boeren om bedrijfsspecifieke normen te kunnen halen, het deel dat door aanvullend gebiedsgericht beleid wordt ingevuld en de balans tussen het deel van de opgave dat wordt gerealiseerd doordat boeren stoppen en het deel dat wordt gerealiseerd door de blijvende boeren.
- Ook voor andere sectoren (industrie en mobiliteit) wordt uitgewerkt welke maatregelen gericht op stikstofemissiereductie nodig zijn. Hierbij kan voor de industrie bijvoorbeeld gedacht worden aan aanvullende (maatwerk)afspraken om tot verdergaande emissiereductie te komen.
- Verder zal in dit spoor nadrukkelijk worden bezien in welke mate er gebiedsspecifieke oplossingen mogelijk zijn; ook in het licht van de specifieke rechterlijke uitspraken en het voldoen aan de huidige wettelijke doelen en verplichtingen (bijvoorbeeld door gebiedsgericht natuurherstel). Onderzoek laat zien dat het aanpakken van de verschillende drukfactoren, zoals verdroging en versnippering, en het inrichten en verbeteren van de natuur in bestaande Natura 2000-gebieden hier ook belangrijk voor zijn. Daarmee wordt ook gedeeltelijk invulling gegeven aan de opgaven van de Europese natuurherstelverordening en kan het worden opgenomen in het Nationaal Herstelplan.

Vanzelfsprekend zal hierbij aandacht zijn voor de wisselwerking met de opgaven voor klimaat, water (KRW) en luchtkwaliteit, ook om afwenteling te voorkomen. De effecten van de voorgestelde maatregelpakketten worden waar mogelijk al in kaart gebracht vooruitlopend op latere en volledige doorrekeningen. In de uitwerking van het maatregelpakket worden ook eerdere rapporten gebruikt, waaronder de aanbevelingen van dhr. Remkes[3], en in het bijzonder het 'trappetje van Remkes'. Ook wordt in beeld gebracht welke sociaaleconomische consequenties de maatregelen kunnen hebben, opdat die meegewogen worden bij het samenstellen van een maatregelpakket en in de besluitvorming.

Spoor 3: Acties richting en ten behoeve van partijen die in problemen komen doordat de Raad van State-uitspraak over intern salderen met terugwerkende kracht geldt.
Op basis van een scherper beeld van welke soort en de omvang van activiteiten geraakt zijn en worden door de uitspraak, zullen voorstellen worden gedaan voor

[3] Kamerstuk 30252, nr. 34; Kamerbrief Rapport Remkes 'Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief'

een hierbij passende aanpak (zowel inhoudelijk als qua ondersteuning). Doel hiervan is zorgdragen dat er geen aanpassingen hoeven plaats te vinden, van datgene dat al is gerealiseerd.

Spoor 4: Inzet richting Brussel, waarbij in kaart wordt gebracht welke stappen er mogelijk zijn in Brussel, zowel op korte als op lange termijn.
Een samenhangend gebalanceerd en effectief pakket over alle sporen, waaronder een structureel geborgde emissiereductie, is instrumenteel om aan de EC duidelijk te maken dat Nederland zijn verantwoordelijkheid neemt. Het kabinet zal samen met de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in de EU in Brussel de consequenties van de uitspraken aan de orde stellen en verkennen of een inzet op EU-regelgeving noodzakelijk is, als onderdeel van de aanpak. Op de korte termijn wordt dan bijvoorbeeld gekeken naar mogelijke nationale koppen en op de lange termijn zet het kabinet in op onder andere aanpassing van EU-richtlijnen.

Het is zaak om in een zo vroeg mogelijk stadium de EC te informeren over de gerechtelijke uitspraken omtrent stikstof, en om de consequenties daarvan te schetsen voor de verlening van natuurvergunningen en de (rechts)zekerheid voor verschillende (eerder uitgevoerde) projecten binnen de industrie, defensie, landbouw, woningbouw, luchthavens en andere sectoren. We hebben hierbij ook oog voor de effecten van de uitspraken op de EU als geheel, bijvoorbeeld op de concurrentiekracht, om tenslotte constructief met de EC het gesprek aan te gaan over mogelijke oplossingen. Door het kabinet zal een brede strategie worden opgesteld in overeenstemming met alle betrokken ministeries, waarbij ook een afweging gemaakt zal moeten worden tussen de verschillende prioriteiten uit het regeerprogramma die Nederland ten aanzien van de EU heeft.

Benutten van bestaande kennis en perspectieven
Elementen uit bovenstaande sporen-aanpak zijn niet allemaal nieuw. De stikstofopgave heeft de afgelopen jaren al veel deskundigen en belanghebbenden gemotiveerd om voorstellen te doen en plannen te ontwikkelen die een uitweg uit de stikstofimpasse zouden kunnen bieden – zowel juridisch om wet- en regelgeving aan te passen en de vergunningverlening te vereenvoudigen, als voor wat betreft maatregelen om geborgde emissiereductie te bewerkstelligen. In aanvulling op het reeds ingezette beleid en de reeds ingezette maatregelen wil het kabinet uit deze adviezen putten om te komen tot de aanpak die nu noodzakelijk is.

Daarbij kijkt het kabinet naar het brede spectrum van belangen dat gehoord moet worden, zoals uit de landbouw, visserij, de natuurbescherming, de wegen- en woningbouw, de industrie en de energiesector. De voorstellen van medeoverheden en van belangen- en brancheorganisaties worden zorgvuldig bekeken en hier zal de komende tijd met hen over gesproken worden. Ook betrekken we kennis en inzichten uit het buitenland en uit de wetenschap om tot een effectieve en doelmatige aanpak te komen.

III. Duiding en impact van de uitspraken

Zowel in de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 18 december 2024 over intern salderen,[4] als in de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 in de civiele zaak Greenpeace[5] heeft de rechter een oordeel gegeven met verstrekkende gevolgen, ook voor de wijze waarop dit kabinet het beleid verder vorm zal moeten geven. De uitspraken zijn gedaan in de context van het bestaande stikstofbeleid van de Staat en actuele informatie over de staat van de natuur in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Uitspraken van de Raad van State over intern salderen
Uw Kamer heeft bij de brief van 19 december jl. een eerste duiding ontvangen van de gevolgen van de uitspraken over intern salderen.[6] Uit die uitspraken volgt dat er voor bedrijven die gebruik hebben gemaakt of willen maken van intern salderen om nieuwe activiteiten te ontplooien of om activiteiten uit te breiden of te wijzigen, een vergunningplicht bestaat. Voor projecten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 intern hebben gesaldeerd en zijn aangevangen, geldt een overgangstermijn voor de verplichting tot handhaving tot 2030. De uitspraken zien niet op onherroepelijke vergunningen die in deze periode zijn afgegeven. Voor intern salderen geldt vanaf nu, zo oordeelt de Afdeling, net als voor extern salderen, een vergunningplicht. Dat betekent dat het project passend beoordeeld moet worden en dat moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Het voldoen aan het additionaliteitsvereiste wil zeggen dat de stikstofreductie die wordt ingezet, aanvullend moet zijn op de stikstofreductie die nodig is voor de natuur in Natura 2000-gebieden. Daarbij geeft de Afdeling kaders waaraan voor additionaliteit moet worden voldaan. Wanneer de natuur verslechtert of wanneer verslechtering dreigt door stikstofdepositie geldt er voor het additionaliteitsvereiste een zware motiveringsplicht.

Uitspraak in de zaak Greenpeace
Op 22 januari jl. heb ik uw Kamer daarnaast een brief toegezonden waarin de uitspraak in de zaak Greenpeace is geduid[7]. Ook in die zaak staan de vereisten uit de Habitatrichtlijn centraal. Op grond van de Habitatrichtlijn, die in de Nederlandse wetgeving is overgenomen, is de Staat verplicht te voorkomen dat de natuur in de Natura 2000-gebieden verslechtert en moet hij zorgen dat die natuur herstelt en in een goede staat van instandhouding komt te verkeren. De rechtbank ziet daarbij de wettelijke stikstofdoelen als onderdeel van de implementatie van de Europese verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering niet tijdig te stoppen, door de wettelijke stikstofdoelen niet of waarschijnlijk niet te halen, en door het beleid onvoldoende te focussen op de habitattypen en leefgebieden waar stikstofreductie het meest urgent is (de Urgente Lijst). Daarbij heeft de rechtbank de Staat op straffe van een dwangsom het bevel gegeven om uiterlijk op 31 december 2030 het met het huidige beleid nog niet gerealiseerde

[4] Uitspraak 202201311/1/R2 - Raad van State (Rendac) en Uitspraak 202200383/1/R2 - Raad van State (Amercentrale).
[5] Uitspraak 202201311/1/R2 - Raad van State (Rendac) en Uitspraak 202200383/1/R2 - Raad van State (Amercentrale).
[6] Kamerstuk 35334, nr. 326.
[7] Kamerstuk 35334, nr. 329.

deel van het stikstofdoel van 50% van het areaal stikstofgevoelige natuur onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) te brengen. Dat moet op zodanige wijze gebeuren dat er prioriteit wordt gegeven aan de habitats vermeld op de Urgente Lijst.

Het kabinet heeft de noodzaak van aanvullende stikstofreductie naast het doorgaan met het treffen van voldoende natuurherstelmaatregelen steeds erkend. Daarom lopen er op dit moment al diverse maatregelen, die ertoe leiden dat er al een versnelde daling is ingezet in de stikstofuitstoot. Omdat de Staat al bij voorraad uitvoering aan de uitspraak moet geven, ontwikkelt het kabinet, in samenhang met de opgave voor de uitspraken van 18 december, een geborgde aanpak. Ook zal de Staat in kaart brengen wat de sociaal-maatschappelijke complicaties zijn van deze uitspraak en voor wat betreft de economische aspecten wordt aangesloten bij een lopend onderzoek naar die economische gevolgen van de stikstofproblematiek[8]. De Staat onderzoekt daarnaast nog de optie om in hoger beroep te gaan tegen de uitspraak van de rechtbank. Hierover zal ik uw Kamer op een later moment informeren.

De vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur verzocht mij bij brief van 5 februari 2025[9] om de reactie of het advies, zo daar sprake van is, van de landsadvocaat ten aanzien van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag in de Greenpeace-zaak van 22 januari 2025[10] met de Kamer te delen voorafgaand aan het plenaire debat over de stikstofontwikkelingen. Als procesvertegenwoordiger van de Staat in deze procedure, heeft de landsadvocaat een procesadvies opgesteld naar aanleiding van de uitspraak van 22 januari 2025. Procesadviezen in lopende procedures zijn vertrouwelijk en worden niet met de Kamer gedeeld. Dat is dus anders dan bij algemene juridische beleidsadviezen, die wel met de Kamer worden gedeeld. Het procesbelang van de Staat staat de verstrekking van procesadviezen in de weg.

Ook heeft de vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur mij bij brief van 22 januari 2025[11] verzocht om een eerste, inhoudelijke reactie te geven op de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 januari 2025[12] dat de Staat het wettelijk stikstofdoel voor 2030 moet halen en voorrang moet verlenen aan de habitats op de Urgente Lijst. Dat verzoek is reeds afgedaan met de brief van 22 januari 2025[13], en in de brief die nu voorligt informeer ik uw Kamer hier verder over.

Impact uitspraken intern salderen op toestemmingverlening
De recente uitspraken van de Afdeling over intern salderen hebben verstrekkende gevolgen voor de vergunningverlening en raken de maatschappelijke en economische ontwikkelingen van diverse sectoren, waaronder bouw, defensie, energietransitie, industrie, landbouw en mobiliteit (zie tekstbox I voor impact per sector), en de bedrijven, agrarische ondernemers en burgers die hiermee te

[8] Dit onderzoek wordt uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek
[9] Kenmerk 35334-329/2025D04649.
[10] Uitspraaknummer ECLI:NL:RBDHA:2024:2007.
[11] Kenmerk 2025Z00911/2025D02251.
[12] Uitspraaknummer ECLI:NL:RBDHA:2025:578.
[13] Kamerstukken II 2024-2025, 35334, nr. BV.

maken hebben. Ik ben in overleg met het IPO en de VNG en met belangen- en brancheorganisaties om in beeld te brengen wat de uitspraken precies betekenen voor de toestemmingverlening, toezicht en handhaving. Daarnaast is er via zaakbegeleiders nauw contact met de ondernemers die deelnemen aan de Lbv, Lbv-plus en andere regelingen over de gevolgen die de uitspraken mogelijk voor hen hebben.

Duidelijk is dat bevoegde gezagen onder grotere (uitvoerings)druk komen te staan, omdat intern salderen nu passend beoordeeld moet worden, ook met terugwerkende kracht over de afgelopen vijf jaar. Dit leidt immers tot een toename van aanvragen en mogelijk langere wachttijden, en daarmee tot vertraging en onzekerheid voor onder meer het realiseren van (urgente) fysieke opgaven waaronder verduurzaming. Ook het treffen van maatregelen gericht op het verlagen van stikstofemissies is hierdoor nog complexer geworden, omdat hierbij vaak gebruikt wordt gemaakt van intern salderen. De nadere definiëring van wat als nieuw project geldt, zal onderdeel zijn van de aanpak waar het kabinet aan werkt. Voor de bedrijven die intern gesaldeerd hebben en een vergunning nodig hebben, geldt dat het kabinet alles op alles zet om ervoor te zorgen dat aan het additionaliteitsvereiste kan worden voldaan.

De vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft mij verzocht om een lijst van projecten die stilliggen als gevolg van de uitspraken van de Raad van State op het gebied van infrastructuur, woningbouw en mobiliteit, en een lijst van voormalige PAS-melders die wederom PAS-melders zijn geworden en welke PAS-melders niet kunnen worden gelegaliseerd (23 januari 2025, 2025Z00913/2025D02435). De bevoegde gezagen hebben geen zicht op projecten waarbij door middel van een voortoets intern is gesaldeerd en waarvoor nog geen aanvraag is ingediend. Daarvoor geldt in het algemeen dat dergelijke projecten vertraging kunnen oplopen of aanvragen mogelijk toch niet zullen worden ingediend. Voor aanvragen die al wel zijn ingediend kan het gaan om lopende dossiers of dossiers onder de rechter waarbij aanvullende informatie nodig is voordat een definitief besluit genomen kan worden. Ook hier kan sprake zijn van vertraging. Voor aanvragen waarvoor de Staatsecretaris van LVVN het bevoegd gezag is lijkt het in het bijzonder te gaan om locaties van Defensie en luchthavens. De provincies inventariseren momenteel de betekenis van de uitspraken voor hun werkzaamheden als verantwoordelijk bevoegd gezag. Daarin wordt ook een inventarisatie gedaan naar de PAS-melders. In overleg met de provincies zal ik uw Kamer deze inzichten verstrekken zodra die er zijn.

Door de uitspraken van de Raad van State is materieel voldaan aan de moties Omtzigt (34682154) en Ouwehand (36410-XIV-66) over respectievelijk het ontstaan van latente ruimte en het invoeren van een vergunningplicht bij intern salderen. Tevens vervalt met de uitspraken mijn op 2 december 2024 aangekondigde onderzoek naar de wenselijkheid van een vergunningplicht voor intern salderen (DGLGS/89794048), wat een antwoord was op de motie Bromet/Grinwis (36600 XIV 29).

Tekstbox I: Impact uitspraken salderen op de verschillende sectoren
Naast eerdergenoemde gevolgen die voor meerdere of alle sectoren gelden, hebben de uitspraken ook gevolgen die meer sector-specifiek zijn. Per sector de voornaamste gevolgen die nu gezien worden op een rij:

- Bouw: Een aanzienlijk deel van de woningbouwopgave is tussen 2020 en 2025 gerealiseerd dankzij het gebruik van intern salderen. Nieuwe

projecten kunnen vertraging oplopen als blijkt dat een natuurvergunning nodig is, of kunnen mogelijk geen doorgang vinden.

- Defensie: Defensie staat voor de grote opgave de krijgsmacht te versterken en gereed te stellen. Ook heeft Defensie de opgave om haar vastgoed te revitaliseren en te verduurzamen. Defensie draagt daarin actief bij aan natuur op diverse locaties door heel Nederland. Bovendien zal een deel van de opgaven gerealiseerd kunnen worden binnen de vergunde stikstofruimte. Hier zal voortaan een natuurvergunning voor moeten worden aangevraagd. De aangescherpte eisen voor het verlenen van natuurvergunningen staan de voorbereiding op een gevecht en de revitalisatie van het vastgoed mogelijk in de weg, waardoor de (inter)nationale veiligheid direct kan worden geraakt.
- Energie-infrastructuur: Bij de aanleg van energie-infrastructuurprojecten wordt geregeld gebruik gemaakt van salderen. Voor die projecten is er impact in de vorm van verdere vertraging in de uitvoering van de energietransitie en de aanpak netcongestie. Dit gaat vaak om projecten met kleine en tijdelijke emissies die na realisatie bijdragen aan de vermindering van uitstoot.
- Industrie/brede bedrijfsleven: De gevolgen voor het ondernemers-, investerings- en vestigingsklimaat van Nederland zijn aanzienlijk. Het merendeel van de investeringen van bedrijven ter vervanging of uitbreiding van bedrijfsactiviteiten is met gebruik van intern salderen tot stand gekomen. De huidige situatie leidt ertoe dat veel bedrijven besluiten investeringen uit te stellen, af te blazen, of investeringen naar het buitenland te verplaatsen. Daarnaast komen mogelijk miljardeninvesteringen in verduurzamings- en uitbreidingsprojecten in de knel. De vergunningplicht met terugwerkende kracht zorgt voor meer onzekerheid bij ondernemers.
- Landbouw: Voor de landbouw geldt dat veel bedrijven gebruik hebben gemaakt van intern salderen. Als de mogelijkheden tot gebruik van restruimte kleiner worden of verdwijnen, dan heeft dat mogelijk een negatief effect op deelname aan lopende regelingen. Ook is er onzekerheid ontstaan met betrekking tot toekomstige bedrijfsontwikkeling en is de implementatie van (stal)innovaties lastiger geworden. Zelfs verduurzaming is lastiger geworden door de uitspraken. We blijven ook monitoren wat de impact is op de visserijsector.
- Mobiliteit: Infra-projecten gericht op bereikbaarheid en verkeersveiligheid waren de afgelopen jaren al hard geraakt door de stikstofproblematiek. De nieuwe uitspraken lijken de problematiek niet wezenlijk te vergroten. Wel zullen sommige spoorprojecten (extra) vertraging oplopen en zijn er gevolgen voor enkele regionale luchthavens, waarbij wordt bekeken of een natuurvergunning toch nodig is.
- PAS-melders: De uitspraken hebben impact op het maatregelenpakket voor PAS-melders, waar intern salderen minder bruikbaar wordt voor de

maatwerkaanpak. Maatwerk is nog steeds mogelijk, maar op onderdelen zal de aanpak moeilijker worden, of zal een andere maatwerkoplossing moeten worden gevonden. Voor PAS-melders die hun melding via intern salderen hebben opgelost betekent dit opnieuw onzekerheid.

Tot slot
Met de uitwerking zoals toegelicht kijkt het kabinet nadrukkelijk met urgentie en in de volle breedte naar samenhangende oplossingsrichtingen om Nederland op de korte en lange termijn van het slot te halen. Het kabinet realiseert zich dat de complexiteit, urgentie en omvang van deze opgave veel vraagt en tot onzekerheid leidt bij alle betrokken partijen. Daarom zet het het kabinet samen met betrokken partners de komende periode vol in op een goede aanpak op basis van de vier sporen.

Hoogachtend,

Femke Marije Wiersma
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur