

Wat is er terechtgekomen van de ambities van het kabinet-Schoof op het gebied van stikstof?

Sam Schuite

1 De plaats en opbouw van deze bijdrage

Dat het onderwerp ‘stikstof’ een plaats heeft gekregen in deze bundel zal niet verbazen. Iedereen die de afgelopen jaren flarden van het nieuws heeft meegekregen, signaleert dat stikstof aan de lat staat van een ecologische, maatschappelijke, juridische, economische en – niet in de laatste plaats – politieke impasse van hallucinante omvang. De vanzelfsprekendheid en gedetailleerdheid waarmee de media op bijna dagelijkse basis over stikstof schrijven, veronderstelt de nodige achtergrondkennis bij de lezer en wekt de indruk dat de inhoud van het stikstofdossier onderdeel is van het collectieve geheugen.¹ Tegelijkertijd ‘vertoebelt’ die veelheid aan informatie het zicht op de grotere, achterliggende kwesties van het stikstofdossier. Wat is ‘stikstof’ eigenlijk? Hoe is dit een multidimensionaal probleem geworden? En, waarom is (of, lijkt) het een bij uitstek Nederlands probleem te zijn? Ik begin mijn bijdrage met de beantwoording van deze vragen (paragraaf 2). Zo is de lezer mee in de basis van het stikstofprobleem en kan het vervolg van deze bijdrage beter worden gevolgd.

Wanneer wordt gesproken van ‘het stikstofdossier’, het ‘stikstofprobleem’, het ‘stikstofdebat’ of de ‘stikstofcrisis’,² wordt bedoeld op de juridische en politiek-maatschappelijke impasse die ontstond toen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ‘Afdeling bestuursrechtspraak’) op 29 mei 2019 het Programma Aanpak Stikstof (hierna ‘PAS’) onverbindend verklaarde, omdat het in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Habitatrichtlijn.³ Meteen valt op: het stikstofprobleem is niet veroorzaakt door het kabinet-Schoof, noch ontstond het probleem tijdens diens kabinetsperiode. Het stikstofprobleem is een erfenis die al vele kabinetten wordt doorgegeven. Met

-
- 1 Verwezen zij bijvoorbeeld naar: W. van Loon en R. Wassens, ‘RIVM wil af van rekenmethode stikstof wegens gebruik voor beleid’, *NRC* 15 september 2023; M. Albers, ‘ABN Amro: 30 procent minder stikstof haalbaar met slimmer boeren en techniek’, *De Volkskrant* 19 mei 2025 en T. Spekschoor & S. Bürmann, ‘Provincies weten van duizenden veehouders niet of ze de juiste stikstofvergunning hebben’, *NOS Nieuws* 30 januari 2023.
 - 2 Omwille van de uniformiteit en leesbaarheid zal ik in deze bijdrage steeds spreken van het ‘stikstofprobleem’.
 - 3 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ABRvS 29 mei 2029, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

name de beleidskeuzes van de kabinetten-Rutte III en IV kunnen niet los worden gezien van de ambities (en resultaten) van het kabinet-Schoof. Deze beleidskeuzes markeren immers het startpunt van het kabinet-Schoof. Ik permitteer mij de ruimte om in paragraaf 3 kort terug te blikken op de ambities en resultaten van de kabinetten-Rutte III en IV.

Vervolgens kom ik toe aan de beantwoording van de centrale vraag van deze bijdrage: wat is er nu eigenlijk terechtgekomen van de plannen van het kabinet-Schoof op het gebied van stikstof? Duidelijk moge hier al zijn dat de ambities groot waren.⁴ In paragraaf 4 presenteer ik deze ambities, waarna ik in paragraaf 5 toets of, en in hoeverre, ze ook daadwerkelijk zijn behaald. In paragraaf 6 rond ik deze bijdrage af.⁵

2 Stikstof: van gas tot maatschappelijk probleem

2.1 Wat is stikstof?

Ik trap af met wat feiten en cijfers. Stikstof (N_2) is een geur- en kleurloos gas dat op zichzelf niet schadelijk is voor de mens of de natuur. Maar liefst 78% van de lucht bestaat uit stikstof.⁶ Het wordt pas schadelijk wanneer stikstof in verbinding komt met zuurstof (stikstofdioxide, NO_x) of met waterstof (ammoniak, NH_3). Die eerste verbinding ontstaat bij de verbranding van fossiele brandstoffen via bijvoorbeeld de uitstoot van voertuigen of van de industrie. De tweede verbinding komt vooral vrij in de landbouw via de ontlasting van vee. Volgens cijfers van het RIVM is de Nederlandse landbouw verantwoordelijk voor bijna de helft van het totaal aan stikstofneerslag, namelijk 47%. Uit het buitenland komt bij benadering 36% overgewaaid en de overige neerslag komt van de industrie, het verkeer en de gebouwde omgeving.⁷

Te veel van die stikstofverbindingen – korthedshalve spreek ik weer gewoon van ‘stikstof’ – zijn schadelijk voor de natuur. Kortgezegd, zorgt stikstof voor vermesting en verzuring van de bodem. Vermesting wil zeggen dat planten die stikstof slecht verdragen worden overwoekerd door planten die gedijen op stikstof. Verzuring wil zeggen dat voedzame stoffen

4 Deze stijgen op uit het op 16 mei 2024 gepresenteerde Hoofdlijnenakkoord (Hoop, Lef en Trots – Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, beschikbaar via: <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>) in combinatie met de uitwerking daarvan in het op 13 september 2024 gepresenteerde Regeerprogramma (Regeerprogramma kabinet-Schoof, beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>).

5 Het onderzoek is gesloten op 18 oktober 2025. Met ontwikkelingen sindsdien is geen rekening gehouden.

6 <https://www.rivm.nl/stikstof/wat-is-stikstof>.

7 <https://www.rivm.nl/stikstof/stikstofdepositie>.

wegvloeien uit de bodem.⁸ Het gevolg van beide is uiteindelijk een afname van de biodiversiteit. Niet alleen verdwijnen specifieke planten, maar ook de dieren die van deze gewassen afhankelijk zijn.

2.2 *Waarom is stikstof een multidimensionaal probleem geworden?*

Ecologisch is stikstof al lang een probleem in Nederland. Met name in de periode na de Tweede Wereldoorlog namen de emissie en depositie van stikstof sterk toe.

Wanneer het gaat over stikstof staat een aantal begrippen centraal die weliswaar met elkaar verband houden, maar scherp onderscheiden moeten worden:

Stikstofconcentratie: de hoeveelheid stikstof die in de lucht zit;

Stikstofemissie: de hoeveelheid stikstof die aan de bron wordt uitgestoten;

Stikstofdepositie: de hoeveelheid stikstof die neerdaalt op de bodem.

Om ervoor te zorgen dat er voldoende biodiversiteit overblijft in Europa zijn in EU-verband de Vogelrichtlijn (1979)⁹ en de Habitatrichtlijn (1992)¹⁰ aangenomen. De richtlijnen verplichten de lidstaten een netwerk van natuurgebieden aan te wijzen, de zogenoemde Natura 2000-gebieden, en deze gebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Nederland heeft 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. Onder impuls van de richtlijnen daalde de stikstofuitstoot aanvankelijk. Economisch-agrarische ontwikkelingen tussen 2010 en 2015 – met name zij gewezen op de afschaffing van het melkquotum en de groei van de veestapel – zorgden er echter voor dat de daling stagneerde.¹¹ In 2015 werd daarom het Programma Aanpak Stikstof geïntroduceerd.¹² Het doel van het PAS was om de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden terug te dringen, maar tegelijkertijd ruimte te blijven bieden voor economische ontwikkelingen. De kern van het PAS was dat vooruitlopend op toekomstige positieve

8 Zie uitgebreid: J.N. Galloway e.a., 'Nitrogen: the historical progression from ignorance to knowledge, with a view to future solutions', *Soil Research* 2017, 55/6, p. 417-424 en P.M. Post e.a., 'Effects of Dutch livestock production on human health and the environment', *Science of The Total Environment* 2020/737, p. 1-15.

9 Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

10 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

11 <https://www.rivm.nl/stikstof/stikstofdepositie>.

12 Zie uitgebreid over het PAS het proefschrift van Frins (R.H.W. Frins, *Mitigatie, compensatie en saldering in het omgevingsrecht* (diss. Nijmegen), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2016, hoofdstuk 5). Zie ook: A. Drahmman, 'Aandachtspunten bij de toedeling van ontwikkelingsruimte uit het Programma Aanpak Stikstof (PAS)', *M en R* 2015/132.

maatregelen voor Natura 2000-gebieden, reeds in dit stadium toestemming kon worden gegeven voor activiteiten die schadelijk zijn voor deze gebieden.¹³

Op 29 mei 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak – na daarover prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) te hebben gesteld – dat het PAS in strijd is met de eisen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn. De verwachte voordelen van mitigerende maatregelen moeten *vaststaan* ten tijde van de beoordeling van de schadelijke activiteit, hetgeen bij het PAS niet het geval was. De Afdeling bestuursrechtspraak verklaarde het PAS onverbindend en ‘ontketende’ daarmee het stikstofprobleem als politiek-maatschappelijk probleem.

Dat de kwaliteit van veel Nederlandse Natura 2000-gebieden al decennia ontoereikend was (met stikstof als grootste drukfactor),¹⁴ werd juridisch lange tijd gemaskeerd door het PAS. Schadelijke activiteiten konden immers ‘gewoon’ doorgaan, mits beloofd werd dat deze in de toekomst zouden worden gemitigeerd. Op het moment dat het PAS onderuitgaat, valt het masker af en komen de problemen aan de oppervlakte. Die problemen zijn in de eerste plaats juridisch en economisch. Zo loopt de vergunningverlening voor bijvoorbeeld bouwen en wegenbouwprojecten vertraging op of wordt zij zelfs stilgelegd, omdat de vergunningverlening zonder (verwijzing naar) het PAS de toets aan de Habitatrichtlijn niet kan doorstaan. De problemen zijn natuurlijk ook ecologisch. De kwaliteit van de Nederlandse natuur is ondermaats en de PAS-uitspraken laten zien dat natuurbehoud en -herstel geen verblijvende opgaven zijn. Men ziet hoe het stikstofdossier alle ingrediënten van een politiek-maatschappelijke splijtzwam bevat, want economische ontwikkelingen zoals (wegen)bouw en landbouw zijn geen natuurlijke bondgenoot van natuurherstel. Indachtig de grote ruimtelijke opgaven waar Nederland voor is gesteld op het gebied van wonen, landbouw, energie, defensie, asiel en infrastructuur is het de vraag hoe ruimte kan worden geboden voor deze ontwikkelingen en tegelijkertijd de kwaliteit van de natuur kan worden hersteld (en verbeterd). Het is deze vraag die tot veel maatschappelijk onrust leidt en waar opvolgende kabinetten maar niet uitkomen.

¹³ Het (voormalige) PAS is te raadplegen via: <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2023/12/Programma-Aanpak-Stikstof-2015-2021.pdf>.

¹⁴ M. Woestenburg e.a. (red.), *Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage 2019*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu 2020.

2.3 *Waarom is, of lijkt, het stikstofprobleem een bij uitstek Nederlands verschijnsel?*

In theorie hoeft het stikstofprobleem niet een uitsluitend Nederlands verschijnsel te zijn. De doelstellingen uit de Vogel- en Habitatrictlijn – om de aangewezen natuurgebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen – gelden immers voor alle EU-lidstaten.¹⁵ Dat het probleem zich toch vooral in Nederland manifesteert, heeft te maken met een veelheid aan oorzaken, waarvan ik de twee belangrijkste noem.¹⁶

In de eerste en voornaamste plaats gaat het om het explosieve mengsel dat ontstaat wanneer een grote bevolkings- en veedichtheid – Nederland telt binnen Europa het hoogste aantal landbouwdieren per hectare landbouwgrond¹⁷ – wordt gecombineerd met veel, en vooral veel kleine, Natura 2000-gebieden. Agrarische en economische activiteiten zorgen dan al snel voor de depositie van stikstof op deze natuurgebieden.

In de tweede plaats geven de verschillende EU-lidstaten anders invulling aan dezelfde Europese richtlijnen. Ook in bijvoorbeeld Italië of Wallonië verkeert de natuur in een slechte staat en is stikstof daarvoor de voornaamste reden, maar beleidsmatig en juridisch wordt dat niet als een probleem ervaren, omdat niemand het als zodanig op de politieke agenda plaatst. In Nederland is het beleid daarentegen helemaal opgehangen aan de zogenaamde kritische depositiewaarde (hierna ‘KDW’). Dit is de wetenschappelijk vastgestelde hoeveelheid stikstof dat een habitatype kan verdragen zonder te verslechteren.¹⁸ In tegenstelling tot de meeste andere EU-lidstaten, is de KDW in Nederland niet alleen een ecologische richtwaarde, maar ook een juridische toetssteen. Gelet op de overbelaste achtergrondconcentratie van de Nederlandse natuur¹⁹ – zeg maar het aantal habitattypen dat thans boven de daarvoor geldende KDW zit – zijn vrijwel alle projecten die stikstofdepositie veroorzaken vergunningplichtig²⁰ en – grofweg – alleen mogelijk indien mitigerende maat-

15 Ook in andere lidstaten (of delen daarvan) doen zich in de praktijk daadwerkelijk problemen voor met stikstof, zij het in mindere mate. Gewezen zij voornamelijk op Duitsland (<https://duitslandinstituut.nl/artikel/50662/stikstof-is-geen-heisses-thema-in-duitsland>) en op het Vlaamse gewest (<https://www.vlaanderen.be/stikstof-in-vlaanderen/wat-is-het-probleem-met-stikstof>).

16 Zie voor een volledig beeld: Ch. W. Backes, ‘Uitweg uit de stikstofcrisis? Enkele gedachten over lange-termijn-visies en korte-termijn-blokkades’, *TvAR* 2023/1.

17 Volgens S.J. Oosting (WUR) en C. Pierik (CBS) in: M. Werner, ‘Heeft Nederland de meeste landbouwdieren ter wereld, zoals Jesse Klaver beweert? Dit is hoe het zit’, *EenVandaag* 6 maart 2023. Zie voor de cijfers: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/48/melkveestapel-iets-gekrompen-in-2024>.

18 H. van Dobben e.a., Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Wageningen: Alterra/WUR 2012 (Alterra-rapport 2397), p. 1.

19 In 2023 was op 30% van het aangewezen natuuroppervlak de depositie lager dan de KDW. Zie: *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025*, RIVM-rapport 2025-0021, p. 3.

20 Tenzij deze onder de huidige drempelwaarde van 0,005 mol per hectare per jaar blijven volgens het rekenprogramma AERIUS Calculator.

regelen worden getroffen.²¹ De KDW heeft zelfs een dubbele bodem, want de KDW wordt ook gebruikt om te toetsen of de wettelijke resultaatsverplichtingen (neergelegd in art. 2.15a Omgevingswet) met betrekking tot het aantal hectares Natura 2000-gebied dat in een gunstige staat van instandhouding verkeert, worden gehaald (zie hierna paragraaf 3). Het juridisch sturen op de KDW etaleert het probleem als typisch ‘Nederlands’ verschijnsel.

3 De erfenis van Rutte III en IV

Voormalig premier Rutte noemde het stikstofprobleem een crisis van “ongekende omvang” die hij in “negen jaar in deze baan nog niet eerder had meegemaakt”.²² Het eerste wapenfeit van het kabinet-Rutte III was de invoering van de Spoedwet aanpak stikstof (SAS).²³ De wet bevatte een pakket noodmaatregelen, waarvan de verlaging van de maximumsnelheid op de snelweg overdag van 130 naar 100 km/h maatschappelijk het meeste zal zijn bijgebleven. Het oogmerk van de SAS was om op korte termijn de vastgelopen bouw- en infrastructuursector weer op gang te brengen.²⁴

De SAS bevatte echter geen structurele aanpak van of langetermijnvisie op het stikstofprobleem. Een dergelijke langetermijnvisie werd gegeven in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn).²⁵ De kern van de Wsn was de implementatie in de Wet natuurbescherming – thans overgenomen in art. 2.15a Omgevingswet – van resultaatsverplichtende stikstofreductiedoelstellingen. Deze doelstellingen passeerden in paragraaf 2.3 al kort de revue. Zij drukken uit hoeveel procent van het voor stikstofgevoelige areaal binnen Natura 2000-gebieden onder de daarvoor geldende KDW moet liggen: ten minste 40% in 2024, 50% in 2030 en 74% in 2035. Met het bereiken van deze doelstellingen zou, in de visie van het kabinet-Rutte III, opnieuw ruimte ontstaan voor economische activiteiten en ontwikkelingen.²⁶ Om de vastgelopen bouw- en infrastructuursector direct van het slot te halen, werd in de Wsn geregeld dat bepaalde bouwprojecten waren vrijgesteld van een stikstofdepositieberekening. Deze zogenaamde ‘bouwvrijstelling’ – die in de Porthos-uitspraak²⁷ van de Afdeling bestuursrechtspraak weer onderuitging – maakte het tijdelijk

21 Waarbij bovendien nog moet worden voldaan aan het zgn. additionaliteitsvereiste. Zie daarover: S.P.D. Kole, ‘Intern salderen: een geschikt instrument of voltooid verleden tijd?’, *Gst.* 2025/86; M.M.A.E. Vermeulen, ‘Intern salderen: wat is er veranderd sinds 18 december 2024?’, *Bb* 2025/35 en A. Collignon & J. Tingen, ‘Een herbezinning op het additionaliteitsvereiste’, *BR* 2025/55.

22 NOS Nieuws, woensdag 13 november 2019 (<https://nos.nl/artikel/2310250-rutte-verlaging-maximum-snelheid-rotmaatregel-maar-er-speelt-een-groter-belang>).

23 *Stb.* 2019, 518.

24 *Kamerstukken II* 2019/20, 35347, nr. 3, p. 3.

25 *Stb.* 2021, 288.

26 *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, nr. 3, p. 3.

27 ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de bouwvrijstelling niet voldoet aan art. 6 Habitatrichtlijn, omdat deze niet op projectniveau zeker stelt dat er geen schade optreedt aan de aangewezen natuurgebieden.

eenvoudiger om vergunningen te verlenen voor bouwprojecten.²⁸ Om de reductiedoelstellingen te halen presenteerde het kabinet-Rutte III een omvangrijk pakket aan natuur- en bronherstelmaatregelen. Deze werden neergelegd in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN).²⁹

Waar het kabinet-Rutte III toch vooral werd geconfronteerd met het stikstofprobleem, zal het kabinet-Rutte IV de boeken ingaan als hét ‘stikstofkabinet’. In geen ander kabinet stond stikstof zo hoog op de politieke agenda. Zo kwam er voor het eerst in de Nederlandse parlementaire geschiedenis een minister voor Natuur en Stikstof (Christianne van der Wal, VVD),³⁰ sprak het kabinet de ambitie uit om de reeds genoemde wettelijke stikstofreductiedoelstellingen sneller te halen dan waartoe de wet verplichtte³¹ en werd het PSN aangevuld met een Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) – inhoudende de uitwerking van concrete reductiedoelstellingen per gebied, nader uit te werken door de provincies. Om de doelstellingen uit het NPLG financieel mogelijk te maken werd een transitiefonds met daarin 24,3 miljard euro ingericht. Bovendien werd het aantal vrijwillige beëindigingsregelingen voor agrarische bedrijven verlengd en uitgebreid.

4 De ambities van het kabinet-Schoof

Ofschoon de maatregelen(pakketten) van het kabinet-Rutte IV zeker een positief effect sorteerden op het herstellen van de natuur, blijkt tegelijkertijd uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Wageningen Universiteit (WUR) dat de wettelijke stikstofreductiedoelstellingen niet zullen worden gehaald.³² Anders gezegd: acceleratie en aanvullende maatregelen blijken nodig. Het kabinet-Schoof trad op 2 juli 2024 aan in deze wetenschap. Het was dan ook uitzien naar de ambities en plannen van het kabinet-Schoof. Uit het hooflijnenakkoord en het

28 Voorheen artikel 2.9a Wet natuurbescherming jo. artikel 2.5 Besluit natuurbescherming.

29 Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/19/programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering-2022-2035>.

30 Ondergebracht bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LVN), thans Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

31 Op p. 11 van het Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (2021-2025)’ van 15 december 2021 valt te lezen: “We versnellen de doelstellingen in de wet stikstofreductie en natuurverbetering van 2035 naar 2030 (...)”.

32 Consortium PBL-RIVM-WUR | Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2024 PBL-publicatienummer: 5293, p. 17. Beschikbaar via: <https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-02/pbl-rivm-wur-2024-monitoring-en-evaluatie-van-het-programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering-5293.pdf>.

regeerprogramma stijgt een aantal ambities op. Indachtig het bestek van deze bijdrage kan ik niet uitputtend zijn. In de volgende subparagrafen noem ik daarom de belangrijkste.³³

4.1 *Beoogde aanpassingen van (Europese) wet en regelgeving*

De eerste ambitie was de Europese wet- en regelgeving zodanig aan te passen dat deze niet langer een juridische sta-in-de-weg zouden zijn voor economische en agrarische activiteiten in Nederland. Als gezegd, vloeit de plicht voor Nederland om de aangewezen natuurgebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen uiteindelijk voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. In het hoofdlijnenakkoord lees ik onder meer het volgende:

“In Europa wordt met lef alles op alles gezet om Europese richtlijnen zo aan te passen dat ze werkbaar zijn en het verdienmodel ondersteunen. Er wordt ingezet op: (...) Herijking van de Natura2000-gebieden, gericht op een hoofdstructuur van robuuste natuurgebieden (geen ‘snippernatuur’).”³⁴

En verder:

“Nederland gaat in Brussel aantonen dat bepaalde gebieden niet langer kwetsbaar zijn, dit kan per direct.”³⁵

33 Indachtig het bestek van deze bijdrage behandel ik niet het laaghangend fruit. Het betreft een golf ambities die geen grote politieke slagkracht of wetswijzigingen vergen. Het gaat achtereenvolgens om het stimuleren en aanjagen van innovaties in de landbouw (op het gebied van bijvoorbeeld stal-systemen en veevoer) (het woord ‘innovatie’ valt in het Regeerprogramma maar liefst 85 keer. Met betrekking tot de landbouwsector zij gewezen op hoofdstuk 4), de toezegging om nieuwe, ruimhartige beëindigingsregelingen voor veehouders open te stellen (Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 47, 48, 51 en 62. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>) en de toezegging dat deze regelingen steeds uit zullen gaan van vrijwilligheid (het kabinet gaf aan niet te gaan onteigenen ten behoeve van stikstofreductie Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 47. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>. Zie ook: Hoop, Lef en Trots – Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 11. Beschikbaar via: <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>. Indachtig het feit dat uitsluitend onroerende zaken kunnen worden onteigend ten behoeve van het verwezenlijken van een nieuwe bestemming of functie, is stikstofreductie door onteigening altijd ‘bijvangst’. Zie in deze zin ook: H.X. Botter, ‘Onteigenen voor een natuurontwikkeling: panacee voor de stikstofcrisis?’, *O&A* 2022/3, p. 13).

34 Hoop, Lef en Trots – Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 9 en 10. Beschikbaar via: <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>.

35 Hoop, Lef en Trots – Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 10. Beschikbaar via: <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>.

Bovenstaande passages blinken niet uit in juridische nauwkeurigheid, maar op te maken is in ieder geval dat het kabinet zou inzetten op het aanpassen van de richtlijnen en/of op het herijken van het Nederlandse Natura 2000-netwerk. Dit laatste zou dan kunnen resulteren in het schrappen van natuurgebieden als zijnde Natura 2000-gebied of het naar beneden bijstellen van de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied.

Daarnaast sprak het kabinet de ambitie uit geen nieuwe – wat werd genoemd – “nationale koppen” te implementeren en om de bestaande nationale koppen te schrappen.³⁶ Met nationale koppen wordt in dit geval bedoeld verplichtingen voor natuurkwaliteit in de Nederlandse Omgevingswet die verder reiken dan waar het Europese recht toe verplicht.

4.2 *Sturen op emissie en niet op depositie*

De tweede golf ambities hield verband met de wens om over te schakelen van een op depositie gerichte stikstofaanpak (aan de hand van de KDW), naar een op emissie gerichte aanpak. Daartoe zouden specifieke emissiedoelstellingen per bedrijf worden geformuleerd. Aan de hand van een ‘stoffenbalans’ zouden boeren vervolgens zelf aan de lat staan voor de door hen te behalen doelstellingen. Het kabinet zei toe werk te maken van een juridisch houdbaar alternatief voor de KDW, waarmee de omgevingswaarden voor stikstofdepositie – de stikstofreductiedoelstellingen (art. 2.15a Omgevingswet) – kunnen worden vervangen. Het kabinet kondigde aan hiervoor met nieuwe wetgeving te komen.³⁷

4.3 *Alternatief voor Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)*

Nog voorafgaand aan de bekendmaking van het Regeerprogramma van het kabinet-Schoof lekte via de NOS dat het NPLG en bijbehorend transitiefonds (zie hiervoor paragraaf 3) zouden worden ingetrokken.³⁸ Aanstonds werd niet duidelijk gemaakt welk beleid daarvoor in de plaats zou komen. Kersvers minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNVN) Femke Wiersma (BBB) zei dat daarover in het Regeerprogramma meer duidelijkheid

³⁶ Hoop, Lef en Trots – Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 10. Beschikbaar via: <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>. Zie ook: Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 8, 47, 49 en 51. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>.

³⁷ Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 133. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>.

³⁸ Zie: NOS nieuws, woensdag 4 september 2024 (<https://nos.nl/artikel/2535820-oppositie-kritisch-op-schrappen-natuurbeleid-ook-ongemak-bij-de-coalitie>).

zou worden verschaft.³⁹ Het Regeerprogramma vermeldt uiteindelijk niets meer dan dat de Tweede Kamer eind 2024 “de eerste richting van deze aanpak” tegemoet kon zien.⁴⁰

4.4 *Het verhogen van de rekenkundige ondergrens*

Om activiteiten en projecten in de fysieke leefomgeving – zoals de bouw van woningen en infrastructuur – makkelijker te maken, beoogde het kabinet de zogenaamde rekenkundige ondergrens te verhogen. Dit is de grens die bepaalt of er een natuurvergunning⁴¹ moet worden aangevraagd voor een activiteit. Dat werkt als volgt. Als uit een berekening met het rekenprogramma AERIUS Calculator blijkt dat de depositie van een activiteit of project uitstijgt boven de rekenkundige ondergrens (thans 0,005 mol per hectare per jaar), kunnen significant nadelige effecten op een beschermd natuurgebied niet op voorhand worden uitgesloten en is dus een vergunning nodig. Als gevolg van de overbelaste staat van de Nederlandse natuur kan iedere toename aan stikstofdepositie ten gevolge van een activiteit van meer dan 0 mol per hectare per jaar al significant zijn. De rekenkundige ondergrens van 0,005 mol per hectare per jaar is, vanwege computertechnische redenen, beleidsmatig als benadering van 0 gekozen.

Concreet betekent dit dat voor nagenoeg alle activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken een natuurvergunning nodig is. Bovendien is het verlenen van zo een vergunning bij de huidige staat van de Nederlandse natuur bijna onmogelijk. Het kabinet sprak de ambitie uit de rekenkundige ondergrens te verhogen naar 1 mol per hectare per jaar. Het spreekt voor zich dat daarmee aanzienlijk meer projecten plaats kunnen vinden zonder natuurvergunning.⁴²

4.5 *Legalisering PAS-melders*

Dan was er nog de voorgenomen legalisering van de zogenaamde ‘PAS-melders’. Dit zijn boerenbedrijven die tijdens het PAS (zie hiervoor paragraaf 2.2) konden volstaan met een melding bij de overheid omtrent een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakte. Zij hoefden dan geen natuurvergunning aan te vragen voor deze activiteit. Toen het PAS in mei

39 Zie het Kamerdebat 4 september 2024 v.a. 02:19:33 (<https://debatdirect.tweedekamer.nl/2024-09-04/landbouw-natuur-voedselkwaliteit/groen-van-prinstererzaal/stikstof-nplg-en-natuur-13-00/video>).

40 Regeerprogramma. Uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 49. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>. Herhaald bij Kamerbrief d.d. 1 oktober 2024, via: <https://open.overheid.nl/documenten/4b9da3c3-6e4b-427e-9291-c2109d774704/file>.

41 Of zuiverder: omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Ik spreek gemakshalve in deze bijdrage verder van ‘natuurvergunning’.

42 Hoop, Lef en Trots – Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 12. Beschikbaar via: <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussende-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>.

2019 onverbindend werd verklaard door de Afdeling bestuursrechtspraak, bleken deze bedrijven tóch een natuurvergunning nodig te hebben, terwijl de mogelijkheid om dergelijke vergunningen te verlenen zeer beperkt was.

Reeds onder de kabinetten-Rutte III en IV werd beoogd oplossingen aan te dragen voor PAS-melders. Deze bedrijven bevonden zich namelijk in een juridisch illegale situatie. Het kabinet-Rutte III zei toe in ieder geval niet over te zullen gaan tot handhaving⁴³ en Rutte-IV stelde op 28 februari 2022 een landelijk legalisatieprogramma vast.⁴⁴ De praktijk van het legaliseren bleek echter weerbarstig, omdat vrijgekomen stikstofruimte uitsluitend onder strikte voorwaarden kon worden gebruikt voor het legaliseren van een PAS-melder.⁴⁵ En dus was er volgens het kabinet-Schoof nieuw perspectief nodig voor de PAS-melders. Deze groep zou “zo snel mogelijk van een oplossing” moeten worden voorzien.⁴⁶ Dit betekent volgens het kabinet dat:

“Naast het onverkort uitvoeren van het legalisatieprogramma, moeten PAS-melders ook kunnen kiezen voor andere oplossingen. Het kabinet wil die andere oplossingen samen met provincies faciliteren. Dat is mogelijk via maatwerk, vrijwillige uitkoop en/of een schadevergoeding. Het kabinet zorgt dat PAS-melders die dat willen, worden ondersteund en begeleid en in het proces – bijvoorbeeld via persoonlijke begeleiding – en zo te helpen om regie en duidelijkheid te krijgen en tot oplossingen te komen.”⁴⁷

5 Wat is er terechtgekomen van de ambities?

Alvorens ik in kaart breng of de ambities genoemd in paragraaf 4 zijn waargemaakt, hecht ik er belang aan op te merken dat het kabinet-Schoof slechts elf maanden heeft gefunctioneerd voor het demissionair werd. Dat zou voor ieder kabinet een wel erg korte periode zijn om een multidimensionaal probleem als het stikstofdossier in de richting van een oplossing te manoeuvreren. Dat kan nog eens extra worden gezegd voor een kabinet waarin onderling wantrouwen en politieke relletjes van meet af aan de boventoon voerden. Deze ‘verzachtende omstandigheid’ neemt evenwel niet weg dat op basis van bestaande (juridisch-)wetenschappelijke inzichten reeds aan de voorkant de nodige vraagtekens konden

43 *Kamerstukken II* 2018/19, 32670, 163, p. 1.

44 *Stcrt.* 2022, 5720.

45 Zie uitgebreid: R.H.W. Frins & R.P.C.M. van Wel, ‘Een legalisatieprogramma PAS-meldingen maakt nog geen zomer’, *TvAR* 2022/4, p. 198-208.

46 Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 54. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>.

47 Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 54. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>.

worden geplaatst over de haalbaarheid van de uitgesproken ambities. Ik zal daar in de subparagrafen hieronder waar nodig aan refereren. De ambities weergegeven in paragraaf 4 hebben hetzelfde subparagraafnummer als de toetsing daarvan in paragraaf 5.

5.1 *Beoogde aanpassingen van (Europese) wet- en regelgeving*

Kennelijk was de eerste ambitie van het kabinet om de Vogel- en Habitatrichtlijn zo aan te passen dat deze geen belemmering meer zou vormen voor economische en agrarische activiteiten in Nederland. Er rijzen legitieme twijfels over de juridische haalbaarheid van deze ambitie. Beide richtlijnen zijn tussen 2014 en 2017 namelijk aan een grootschalig wetenschappelijk evaluatieonderzoek door de Europese Commissie onderworpen. De richtlijnen zijn daarin onder meer getoetst op effectiviteit en efficiëntie en hebben deze toets doorstaan.⁴⁸ Binnen de huidige EU-commissie en -parlement ontbreekt bijgevolg de bereidheid om de Vogel- en Habitatrichtlijn fundamenteel te herzien.⁴⁹ Het is in dit verband niet verrassend dat er van deze ambitie niets meer is vernomen.

Ook de haalbaarheid van de ambitie om het Nederlandse Natura 2000-netwerk aan te passen – in de zin van minder beschermde natuurgebieden en/of het naar beneden bijstellen van de instandhoudingsdoelstelling van een habitatype – stuitte aan de voorkant op juridische bezwaren. De mogelijkheden daarvoor zijn op basis van rechtswetenschappelijk onderzoek en de rechtspraak van het HvJ EU namelijk zeer beperkt en voor Nederland niet aan de orde.⁵⁰ Ook dit voornemen is uiteindelijk in stilte gestorven.

Over de wens om “nationale koppen” te schrappen, kan ik ook kort zijn. Naar mijn overtuiging gaan de Nederlandse natuurbeschermingsregels in de Omgevingswet namelijk nergens verder dan waar de Europese regels toe verplichten.⁵¹ De wet biedt al een ‘minimumbescherming’. Zonder nadere duiding is mij althans niet duidelijk welke “koppen” het kabinet hier voor ogen had. Vastgesteld moet in ieder geval worden dat er onder het

48 FITNESS CHECK of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, 12 december 2016. Te raadplegen via: https://commission.europa.eu/document/download/c23e061a-ao4e-4e71-881a-9e7feb520321_en?filename=swd-2016-472-final_en.pdf.

49 Zie voor een overzicht: T. Oudman, ‘Zo kan de Nederlandse regering de natuurwetten in de Europese Unie afzwakken’, *De Correspondent* 3 maart 2025.

50 Zo onderzochten Arcadis en Witteveen + Bos reeds de mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden. Zie de Kamerbrief d.d. 13 oktober 2020 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/13/kamerbrief-reactie-op-onderzoek-natura-2000>). Instructief in dit verband is ook: C.W. Backes, ‘Eens Natura 2000, voor altijd Natura 2000?’, *Ars Aequi* 2020, p. 549-557.

51 Zie bijvoorbeeld ook: <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2024/10/11/nationale-koppen-op-europees-beleid-komen-weinig-voor>.

bewind van kabinet-Schoof geen wijzigingen van het ambitieniveau van de Nederlandse wet- en regelgeving hebben plaatsgevonden.

5.2 *Sturen op emissie en niet op depositie*

Goed beschouwd, is de wens om over te schakelen van een depositie- naar een emissiebeleid, met een afrekenbare stoffenbalans per bedrijf, niet nieuw. Een dergelijk beleid werd reeds gepropageerd door Remkes⁵² en voorbereidingen daartoe getroffen door het kabinet-Rutte IV.⁵³ Ook in de(rechts)wetenschap wordt een emissiebenadering conceptueel omarmd.⁵⁴ Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek dat op dit moment een houdbaar alternatief voor de KDW – en daarmee voor een beleid dat gericht is op depositie – buiten bereik ligt. Bij de huidige stand van zaken kunnen de omgevingswaarden voor stikstofdepositie – de stikstofreductiedoelstellingen (art. 2.15a Omgevingswet) – dan ook niet zomaar worden vervangen.⁵⁵ Het kabinet-Schoof trad aan in deze wetenschap.

Het blijft na de bekendmaking van het Regeerprogramma geruime tijd stil rondom de overgang van een depositie- naar een emissiebeleid. In het op 25 april 2025 gepresenteerde ‘Startpakket Nederland van het slot’ (daarover meer in paragraaf 5.3) valt te lezen dat het kabinet rond de zomer van 2025 een voorstel zal presenteren teneinde “de kritische depositiewaarde uit de wet te halen en te vervangen door een juridisch houdbaar alternatief, in de vorm van emissiedoelen.”⁵⁶

Op 14 juli 2025, terwijl het kabinet al demissionair is, wordt de ‘Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof’ in consultatie gebracht.⁵⁷ De kern van het voorstel is om de, op de KDW gebaseerde, stikstofreductiedoelstellingen in te wisselen voor een wettelijk verplicht programma van maatregelen inclusief sectorale doelen gericht op emissiereductie. In zoverre kan dus geconstateerd worden dat het kabinet, zoals geambieerd, inderdaad met een wetsvoorstel is gekomen. Of het wetsvoorstel de eindstreep ook haalt, is maar zeer de

52 J. Remkes, Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief, 5 oktober 2022, p. 26.

53 *Kamerstukken II* 2023/24, 34 682, nr. 194.

54 Advies van de werkgroep ‘Verkenning naar alternatieven voor de KDW in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) – 21 december 2023; J.W. Erisman, C. Backes & W. de Vries, Van depositie- naar emissiebeleid Voorstel over hoe om te gaan met de KDW in wetgeving, vergunningverlening en beleid, 14 juni 2023; Een weg uit de stikstofproblematiek, TNO, september 2022.

55 Kamerbrief d.d. 1 maart 2024. Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/71eb2b66-b179-473c-8d9c-009054c5848d/file>.

56 Eerst was er de vooraankondiging in een Kamerbrief d.d. 14 februari 2025 (zie: <https://open.overheid.nl/documenten/4de834cd-7fc7-4849-8ec7-864f51df23fo/file>). Zie voor het hierboven aangehaalde citaat: Kamerbrief d.d. 25 april 2025, p. 5, via: <https://open.overheid.nl/documenten/bb701504-9dca-454f-bbea-39cffe2d8dfd/file>.

57 Via: <https://www.internetconsultatie.nl/spoedwetvervangenomgevingswaardestikstof/b1>.

vraag. Het voorstel gaf aanleiding tot een hausse aan kritische reacties.⁵⁸ Deze kritiek is velerlei, maar het gemeenschappelijke aangrijppunt is dat het voorstel géén vergelijkbaar beschermingsniveau garandeert als de KDW en daarom juridisch onhoudbaar is in het licht van de Habitatrichtlijn. Ook de keuze voor een spoedwet oogstte kritiek.

Het is bij het afronden van deze bijdrage afwachten of de consultatiereacties hebben geleid tot aanpassingen aan het voorstel en of dit nog langs de Afdeling advisering wordt gestuurd.⁵⁹

5.3 *Alternatief voor Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)*

Zoals uit de vorige paragraaf al bleek heeft het kabinet-Schoof voornamelijk losse maatregelen en wetswijzigingen op het gebied van stikstof voorgesteld. Eén alomvattend stikstofplan, inhoudende een integrale langetermijnvisie waar de maatregelen in onderlinge samenhang worden beschouwd, is er eigenlijk nooit gekomen. Althans niet iets dat vergelijkbaar is met het NPLG.

Als gezegd, werd de toezegging om in het Regeerprogramma met een concreet alternatief voor het NPLG te komen niet gehaald (hiervoor paragraaf 4.3). Ook tegen het einde van 2024 was er nog geen nieuw beleid in zicht. Het blijvend stilzitten van het kabinet was reden voor Greenpeace om de Staat voor de (burgerlijke) rechter te dagen wegens onrechtmatige daad.⁶⁰ Kennelijk niet helemaal gerust op de uitkomst van de zaak, stuurde de minister op 28 november 2024 een Kamerbrief die de suggestie van een beleidspakket wekt, maar feitelijk niets meer bevatte dan een herhaling en herschikking van de ambities uit het Regeerprogramma.⁶¹

Ondertussen laat ook de rechterlijke macht zich in deze periode steeds kritischer uit over het (gebrek aan) beleid en krijgt het kabinet vanuit die hoek een aantal flinke klappen te verduren. Op 18 december 2024 roept de rechtbank Midden-Nederland het kabinet expliciet op om met concreet beleid – inhoudende een alternatief voor het NPLG – te komen.⁶² Op dezelfde dag oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat ‘intern salderen’ (dit wil zeggen

58 Via: <https://www.internetconsultatie.nl/spoedwetvervangenvomgevingswaardestikstof/b1>.

59 Daar lijkt het wel op. Zie hiervoor de Kamerbrief d.d. 17 oktober 2025, via: <https://open.overheid.nl/documenten/ff8afofd-4ab9-4542-881e-oba8f596d226/file>.

60 NOS Nieuws, dinsdag 12 november 2024 (<https://nos.nl/artikel/2544175-stikstofzaak-greenpeace-tegenstaat-dwingt-rechter-minister-om-meer-te-doen>).

61 Kamerbrief d.d. 28 november 2024, via: <https://open.overheid.nl/documenten/eco4f8d5-17b8-42d4-86f2-1cc3eb89c2bb/file>. Het maatregelenpakket werd kritisch door de Tweede Kamer ontvangen. Zie daarover NOS Nieuws, woensdag 4 december 2024 (<https://nos.nl/artikel/2547061-kamer-wil-meer-concrete-stikstofplannen-van-wiersma>).

62 Rb. Midden-Nederland 18 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6902, r.o. 3.

binnen dezelfde locatie nieuwe uitstoot compenseren door bestaande stikstofuitstoot te verminderen) niet langer mag worden betrokken in de zogenaamde ‘voortoets’.⁶³ In de praktijk betekent dit dat intern salderen – net als het verwante extern salderen – voortaan vergunningplichtig is, waarmee ook het laatste geitenpaadje voor toestemmingsverlening is gesneuveld. Het is reden voor premier Schoof om het initiatief van de minister over te nemen en zelf een ministeriële commissie in het leven te roepen teneinde een beleidspakket te ontwerpen. De aankondiging kon echter niet meer voorkomen dat Greenpeace in het gelijk wordt gesteld. Op 22 januari 2025 – twee dagen voor de ‘commissie Economie en Natuurherstel’ van start gaat⁶⁴ – oordeelt de rechtbank Den Haag dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur niet tijdig te stoppen.⁶⁵ De Staat krijgt een dwangsom opgelegd. Dit historisch vonnis kan in het rijtje Milieudefensie, Shell en Urgenda worden geplaatst.

De ministeriële commissie onder leiding van premier Schoof lanceert op 25 april 2025 het ‘Startpakket Nederland van het slot’.⁶⁶ In het Startpakket staat een aantal denkrichtingen om de stikstofproblematiek op te lossen en de vastgelopen vergunningverlening terug vlot te trekken. Het startpakket bevat echter nog steeds geen concreet uitgewerkt maatregelenpakket.⁶⁷ Het is reden voor de landbouwsector om samen met lagere overheden een eigen maatregelenpakket te introduceren.⁶⁸ Bij het sluiten van de markt kan ik niet anders dan concluderen dat er van Rijksweg geen ‘echte’ vervanger voor het NPLG is gekomen.

5.4 *Het verhogen van de rekenkundige ondergrens*

In het kader van de verlening van toestemmingen en vergunningen voor activiteiten die stikstof uitstoten, was de ambitie om de rekenkundige ondergrens te verhogen naar 1 mol per hectare per jaar (zie hiervoor paragraaf 4.4).

In de visie van het kabinet zou het verhogen van de rekenkundige ondergrens niet alleen activiteiten als woningbouw opnieuw aanjagen, maar ook een oplossing bieden voor de in

63 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909.

64 Kamerbrief d.d. 24 januari 2025, via: <https://open.overheid.nl/documenten/f2006fa3-9d6a-4978-bb7c-860a202c6c22/file>.

65 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

66 Kamerbrief d.d. 25 april 2025, via: <https://open.overheid.nl/documenten/bb701504-9dca-454f-bbea-39cffe2d8dfd/file>.

67 Uitgebreid: S.P.D. Kole, ‘Intern salderen: een geschikt instrument of voltooid verleden tijd?’, *Gst.* 2025/86, p. 465.

68 *Bouwstenendocument emissiereductie landbouw. Vergunningverlening in Nederland weer in beweging*, 9 juli 2025, via: <https://www.lto.nl/wp-content/uploads/2025/07/Gezamenlijke-bouwsteen-emissiereductie-landbouw.pdf>. Het op 16 september 2025 gepresenteerde ‘Vervolgpakket’ (Kamerbrief d.d. 16 september 2025, via: <https://open.overheid.nl/documenten/538e2f5b-7010-43bf-a5b2-e8182e241290/file>) komt naar de smaak van de opstellers van het Bouwstenendocument ook nog onvoldoende tegemoet (zie hiervoor: <https://www.ipo.nl/nieuws/reactie-van-de-provincies-op-vervolgpakket-nederland-van-het-slot/>).

paragraaf 5.5 nog te bespreken PAS-melders. Een ondergrens van 1 mol per hectare per jaar zou voor deze groep namelijk betekenen dat zij geen natuurvergunning meer nodig hebben.⁶⁹ De ambitie om de ondergrens te verhogen, is niet nieuw. Reeds onder ‘Rutte-IV’ werd een motie aangenomen die hiertoe opriep.⁷⁰ De wetenschap is echter al lange tijd verdeeld over de juridische houdbaarheid van een hogere rekenkundige ondergrens.⁷¹

Na een wat stroperige aanloop⁷² dient de minister op 18 maart 2025 een voorlichtingsvraag bij de Afdeling advisering in over het instellen van de rekenkundige ondergrens van 1 mol per hectare per jaar.⁷³ De Afdeling advisering toont zich kritisch op het plan. Zij vreest dat de ondergrens bij de bestuursrechter geen stand zal houden.⁷⁴ Zij benadrukt juist het belang “van een robuust, geloofwaardig en effectief pakket van natuurherstelmaatregelen, gericht op het behalen van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden.”⁷⁵ Anders gezegd: zonder duidelijke emissiereductie en natuurherstel is een verhoogde ondergrens niet verdedigbaar.

Ondanks het negatieve advies blijft de minister van plan om de rekengrens in te voeren.⁷⁶ Een motie om de ondergrens per direct in te voeren, haalde het niet, maar een motie die het kabinet opriep dit ‘zo snel mogelijk’ te doen, haalde het wel.⁷⁷ De stand van zaken bij de afronding van deze bijdrage is dat het kabinet ‘gewoon’ voornemens is de rekenkundige ondergrens in te voeren. Om te ‘testen’ of de nieuwe rekenkundige ondergrens juridisch standhoudt, wil het kabinet de ondergrens eerst in een (lopende) procedure aan de Afdeling bestuursrechtspraak voorleggen.⁷⁸

69 Kamerbrief d.d. 28 november 2024, via: <https://open.overheid.nl/documenten/eco4f8d5-17b8-42d4-86f2-1cc3eb89c2bb/file>. Voor de meeste PAS-melders geldt dat zij onder een uitstoot van 1 mol per hectare per jaar zitten.

70 *Kamerstukken II* 2023/24, 30 252, nr. 133. Zie ook: J. Tiekstra, ‘Kamer neemt motie aan voor hogere drempelwaarde stikstof’, *Binnenlandsbestuur* 22 december 2023.

71 Zie voor een overzicht: NOS Nieuws, donderdag 20 februari 2025 (<https://nos.nl/artikel/2556683-wiersma-tegen-nijdige-kamer-heb-bij-boeren-geen-valse-verwachtingen-gewekt>).

72 Zie voor een overzicht: NOS Nieuws, donderdag 20 februari 2025 (<https://nos.nl/artikel/2556683-wiersma-tegen-nijdige-kamer-heb-bij-boeren-geen-valse-verwachtingen-gewekt>).

73 Nieuwsbericht Rijksoverheid d.d. 18 maart 2025, via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/03/18/rekenkundige-ondergrens-voor-juridische-toets-naar-raad-van-state>.

74 Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie, 26 mei 2025 (via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@149237/w11-25-00063-iv/>).

75 Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie, 26 mei 2025 (via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@149237/w11-25-00063-iv/>).

76 *Kamerstukken II* 2024/25, 35 334, nr. 393, zie ook de latere Kamerbrief d.d. 13 juni 2025, via: <https://open.overheid.nl/documenten/a1a11631-653d-4707-8343-728b82bo229c/file>.

77 Zie voor een overzicht: J. Tiekstra, ‘Nee, niet ‘per direct’ een rekenkundige ondergrens’, *Binnenlandsbestuur* d.d. 30 september 2025.

78 Zie de Kamerbrief d.d. 17 oktober 2025, via: <https://open.overheid.nl/documenten/ff8afofd-4ab9-4542-881e-oba8f596d226/file>.

5.5 Legalisering PAS-melders

Hoog op de prioriteringsladder van kabinet-Schoof stond tot slot het legaliseren van, dan wel het anderszins aandragen van een oplossing voor, de PAS-melders (zie hiervoor paragraaf 4.5). Op het moment van afronden van deze bijdrage moet worden vastgesteld dat die oplossing er niet is gekomen.

Op 28 februari 2025 liep het door het kabinet-Rutte IV opgetuigde legalisatieprogramma af.⁷⁹ Het is het kabinet (nog) niet gelukt dit programma te verlengen, al ligt een wetsvoorstel daartoe inmiddels voor bij de Eerste Kamer.⁸⁰ Het verlengen van het legalisatieprogramma zou als direct effect kunnen hebben dat het aantal handavingsverzoeken dat de bevoegde gezagsorganen van de provincies ontvangen van milieuorganisaties weer afneemt.⁸¹ Of de verlenging van het legalisatieprogramma de PAS-melders ook structureel helpt, is zeer de vraag. Van het legalisatieprogramma is bekend dat het maar spaarzaam legalisatieruimte voor PAS-melders creëert. Punt is dat een oplossing voor de PAS-melders niet kan worden losgezien van een structurele oplossing van het stikstofdossier. Zo lang die oplossing – inhoudende gerichte natuurherstelmaatregelen – er niet is, is het legalisatieprogramma een beleid zonder tanden en zullen de PAS-melders in onzekerheid blijven verkeren.

6 De juridisch-ecologische werkelijkheid van een politieke belofte

De vraag die in deze bijdrage centraal stond luidde: wat is er terechtgekomen van de plannen van het kabinet-Schoof op het gebied van stikstof? Ik vermoed dat het antwoord op deze vraag zal aansluiten bij de beleving die de meeste burgers daarover hebben, namelijk: weinig tot niets. Helemaal niets indien alleen naar de kabinetsperiode wordt gekeken voordat het kabinet demissionair werd. Het gebrek aan resultaten is echter goed verklaarbaar, zowel vanuit het ambitieniveau van het kabinet-Schoof, als vanuit diens politieke samenstelling.

Het stikstofprobleem is een multidimensionaal probleem, dat (dus) niet eendimensionaal kan worden benaderd. Toch is zo een eendimensionale benadering precies wat het kabinet-Schoof heeft geprobeerd. Goed beschouwd, zagen de ambities uit paragraaf 4 namelijk uitsluitend toe op de juridisch-economische kant van het probleem. Alle ambities bestonden uit wetswijzingen en beleidsmaatregelen met het enkele doel om stikstof in

79 Artikel 22.21 lid 4 Omgevingswet. Het legalisatieprogramma werd eind februari 2022 vastgesteld (*Stcr*. 2022, 5720).

80 Zie daarvoor https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36755-wijziging_van_de.

81 Op 24 februari 2024 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat er hangende het legalisatieprogramma van 'Rutte-IV' redenen kunnen zijn om af te zien van handhaving (ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838).

juridische zin niet langer een rem te laten zijn voor economische en agrarische activiteiten. Op het daadwerkelijke herstellen van de natuur – zeg maar het ecologische, en tevens onderliggende probleem – werd niet of nauwelijks acht geslagen, terwijl daarin nu juist de sleutel tot de oplossing zit. Kern is dat de Nederlandse Natura 2000-gebieden bij de huidige stand van zaken niet voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit betekent dat juridische oplossingen die niet gepaard gaan met een effectief pakket aan natuurherstelmaatregelen – met name gericht op stikstofreductie – schijnoplossingen zijn en onderuit zullen blijven gaan bij de rechter. Dit gebeurde met het PAS, intern salderen en dreigt ook voor de rekenkundige ondergrens van 1 mol per hectare per jaar te zullen gebeuren. Zodra de Nederlandse natuur echter in overeenstemming wordt gebracht met de instandhoudingsdoelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, ontstaat als vanzelf ook weer ruimte voor economische en agrarische activiteiten. In één zin: natuurherstel is niet het probleem, maar de oplossing.

Het voorgaande klinkt eenvoudig, maar politiek-bestuurlijk en electoraal is het dat natuurlijk niet. Zeker niet indachtig de politieke samenstelling van het kabinet-Schoof en de verdeling van de ministersposten daarbinnen. De grootste drukfactor voor de slechte staat van de Nederlandse natuur is stikstof en de grootste verantwoordelijkheid daarvoor draagt de landbouwsector. Effectief en robuust natuurherstel betekent, linksom of rechtsom, dat maatregelen worden getroffen binnen deze sector. Als zes jaar stikstofproblematiek iets heeft laten zien, is het wel dat deze maatregelen niet alleen faciliterend kunnen zijn. De inzet van een verplichtend instrumentarium is nodig. Daarmee bevond de verantwoordelijke minister Wiersma (BBB) zich in een spagaat. Een oplossing voor de lange termijn betekent harde maatregelen voor de achterban op de korte termijn. Die harde maatregelen stroken niet met de verkiezingsbelofte van de BBB en staan haaks op de reden van haar oprichting. Zeker een kabinet dat vanaf dag één in de campagnemodus staat, is in de grond niet geneigd harde keuzes voor de lange termijn te maken. In die zin was de strategie van de minister electoraal verklaarbaar: de viool spelen terwijl Rome brandt, of – in de woorden van partijleider Caroline van der Plas: “leveren is niet altijd wat je bereikt, maar ook wat je tegenhoudt.”⁸²

82 Via: <https://www.boerderij.nl/caroline-van-der-plas-bbb-leveren-is-tegenhouden>.