Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
T +31 20 546 06 06
M +31 6 158 279 14
www.stibbe.com

Onze ref.
1047890

Memorandum **Vertrouwelijk**

Aan	[redacted] Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt	[redacted] Interprovinciaal Overleg – IPO [redacted] Interprovinciaal Overleg – IPO
Van	[redacted] Stibbe	[redacted] Stibbe
Datum	23 oktober 2026	
Betreft	**VERTROUWELIJK & GEPRIVILEGIEERD: Juridische verkenning 'hedendaags referentiemoment'**	

1. INLEIDING EN VRAAGSTELLING

(1) Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt ('**NAJK**') heeft een voorstel ontwikkeld voor een zogenoemd 'hedendaags referentiemoment', dat het Interprovinciaal Overleg ('**IPO**') heeft onderschreven als basis voor nader onderzoek. NAJK en IPO hebben Stibbe gezamenlijk gevraagd daarover te adviseren. Het voorstel beoogt een oplossing te bieden voor bestaande activiteiten die buiten de schuld van de betrokken ondernemer niet beschikken over een (passende) natuurvergunning. Hiervoor wordt een nieuw referentiemoment geïntroduceerd, bestaande uit de feitelijk gerealiseerde emissie op een recent, nog nader vast te stellen moment. Tegenover die emissie moet een juridisch geborgd maatregelenpakket staan dat zorgt voor voorkoming van verslechtering van de beschermde natuurgebieden. Een ondernemer komt vervolgens in aanmerking voor een natuurvergunning als hij kan aantonen dat zijn emissie deel uitmaakt van het vastgelegde referentiemoment. Het voorstel is bedoeld als onderdeel van de bredere stikstofaanpak die de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: de Minister van LVVN) op 26 juni 2026 heeft gepresenteerd in het maatregelenpakket 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw'.[1]

[1] *Kamerstukken II*, 2025/26, 36800 XIV, nr. 87.

Stibbe N.V. is geregistreerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 34198700. Alle diensten worden verricht op basis van een overeenkomst van opdracht met Stibbe N.V. die uitsluitend door Nederlands recht wordt beheerst. De algemene voorwaarden van Stibbe N.V. zijn van toepassing en bevatten een beperking van aansprakelijkheid. Deze algemene voorwaarden zijn beschikbaar op verzoek en via www.stibbe.com/generalconditions.

(2) Concreet is ons gevraagd: (i) of het voorstel een oplossing biedt voor de problematiek dat veel agrarische ondernemers buiten hun schuld niet beschikken over een (passende) natuurvergunning, een problematiek waarvoor de bestaande en voorgenomen oplossingsrichtingen tekortschieten; (ii) of het voorstel juridisch houdbaar is, in het bijzonder in het licht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn; (iii) welke onderdelen nog nadere uitwerking behoeven; en (iv) hoe het voorstel zich verhoudt tot het aanvullende advies van de Landsadvocaat van 24 juni 2026, waarin de Landsadvocaat op de redeneerlijn van NAJK heeft gereflecteerd.

(3) Wij schetsen eerst het juridisch kader en de problematiek, en wat nodig is om voor deze problematiek een oplossing te bieden (**hoofdstuk 2**). Vervolgens bespreken wij de oplossingsrichtingen die eerder zijn voorgesteld of deel uitmaken van het stikstofpakket, in het bijzonder het Programma Maatwerk PAS-melders, de rekenkundige ondergrens en het generaal pardon, en waarom die niet volstaan (**hoofdstuk 3**). Daarna beschrijven wij het voorstel van NAJK en bespreken wij in hoeverre het voorstel een oplossing biedt voor de geschetste problematiek, of het juridisch haalbaar is, wat nog moet worden uitgewerkt en hoe het zich verhoudt tot het advies van de Landsadvocaat (**hoofdstuk 4**). Wij sluiten af met een conclusie (**hoofdstuk 5**). Wij merken op dat de vraagstelling, en daarmee ook onze analyse, zich richt op agrarische ondernemers, maar dat de problematiek meer sectoren raakt.

(4) Onze kernbevindingen zijn als volgt. Een grote groep ondernemers beschikt buiten eigen schuld niet over een (passende) natuurvergunning, omdat de regels waarop zij destijds vertrouwden achteraf onverenigbaar met artikel 6 van de Habitatrichtlijn zijn gebleken. Dat raakt niet alleen hun rechtspositie, maar ook de stikstofaanpak zelf: zonder natuurvergunning kunnen zij moeilijk de financiering aantrekken voor de emissiereducerende investeringen die het kabinet van hen vraagt. De bestaande en voorgestelde oplossingsrichtingen – i) het Programma Maatwerk PAS-melders, ii) de rekenkundige ondergrens en iii) het generaal pardon zoals voorgesteld door de WUR – bieden voor veel gevallen geen uitkomst onder meer vanwege het ontbreken van een rechtszekere vergunning. Het voorstel voor een hedendaags referentiemoment is naar ons oordeel conceptueel verdedigbaar. Dat oordeel rust op vier bouwstenen:

(i) het juridisch geborgde maatregelenpakket dekt ook de emissies van bestaande activiteiten zonder natuurvergunning, omdat het van de feitelijk vastgestelde achtergronddepositie uitgaat;

(ii) bij een afzonderlijke vergunningaanvraag telt de depositie van bestaande activiteiten dubbel mee;

(iii) artikel 6 lid 2 en lid 3 van de Habitatrichtlijn waarborgen hetzelfde beschermingsniveau, zij het met een verschillend voorwerp; en

(iv) in overbelaste gebieden biedt alleen een beoordeling van het geheel, tegenover het maatregelenpakket, uitkomst voor de geconstateerde dubbeltelling.

(5) De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (‘**Afdeling’**) heeft een vergelijkbare systematiek onder het PAS eerder verenigbaar met artikel 6 van de Habitatrichtlijn geacht. De juridische houdbaarheid is echter nog niet zeker. Die hangt af van i) de nadere uitwerking waarbij een generieke passende beoordeling naar ons oordeel de voorkeur verdient, ii) – en daarmee samenhangend – de kwaliteit en afdwingbaarheid van het juridisch geborgde maatregelenpakket en iii) een betrouwbare vaststelling van het referentiemoment.

2. PROBLEEMSTELLING: WAT IS ER NODIG?

2.1 Het verslechteringsverbod als juridische ondergrens

(6) Het Nederlandse natuurbeschermingsrecht wordt in hoofdzaak bepaald door het recht van de Europese Unie, in het bijzonder de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Op basis daarvan zijn in Nederland Natura 2000-gebieden aangewezen, waarvan de bescherming is geregeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Die bepaling bevat twee verplichtingen die naast elkaar bestaan. De eerste is een verbeteringsverplichting: Nederland moet een gunstige staat van instandhouding realiseren voor de soorten en habitattypen waarvoor de gebieden zijn aangewezen (hierna: relevante soorten en habitattypen).[2] Dat is een resultaatsverplichting, die Nederland noopt doorlopend de instandhoudingsmaatregelen te treffen die nodig zijn om dat doel (op termijn) te bereiken en, zodra dat doel is bereikt, te behouden. De tweede is het verslechteringsverbod: in Natura 2000-gebieden mag geen verslechtering of verstoring met significante gevolgen voor de relevante soorten en habitattypen optreden, en Nederland moet passende maatregelen treffen om dat te voorkomen. Dat verbod geldt ook wanneer de staat van instandhouding al gunstig is.[3] Het voorkomen van verslechtering is daarmee de ondergrens waaraan Nederland te allen tijde moet voldoen.

(7) Allerhande activiteiten veroorzaken stikstofemissie in de vorm van ammoniak (NH_3) of stikstofoxiden (NO_x).[4] Een deel van die stikstof slaat neer, ook in Natura 2000-gebieden.[5] Voor stikstofgevoelige habitattypen kan een overmatige depositie leiden tot verzuring en vermesting van de bodem en daarmee tot verdringing van kenmerkende soorten.[6] Stikstofdepositie kan dus schadelijke gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden.

(8) Samengenomen betekent dit dat Nederland moet voorkomen dat stikstofoverbelasting tot verslechtering in Natura 2000-gebieden leidt. De stikstofdepositie in die gebieden is op dit moment structureel hoog.[7] De maatregelen die in het verleden zijn genomen, hebben ten opzichte van 1990 weliswaar tot een forse daling van de totale stikstofemissie geleid,[8] maar

[2] Dat volgt uit artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn.
[3] Indien sprake is van een gunstige staat van instandhouding geldt naast het verslechteringsverbod ook de verplichting tot behoud van de gunstige staat van instandhouding op grond van artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn.
[4] TNO, *Factsheet emissies en depositie van stikstof in Nederland*, Den Haag, 2022, p. 11.
[5] TNO, *Factsheet emissies en depositie van stikstof in Nederland*, Den Haag, 2022, p. 7.
[6] Van der Plas e.a., *GCB* 2024/30.
[7] 'Stikstofdepositie en natuur: Ontwikkeling stikstofbelasting (versie M26)', monitor.aerius.nl.
[8] CBS, 'Emissies naar lucht op Nederlands grondgebied; totalen', cbs.nl.

in veel gebieden is nog steeds sprake van overbelasting.[9] Met de Kamerbrief van 26 juni 2026 (‘**Kamerbrief**’) heeft de Minister van LVVN een belangrijke aanzet gegeven om dat probleem structureel op te lossen.[10]

2.2 Rechtszekerheid als voorwaarde voor de financiering van de stikstofopgave

(9) Het beoogde maatregelenpakket vergt veel, in het bijzonder van de agrarische sector. Beoogd is per sector emissiereductiedoelstellingen wettelijk vast te leggen en die per 2035 om te zetten in bedrijfsspecifieke emissienormen voor ammoniak, de zogenoemde Kritische Prestatie Indicator (‘**KPI**’).[11] Daarnaast worden rond Natura 2000-gebieden stikstofarme zones ingesteld, waar, afhankelijk van de precieze uitwerking, aanvullende emissiereductiedoelstellingen gelden.[12] Agrarische ondernemers zullen technische en managementmaatregelen moeten nemen om aan de generieke doelstellingen en – vanaf 2035 – aan de KPI’s te voldoen. In sommige gevallen zullen zij bovendien moeten extensiveren, wat de aankoop van extra grond vergt. Dat vraagt om investeringen, waarvoor de meeste ondernemers zijn aangewezen op externe financiering. In de Kamerbrief is toegezegd hiervoor ongeveer 2 miljard euro te reserveren.[13] NAJK en IPO verwachten echter dat die middelen ontoereikend zullen zijn om de kosten van de benodigde maatregelen (volledig) te dekken, en wij achten die verwachting navolgbaar. Agrarische ondernemers zullen daarom ook bankkrediet moeten aantrekken.

(10) Wie bankkrediet wil aantrekken, moet aan stringente criteria voldoen. Eén daarvan is juridische zekerheid. Wij begrijpen van NAJK en IPO dat een bank de omzet van een agrarische ondernemer (veehouder) alleen berekent op basis van de dieraantallen waarvoor een natuurvergunning is verleend, voor zover die ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ontbreekt een natuurvergunning, dan gaat de bank uit van de gerealiseerde dieraantallen uit de milieu- of hinderwetvergunning die gold op de datum waarop het Natura 2000-gebied werd aangewezen; een latere vergunning dient alleen als uitgangspunt als die minder ammoniakemissie toestaat. In de praktijk dekt die historische referentie vaak slechts een deel van de huidige veestapel. De omzet waarop de financiering wordt gebaseerd, valt daardoor te laag uit om de investeringen in emissiearme technieken, grondaankoop of bedrijfsovername te dragen. In paragraaf 2.3 lichten wij toe dat het veelvuldig ontbreken van een passende natuurvergunning, en daarmee van voldoende financieringsmogelijkheden, het gevolg is van een samenloop van omstandigheden waaraan de betrokken ondernemers geen schuld hebben.

(11) Daarnaast leidt het treffen van verduurzamingsmaatregelen volgens de rechtspraak van de Afdeling al snel tot een nieuwe natuurvergunningplicht. Wanneer door een maatregel niet langer sprake is van een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt

[9] 'Stikstofdepositie en natuur: Ontwikkeling stikstofbelasting (versie M26)', monitor.aerius.nl.
[10] *Kamerstukken II*, 2025/26, 36800 XIV, nr. 87.
[11] *Kamerstukken II*, 2025/26, 36800 XIV, nr. 87, p. 3-4. Zie ook Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 1 – Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit, onderdeel A.
[12] *Kamerstukken II*, 2025/26, 36800 XIV, nr. 87, p. 4.
[13] *Kamerstukken II*, 2025/26, 36800 XIV, nr. 87. Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 1 – Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit, onderdeel A, p. 4.

uitgevoerd, dan levert dat een nieuw project op, dat opnieuw moet worden beoordeeld en waarvoor zo nodig een natuurvergunning moet worden verkregen.[14] Het inbouwen van een nieuw luchtwassingssysteem in combinatie met een iets andere verdeling van pluimvee over de stallen doorstaat die toets niet.[15] Juist de investeringen die het kabinet van ondernemers vraagt, kunnen dus resulteren in een nieuwe vergunningplicht, onder meer met behulp van salderen. Op dit moment loopt salderen echter nog vast op het 'additionaliteitsvereiste', dat inhoudt dat een mitigerende maatregel zoals salderen alleen kan worden ingezet als de wijziging of beëindiging van de bestaande vergunde situatie niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel.[16] Het juridisch geborgde maatregelenpakket moet dat veranderen: als vaststaat dat Nederland met dat pakket aan zijn verplichting voldoet om verslechtering te voorkomen, komt de weg naar salderen weer open. Zo'n pakket kan ook (beleids)regels bevatten over het afromen van de referentiesituatie of het beperken van latente ruimte bij saldering.[17] Dat maakt de verhouding tussen salderen en het additionaliteitsvereiste wederkerig: invulling van het additionaliteitsvereiste is nodig om te kunnen salderen, en salderen is nodig om dat vereiste in te vullen.

(12) Daarmee is de zaak echter niet beslecht. Wie wil salderen, moet aantonen van welke referentiesituatie hij uitgaat; zonder inzichtelijke referentiesituatie valt er niets te salderen. Het slagen van de aanpak hangt dus niet alleen af van het invullen van de additionaliteit, maar evenzeer van de vraag of ondernemers over een inzichtelijk referentiemoment beschikken. Zoals hierna blijkt, is dat naar ons oordeel lang niet altijd het geval.

2.3 De onzekere rechtspositie van interimmers, tienkilometerafkappers, PAS-melders en saldeerders

(13) De onzekere rechtspositie van veel agrarische ondernemers kent in ieder geval vijf, deels overlappende oorzaken:

(i) **Interimmers:** agrarische ondernemers die hun activiteiten zijn begonnen, hebben gewijzigd of hebben uitgebreid in de zogenoemde interimperiode. Die periode loopt van de referentiedatum, de datum waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn is gaan gelden voor het betreffende Natura 2000-gebied, tot de inwerkingtreding van de implementatiewetgeving in Nederland op 1 februari 2009. Deze ondernemers beschikten over een milieutoestemming (veelal op basis van de Wet ammoniak en veehouderij), en volgens de toen geldende Nederlandse wetgeving was een natuurvergunning niet nodig.[18] Achteraf is gebleken dat die activiteiten wel degelijk

[14] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (*PAS*-uitspraak), r.o. 22.5; ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2587 (*Circuit Zandvoort*), *JM* 2024/27, m.nt. R. Olivier; vgl. Rb. Noord-Holland 24 juli 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:8380; ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389; ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6396 (*Yara*), *M en R* 2026/35, m.nt. M.E.C. Scheurwater; ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:615 (*Vliehors*), *M en R* 2026/45, m.nt. A. Collignon & M.E.C. Scheurwater.
[15] ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389.
[16] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*).
[17] ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (*Delversduin*), r.o. 17.5 en in meer algemene zin: ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 21.4.
[18] *Kamerstukken II*, 2025/26, 35334, nr. 483, p. 1, voetnoot 1.

passend beoordeeld hadden moeten worden en dus natuurvergunningplichtig waren.[19] Ook een latere reparatie in de wet heeft geen stand gehouden.[20] Zij hebben destijds dus gehandeld volgens de regels die toen golden, maar beschikken daardoor nu niet over de vergunning die zij achteraf eventueel nodig blijken te hebben.

(ii) **Tienkilometerafkappers**: vóór de introductie van AERIUS in 2015 was de rekenafstand in de gangbare agrarische modellen gemaximeerd op tien kilometer.[21] Agrarische ondernemers op grotere afstand van een Natura 2000-gebied veroorzaakten daardoor rekenkundig geen stikstofdepositie op dat gebied en werden vaak niet als vergunningplichtig aangemerkt. AERIUS kende die begrenzing niet: ook deposities op Natura 2000-gebieden verder dan tien kilometer weg werden onderdeel van de beoordeling. Een onderneming kon daardoor alsnog een natuurvergunning nodig hebben.[22]

(iii) **PAS-melders:** agrarische ondernemers die tijdens de werking van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) hun activiteiten zijn gestart of hebben uitgebreid zonder natuurvergunning. Dat mocht destijds, zolang de depositie beperkt bleef. Bij een depositie van minder dan 1 mol N/ha/j volstond een melding; bleef de depositie onder 0,05 mol N/ha/j, dan was zelfs geen melding nodig. Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling het PAS onverbindend verklaard.[23] Daarmee is de vrijstelling van de vergunningplicht waarop deze ondernemers vertrouwden, vervallen. Ook zij hebben dus gehandeld volgens de regels die toen golden, maar beschikken nu niet over de natuurvergunning die zij nodig hebben.

(iv) **Saldeerders:** agrarische ondernemers die hun activiteiten hebben gewijzigd met toepassing van intern salderen. Dat houdt in dat zij binnen hun eigen bedrijf stikstofruimte hebben herverdeeld, zodat de wijziging per saldo niet tot een hogere stikstofdepositie leidde dan in de referentiesituatie. Sinds 1 januari 2020 was daarvoor, als gevolg van de Spoedwet aanpak stikstof, geen natuurvergunning nodig. In de uitspraken van 18 december 2024 is de Afdeling daarop echter teruggekomen.[24] Volgens de Afdeling is intern salderen een mitigerende maatregel, die alleen in een passende beoordeling mag worden betrokken als aan het additionaliteitsvereiste is voldaan. Daarmee is de vergunningplicht met terugwerkende kracht herleefd. Ondernemers die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 in de veronderstelling verkeerden vergunningvrij te zijn en hun wijzigingen hebben doorgevoerd, moeten hun rechtspositie dus opnieuw in kaart brengen en zo nodig alsnog een natuurvergunning verkrijgen. De Afdeling heeft hun daarvoor een overgangsperiode

[19] Zie bijv. ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1739, r.o. 8.6-8.8; ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1147 en ABRvS 22 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2259, r.o. 7.
[20] ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6898 waarbij het toenmalige artikel 19kd Nbw 1998 vanwege strijd met de Habitatrichtlijn buiten toepassing is gelaten.
[21] Vgl. ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 (*tussenuitspraak ViA15*), r.o. 28.
[22] Zie voor een voorbeeld van een dergelijk geval: ABRvS 15 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4116.
[23] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*PAS-uitspraak*).
[24] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 16.2.

tot 1 januari 2030 gegund.[25] Een juridisch geborgd maatregelenpakket zou het in beginsel mogelijk moeten maken deze saldeerders alsnog te vergunnen, tenzij de aangescherpte rechtspraak van de Afdeling eraan in de weg staat dat de referentiesituatie aan de milieutoestemming wordt ontleend.[26]

(v) **Gewijzigde rechtspraak over de toetsingsomvang:** de positie van de agrariërs die onder een of meer van de hiervoor toegelichte groepen vallen wordt verder bemoeilijkt doordat de Afdeling in de uitspraken van 18 december 2024 ook heeft bepaald wat bij een wijziging van een bestaand project moet worden beoordeeld.[27] Voorheen hoefden alleen de gevolgen van de wijziging zelf te worden getoetst. Sindsdien moet na een wijziging in beginsel het gehele project opnieuw worden beoordeeld. Alleen als sprake is van voortzetting van één-en-hetzelfde project, blijft dat achterwege, en aan dat criterium is niet snel voldaan. Voor de hiervoor genoemde groepen betekent dit een wezenlijke verzwaring. Een PAS-melder die zijn bedrijf met 150 koeien heeft uitgebreid, moet voor zijn legalisatie niet alleen die 150 koeien laten beoordelen, maar zijn gehele bedrijfsvoering. De passende beoordeling en de vergunning omvatten daardoor vaak een veel grotere depositie dan waarop de PAS-melding of de interne saldering betrekking had.

(14) Agrarische ondernemers vallen dikwijls in meer dan één van de hiervoor toegelichte groepen. De problematiek is bovendien niet beperkt tot de landbouw. Ook ondernemingen in andere sectoren, waaronder de industrie, hebben in de interimperiode zonder natuurvergunning hun activiteiten uitgebreid, hebben onder het PAS een melding gedaan of hebben vergunningvrij intern gesaldeerd. Naar wij begrijpen, lopen zij tegen dezelfde knelpunten aan: een referentiesituatie die ontbreekt of niet aansluit op de huidige bedrijfsvoering, en een vergunningaanvraag die het gehele project moet omvatten. Hoe groot de groepen precies zijn, is onduidelijk. Er is geen zicht op het aantal interimmers en evenmin op het aantal intern saldeerders. Bekend is wel dat tijdens de werking van het PAS 3.637 PAS-meldingen zijn ingediend. Een indicatie van de totale omvang biedt de inschatting van Rabobank en Flynth dat ongeveer de helft van de veehouders niet beschikt over een geldige natuurvergunning.[28]

2.4 Wat is nodig: legalisatie als onderdeel van de stikstofaanpak

(15) Uit het voorgaande volgt dat een oplossing nodig is voor bestaande activiteiten die buiten de schuld van de ondernemer niet over een (passende) natuurvergunning beschikken. Het gaat om verschillende groepen (interimmers, PAS-melders, tienkilometerafkappers en saldeerders) in verschillende sectoren. Het doel is niet nieuwe ontwikkelingsruimte te creëren, maar een situatie te herstellen die is ontstaan doordat eerdere wet- en regelgeving – de vergunningvrijstellingen in de interimperiode en het PAS – achteraf onverenigbaar met artikel 6 van de Habitatrichtlijn is gebleken, de rechtspraak van de Afdeling is gewijzigd –

[25] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 24.4.
[26] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*).
[27] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 17.
[28] Maarten Albers, 'Rabobank: helft veehouders zonder geldige vergunning sinds stikstofuitspraak Raad van State', *de Volkskrant* 28 januari 2025.

vergunningvrij intern salderen – en de best beschikbare wetenschappelijke kennis zich heeft ontwikkeld – het beschikbaar komen van AERIUS.

(16) Een dergelijke oplossing moet aan ten minste drie eisen voldoen om tegemoet te komen aan de hiervoor geschetste problematiek. Zij moet (i) voorzien in een natuurvergunning of een vergelijkbare, in rechte houdbare toestemming, zodat ondernemers rechtszekerheid verkrijgen en financiering kunnen aantrekken voor toekomstgerichte, emissiereducerende maatregelen; (ii) openstaan voor alle groepen die buiten hun schuld zonder toestemming zijn, ongeacht de sector en mede gelet op het gelijkheidsbeginsel; en (iii) verenigbaar zijn met artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

(17) Het beëindigen van deze activiteiten is naar wij begrijpen niet het oogmerk van het kabinetsbeleid. Beëindiging is maatschappelijk en economisch ingrijpend en kan bovendien tot schadeplichtigheid van de overheid leiden.[29] Van deze ondernemers wordt juist een bijdrage aan de emissiereductie verwacht. De oplossing moet daarom ook worden gezien als integraal onderdeel van het stikstofpakket, waarin legalisatie en emissiereductie samengaan.

3. BESTAANDE EN VOORGESTELDE OPLOSSINGSRICHTINGEN ANDERS DAN HET HEDENDAAGS REFERENTIEMOMENT

(1) Voor de geschetste problematiek zijn verschillende oplossingen voorgesteld of in ontwikkeling. Hierna bespreken wij het Programma Maatwerk PAS-melders (paragraaf 3.1), de rekenkundige ondergrens (paragraaf 3.2) en het door Wageningen University & Research voorgestelde generaal pardon (paragraaf 3.3). Vervolgens geven wij aan waarom deze oplossingsrichtingen niet (volledig) voldoen aan de eisen uit paragraaf 2.4 (paragraaf 3.4).

3.1 Het Programma Maatwerk PAS-melders

(2) Het Programma Maatwerk PAS-melders (‘**Legalisatietraject**’) is op 28 februari 2022 vastgesteld en begin dit jaar verlengd tot 1 maart 2028. Het beoogt ondernemers die door het vervallen van het PAS buiten hun schuld in een onrechtmatige situatie zijn beland, een

[29] Omdat een passende natuurvergunning ontbreekt, zal deze schadeplichtigheid niet zijn gelegen in een rechtmatige overheidsdaad (naar aanleiding van een intrekkingsbesluit), maar moeten volgen uit onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW). Voor de afhandeling van de schadeprocedures als gevolg van de onverbindendverklaring van het PAS is de Commissie schadevergoeding PAS-melders ingesteld *(Stcrt.* 2023, 4495). Wij menen echter dat de aansprakelijkheid niet uitsluitend uit het PAS zou kunnen voortvloeien, maar bijvoorbeeld ook uit de onjuiste omzetting van de Habitatrichtlijn vóór 1 februari 2009.
Dat zo'n aansprakelijkheid in de rede ligt, volgt uit het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch in hoger beroep in kort geding van 17 februari 2026. Het hof oordeelde dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door met het PAS nationale bepalingen vast te stellen die strijdig zijn met de Habitatrichtlijn. Die onrechtmatigheid kan tot schadeplichtigheid leiden jegens individuele ondernemers die daardoor schade lijden. Die schade bestaat uit het verschil tussen de situatie waarin de onderneming met gebruikmaking van de PAS-regelgeving haar activiteiten heeft ontplooid of uitgebreid, en de situatie zonder het PAS. In die laatste situatie zou de onderneming haar activiteiten veelal niet hebben kunnen ontplooien en de daarvoor benodigde investeringen achterwege hebben gelaten. Zie Gerechtshof 's-Hertogenbosch 17 februari 2026, ECLI:NL:GHSHE:2026:364, *M en R* 2026/48, m.nt. P. Mendelts.

structurele oplossing te bieden met behulp van intern salderen, extern salderen, (gedeeltelijke) bedrijfsbeëindiging en/of (gedeeltelijke) bedrijfsverplaatsing.

(3) Uit een recente voortgangsbrief aan de Tweede Kamer blijkt dat in totaal 2.624 legalisatieverzoeken voor PAS-meldingen zijn ingediend.[30] Inmiddels zijn ruim 2.000 verzoeken geverifieerd, waarvan bijna 1.500 verzoeken aan de criteria van het Legalisatietraject voldoen. Na meer dan vier jaar is echter voor slechts 19 PAS-melders een onherroepelijke natuurvergunning verleend. Wij kunnen ons daarom vinden in de constatering van NAJK dat het Legalisatietraject vooralsnog nauwelijks de beoogde rechtszekerheid oplevert.

(4) Dat is naar ons oordeel goed verklaarbaar, omdat het Legalisatietraject tegen een aantal juridische knelpunten aanloopt. Intern en extern salderen zijn op veel plaatsen op dit moment niet mogelijk, omdat niet aan het additionaliteitsvereiste is voldaan: het bevoegd gezag kan niet onderbouwen dat Nederland aan zijn verplichting voldoet om verslechtering te voorkomen. Daar komt een tweede complicatie bij. Naar wij begrijpen hebben bijna 150 ondernemers vóór 18 december 2024 een zogenoemde positieve weigering ontvangen, omdat zij met intern salderen vergunningvrij leken te zijn. Nu hun activiteiten achteraf toch vergunningplichtig blijken, moeten zij alsnog aan het traject deelnemen. Op de overgangsperiode tot 1 januari 2030 kunnen zij zich niet altijd beroepen, omdat de feitelijke wijzigingen soms al vóór 1 januari 2020 hebben plaatsgevonden.

(5) Ook wanneer wel aan het additionaliteitsvereiste kan worden voldaan, is het echter de vraag of salderen de oplossing biedt. Intern salderen vergt dat de omvang van de referentiesituatie accuraat kan worden vastgesteld. Uit de praktijk is ons bekend dat dat zeer complex is, als er al een referentiesituatie is. Dat geldt vooral wanneer de ondernemer moet terugvallen op een milieutoestemming van vóór de referentiedatum. De referentiedatum is de datum waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd op het betreffende Natura 2000-gebied. Voor Habitatrichtlijngebieden ligt dat moment meestal in 2004; voor Vogelrichtlijngebieden ligt die datum soms al eerder, tot uiterlijk 1994.[31] Dat betekent dat ondernemers soms meer dan dertig jaar moeten terugkijken om een referentiesituatie vast te stellen.[32] Is naderhand een ruimere milieutoestemming verleend voor een gewijzigde bedrijfsvoering, bijvoorbeeld voor een ander type vee, dan roept de rechtspraak van de Afdeling bovendien complexe vragen

[30] *Kamerstukken II*, 2025/26, 35 334, nr. 448. Daaruit kan niet met zekerheid worden afgeleid dat de overige PAS-meldingen geen legalisatie behoeven: mogelijk meende een deel van de PAS-melders dat hun project met intern salderen niet vergunningplichtig was en hebben zij zich niet aangemeld voor het legalisatietraject.
[31] Ook dat is pas later gebleken: vgl. ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6898, r.o. 2.8.2. Zie voor een voorbeeld waarin de rechtbank uitgaat van 1994 als referentiedatum, omdat stikstofgevoelige habitattypen die met de aanwijzing als Habitatrichtlijngebied worden beschermd ook leefgebied zijn voor de beschermde vogelsoorten: Rb. Overijssel 24 november 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:4405, r.o. 9.4. De bijbehorende bewijsproblematiek, die vanwege het tijdsverloop voor risico van de ondernemer komt, komt aan de orde in r.o. 10.1-10.3.
[32] Zie voor een voorbeeld van bewijsperikelen en het risico dat de ondernemer daarbij draagt Rb. Noord-Holland 25 mei 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:4607, *M en R* 2023/70 m.nt. A. Collignon & J.H.N. Ypinga onder *M en R* 2023/71.

op.[33] Daar komt bij dat milieutoestemmingen en oudere natuurvergunningen niet altijd alle emissies van de met het project betrokken activiteiten in beeld brengen, zoals die van verkeersbewegingen of koude starts. Volgens de rechtspraak mogen zulke emissies weliswaar tot de referentiesituatie worden gerekend als zij inherent deel uitmaken van de activiteit,[34] maar achteraf precies reconstrueren welke emissies er destijds waren, kan voor ondernemers vaak eenvoudigweg onmogelijk zijn.

(6) Extern salderen stuit op een ander probleem: er is weinig depositieruimte beschikbaar, en het is de vraag of die er komt. Naar ons oordeel biedt geen van beide vormen van salderen dus voor alle ondernemers een uitweg, ook niet wanneer het juridisch geborgde maatregelenpakket er ligt.

(7) Ook de twee overige oplossingsrichtingen, (gedeeltelijke) bedrijfsbeëindiging en bedrijfsverplaatsing, bieden naar verwachting veelal geen uitkomst. Ook daarvoor is meestal een natuurvergunning nodig, hetzij voor de nieuwe activiteit op dezelfde locatie, hetzij voor de voortgezette bedrijfsvoering op een nieuwe locatie. Die vergunning vergt op haar beurt ook intern of extern salderen, en loopt daarmee opnieuw vast op het additionaliteitsvereiste, de beperkte beschikbaarheid van extern saldo en de moeilijkheden om de referentiesituatie vast te stellen.

(8) Intussen dringt de tijd. De Afdeling heeft geoordeeld dat het bevoegd gezag kan afzien van handhavend optreden tegen PAS-melders, omdat handhaving gelet op de concrete omstandigheden van het geval onevenredig zou kunnen zijn.[35] Aan dat oordeel is een termijn tot medio 2025 verbonden. Het Legalisatietraject is inmiddels verlengd, maar het is onzeker of de Afdeling nog steeds ruimte ziet om van handhaving af te zien. Provincies hebben vooralsnog te kennen gegeven niet tot handhaving te willen overgaan, maar zij kunnen daartoe bij verzoeken om handhaving door derden mogelijk alsnog worden gedwongen.[36]

(9) Wij concluderen dan ook dat het Legalisatietraject vooralsnog niet het beoogde resultaat bereikt. Bovendien staat het niet open voor de andere hier besproken groepen. Zo zijn interimmers en saldeerders van deelname uitgesloten. Alleen een ondernemer die zowel

[33] In ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 *(Rend*ac) overwoog de Afdeling dat de referentiesituatie kan worden ontleend aan een milieutoestemming van vóór de referentiedatum, tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen; dan vormt die latere toestemming de referentiesituatie. Dit is conform de vaste rechtspraak sinds ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, maar nog zonder inachtneming van de vraag of sprake is van een wijziging of van de voortzetting van een project. Zie daarover nader randnummer (11) van dit advies.
[34] ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170.
[35] ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:844.
[36] Hoe dat eruit zou kunnen zien volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 30 september 2026. De Afdeling geeft gedeputeerde staten van Noord-Brabant in die zaak de opdracht om uiterlijk 4 februari 2027 te beslissen op het verzoek tot intrekking van de natuurvergunningen van vijf pluimveehouders (ABRvS 30 september 2026, ECLI:NL:RVS:2026:5751). Het college krijgt daarmee nog de ruimte om zelf te beslissen. Blijft een besluit uit, of voldoet een afwijzing van de intrekkingsverzoeken niet aan artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn, dan vragen wij ons af of de rechter mogelijk zelf in de zaak zal voorzien en de vergunningen intrekt. Zelf voorzien in handhavingszaken achten wij minder voor de hand liggen, maar dat neemt niet weg dat de bewegingsruimte van het bevoegd gezag door de rechter ook daarin aanzienlijk kan worden beperkt.

interimmer als PAS-melder is, kan langs deze weg mogelijk ook van zijn interim-situatie worden verlost, omdat de legalisatie van zijn PAS-melding in beginsel de gehele bedrijfsvoering moet omvatten. Het merendeel van de interimmers, tienkilometerafkappers en saldeerders is echter naar wij begrijpen niet ook PAS-melder en wordt langs deze weg dus niet geholpen. NAJK en IPO verwachten dan ook niet dat het Legalisatietraject voor het merendeel van de ondernemers soelaas kan bieden; die verwachting achten wij navolgbaar.

3.2 De rekenkundige ondergrens

(10) De tweede oplossingsrichting waaraan het kabinet werkt, is de rekenkundige ondergrens ('**RKO**'). Een RKO is een getalsmatige grens waaronder een berekende depositiebijdrage niet vergunningplichtig is omdat er op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis geen causaal verband tussen de emissie en berekende depositie kan worden gelegd. Een activiteit waarvan de depositiebijdrage onder de RKO blijft, die waarschijnlijk zal liggen op 0,5 mol N/ha/j (afgerond 1 mol N/ha/j), is daardoor niet vergunningplichtig.

(11) In de Kamerbrief wordt de RKO gepresenteerd als oplossing voor een groot deel van de PAS-melders en interimmers.[37] NAJK en IPO verwachten echter dat de RKO niet het gewenste resultaat zal hebben voor alle hier bedoelde ondernemers die buiten hun schuld zonder (passende) natuurvergunning zitten. Naar ons oordeel is die verwachting gegrond.

(12) Ten eerste is het bereik van de RKO naar verwachting aanzienlijk kleiner dan wordt aangenomen. De huidige inschatting is dat ongeveer de helft van de PAS-meldingen onder de RKO blijft. Die inschatting ziet echter alleen op de depositie van de activiteit waarop de PAS-melding betrekking had. Zoals hiervoor toegelicht, moet volgens de rechtspraak van de Afdeling inmiddels de activiteit na wijziging als geheel worden beoordeeld, en die zal vaak wel boven de RKO kunnen uitkomen. Bovendien is bij agrarische ondernemingen alleen gekeken naar de dieren in de stallen, en niet naar de depositie als gevolg van beweiding, terwijl de Afdeling in de *PAS-uitspraak* heeft geoordeeld dat die activiteiten in beginsel één project vormen.[38] Het aandeel bedrijven dat met zijn totale depositie onder de RKO blijft, ligt daardoor naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk lager dan vijftig procent.

(13) Ten tweede is bij veel bedrijven moeilijk vast te stellen hoe groot de emissie, en daarmee de depositie, precies is, gelet op de onzekerheid over de effectiviteit van emissiearme stalsystemen. Door nieuwe inzichten kan een ondernemer onverhoopt alsnog boven de RKO uitkomen en voor het gehele project vergunningplichtig worden. Bovendien hangt de uitkomst af van het rekenmodel: AERIUS wordt jaarlijks geactualiseerd, zodat een bedrijf dat vandaag onder de RKO blijft, daar na een aanpassing van het model boven kan uitkomen. Of een bedrijf onder de RKO blijft vallen, is daardoor naar ons oordeel in veel gevallen niet met voldoende zekerheid te zeggen. Het ontbreken van een (passende) natuurvergunning wordt voor deze ondernemers dan in feite slechts naar de toekomst verschoven.

[37] *Kamerstukken II*, 2025/26, 36800 XIV, nr. 87,
[38] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 11.4; ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1739, r.o. 8.4.

(14) Evenmin biedt een RKO zekerheid aan ondernemers die in de toekomst willen uitbreiden. Zolang het totaal onder de RKO blijft, kan de ondernemer steeds opnieuw uitbreiden. Duwt een uitbreiding de totale depositie echter van net onder naar net boven de RKO, dan moet hij voor de volledige depositie een natuurvergunning aanvragen. Omdat voor geen van de eerdere uitbreidingen een referentiesituatie bestaat, geldt de som daarvan als nieuw te beoordelen depositie. De RKO kan ondernemers zo gevangenhouden onder de drempel. Dat probleem is niet beperkt tot de landbouw; in wezen raakt het elke activiteit van permanente aard, in welke sector ook.

(15) Ten slotte, en voor de beoogde rechtszekerheid het meest wezenlijk, leidt de RKO niet tot een natuurvergunning voor de individuele ondernemer, maar stelt zij hem slechts vrij van de vergunningplicht. Wij achten het verdedigbaar dat een RKO met een deugdelijke onderbouwing in rechte stand kan houden, maar zekerheid bestaat daarover niet. Dat sluit aan bij het advies van de Landsadvocaat over de RKO.[39] Volgens de Landsadvocaat is de vraag of de RKO '*de beste wetenschappelijke kennis ter zake*' vertegenwoordigt, een feitelijke, materiële vraag, waarover de bestuursrechter zal oordelen. Ook de Afdeling advisering wijst in haar voorlichting op het risico dat de RKO niet daadwerkelijk wordt gezien als rekenkundige ondergrens, maar als beleidsmatig gekozen drempelwaarde.[40] Uiteindelijk moet een uitspraak van de Afdeling voor de praktijk de bevestiging geven dat de RKO mag worden gehanteerd. Blijkt dat niet het geval, dan ontstaat opnieuw de situatie waarin de PAS-melders zich nu bevinden: ondernemers die te goeder trouw op een vrijstelling hebben vertrouwd, verliezen achteraf hun grondslag. Het is de vraag of financiers dat risico willen aanvaarden. Zolang de RKO niet verplichtend is voorgeschreven, zijn provincies bovendien niet gebonden haar toe te passen.

(16) Dat neemt niet weg dat de RKO een nuttige functie kan vervullen, bijvoorbeeld als onderbouwing voor het afwijzen van handhavingsverzoeken of voor het kunnen doorgaan van projecten in andere sectoren, zoals de bouw. Als structurele oplossing voor de rechtspositie van agrarische ondernemers schiet zij echter naar alle waarschijnlijkheid tekort.

3.3 Het generaal pardon (Wageningen University & Research)

(17) In het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding' stellen onderzoekers van Wageningen University & Research (hierna: WUR) onder meer een generaal pardon voor alle PAS-melders buiten een bufferzone van 500 meter voor, ingebed in een geborgde emissiereductie via landelijk generiek beleid.[41] Volgens de auteurs zou dit generaal pardon ook interimmers en andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledig passende vergunning hebben helpen. Het pardon zou samengaan met een erkenning van de

[39] Pels Rijcken, 'Notitie: rekenkundige ondergrens stikstofberekeningen', 26 juni 2026.
[40] Afdeling advisering, 'Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie', 23 mei 2025 (W11.25.00063/IV).
[41] G.H. Ros e.a., *De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding*, Wageningen University & Research: Wageningen maart 2026 (rapport 2026.001), paragraaf 5.3. Dit voorstel komt ook terug in het latere 'position paper' van dezelfde auteurs: *De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding. Een vervolganalyse*, Wageningen University & Research: Wageningen 13 mei 2026, paragraaf 3.2.

huidige emissie als referentiesituatie, op basis van de PAS-melding van destijds. Ook deze bedrijven zullen hun emissies in de toekomst moeten reduceren.

(18) Het WUR-voorstel is verwant aan het hedendaags referentiemoment, maar voldoet naar ons oordeel niet volledig aan de eisen uit paragraaf 2.4. De voornaamste tekortkoming is in dat opzicht opnieuw dat het voorstel niet zal resulteren in een natuurvergunning voor de betreffende ondernemers; in plaats daarvan worden activiteiten die passen binnen het vooraf gegeven emissieplafond, waaronder ook die van agrarische ondernemers die buiten hun schuld zonder (passende) natuurvergunning zitten, vergunningvrij. Volgens de auteurs is met het onderschrijden van het emissieplafond immers op voorhand gegeven dat significante gevolgen van het project zijn uitgesloten.[42] Daarnaast vallen ondernemers binnen de bufferzone van 500 meter sowieso buiten het plan. Hoewel de auteurs eerst suggereerden dat het pardon zou aanknopen bij de PAS-melding van destijds, is in de vervolganalyse aangegeven dat moet worden uitgegaan van de feitelijke emissie in de situatie post-PAS. Hoe dat precies uitpakt voor PAS-melders, wordt niet verder uitgewerkt.

3.4 Waarom deze oplossingsrichtingen niet volstaan

(19) Samenvattend verwachten wij dat geen van deze oplossingsrichtingen afzonderlijk voldoet aan de eisen uit paragraaf 2.4. Het Legalisatietraject loopt vast op het additionaliteitsvereiste en op de moeilijk vast te stellen referentiesituatie, en staat bovendien niet open voor interimmers en saldeerders. De RKO zal naar verwachting een kleinere groep bedienen dan wordt aangenomen, en wie er wel onder valt, krijgt een vrijstelling en geen vergunning. Het generaal pardon van WUR resulteert evenmin in een natuurvergunning en bestrijkt ook niet alle ondernemers.

(20) Dat wil niet zeggen dat deze sporen geen waarde hebben; voor een deel van de ondernemers kunnen zij wel degelijk uitkomst bieden. Voor een aanzienlijke groep blijft echter een leemte bestaan, ook nadat het kabinetspakket het additionaliteitsvereiste heeft ingevuld: salderen wordt dan juridisch weer mogelijk, maar blijft zonder inzichtelijke referentiesituatie feitelijk onbereikbaar. Die leemte raakt niet alleen de individuele ondernemer, maar ook de aanpak zelf. Zoals NAJK en IPO ons hebben toegelicht, zal een ondernemer zonder natuurvergunning of ander deugdelijk uitsluitsel moeilijk de financiering kunnen aantrekken die nodig is voor de investeringen die het kabinet van hem vraagt. Het risico bestaat daarmee dat juist de ondernemers van wie een bijdrage aan de emissiereductiedoelstellingen en de KPI's wordt verwacht, daartoe feitelijk niet in staat zijn. Rechtszekerheid voor ondernemers is in die zin geen doel op zichzelf, maar naar ons oordeel een voorwaarde voor het welslagen van de stikstofaanpak.

4. HET VOORSTEL VAN NAJK: HET HEDENDAAGS REFERENTIEMOMENT

4.1 Wat houdt het voorstel in?

[42] G.H. Ros e.a., *De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding. Een vervolganalyse*, Wageningen University & Research: Wageningen 13 mei 2026, paragraaf 4.6.

(21) Het voorstel voor een 'hedendaags referentiemoment' draait de systematiek om. Het huidige stelsel vraagt van iedere ondernemer dat hij zijn bedrijfsvoering van vandaag rechtvaardigt aan de hand van een referentiesituatie uit het verleden, die, zoals wij hiervoor hebben laten zien, vaak niet meer te reconstrueren is of in het geheel niet bestaat. Lukt dat niet, dan moet hij een vergunning aanvragen alsof zijn project en de daarmee gepaard gaande depositie geheel nieuw zijn.

(22) Het voorstel neemt in plaats daarvan het heden als vertrekpunt. De feitelijk gerealiseerde emissie op een recent, vast te stellen moment wordt als ‘hedendaags referentiemoment’ vastgelegd. NAJK noemt als mogelijke maatstaf het hoogste aantal dieren dat in de periode 2019–2025 binnen de destijds gerealiseerde huisvesting is gehouden. Daar staat als voorwaarde tegenover dat een juridisch geborgd maatregelenpakket waarborgt dat de depositie, uitgaande van die hedendaagse emissie, daalt tot het niveau dat nodig is om verslechtering te voorkomen. Is aan die voorwaarde voldaan, dan kan een onderneming, agrarisch of niet, een natuurvergunning verkrijgen als zij aantoont dat haar emissie deel uitmaakt van het vastgelegde referentiemoment. Na legalisatie kan zij, net als iedere andere onderneming, worden gehouden aan verdere emissiereductie, waaronder de KPI’s.

4.2 Biedt het voorstel een oplossing voor de geschetste problematiek?

(23) In opzet voldoet het voorstel aan de eisen uit paragraaf 2.4. Het vergt geen reconstructie van een referentiesituatie uit het verleden, zodat ook ondernemers zonder inzichtelijke referentiesituatie een natuurvergunning kunnen verkrijgen. Het staat open voor onder meer interimmers, PAS-melders, tienkilometerafkappers en saldeerders, en voor ondernemingen buiten de landbouw. En anders dan de RKO en het generaal pardon van de WUR levert het geen vrijstelling op, maar een natuurvergunning. Legalisatie leidt daarbij niet tot extra depositie: de emissie van deze activiteiten maakt al deel uit van de bestaande praktijk en van de nationale emissieregistratie. Of het voorstel ook in de praktijk die oplossing biedt, hangt af van de juridische haalbaarheid (paragrafen 4.3 en 4.4) en de nadere uitwerking (paragraaf 4.5).

4.3 De juridische houdbaarheid van het voorstel: de verhouding tot artikel 6 van de Habitatrichtlijn

(24) Naar ons oordeel biedt artikel 6 van de Habitatrichtlijn ruimte voor de systematiek van een 'hedendaags referentiemoment'. Die conceptuele houdbaarheid van het voorstel rust naar ons oordeel op vier bouwstenen, die wij hierna bespreken.

(i) <u>Het benodigde, juridisch geborgde maatregelenpakket dekt ook de emissies van bestaande activiteiten zonder natuurvergunning.</u>

(25) Het juridisch geborgde maatregelenpakket van het kabinet strekt ertoe te voldoen aan artikel 6 lid 1 en lid 2 van de Habitatrichtlijn. Op grond van lid 2 is Nederland gehouden verslechtering van de relevante soorten en habitattypen te voorkomen. Uit de *Logtsebaan-*

uitspraak volgt wat die verplichting met het oog op stikstof inhoudt.[43] Per Natura 2000-gebied moet worden bepaald of en in hoeverre stikstof een drukfactor is. Dreigt verslechtering door overmatige stikstofdepositie, dan moeten maatregelen worden getroffen die de noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn realiseren. De kritische depositiewaarde geeft daarbij een indicatie van het niveau waartoe de depositie moet dalen:[44] het is de grens waarboven verslechtering door stikstofdepositie niet langer is uitgesloten. Overschrijding betekent niet dat verslechtering optreedt, wel dat zij niet zonder meer kan worden uitgesloten.[45] Zonder nadere ecologische onderbouwing bestaat de benodigde daling dus in beginsel uit het verschil tussen de achtergronddepositie en de kritische depositiewaarde. Het juridisch geborgde maatregelenpakket zal dit als uitgangspunt nemen. Is een daling tot onder de kritische depositiewaarde niet haalbaar, bijvoorbeeld omdat die waarde zeer laag ligt, dan zijn aanvullende ecologische maatregelen of een nadere ecologische onderbouwing nodig waaruit blijkt dat verslechtering desondanks is uitgesloten.

(26) De achtergronddepositie wordt jaarlijks met AERIUS berekend op basis van de nationale Emissieregistratie, aangevuld met andere kentallen, geijkt aan praktijkmetingen en aangevuld met metingen van natte depositie.[46] Wezenlijk is dat de Emissieregistratie voor de landbouw wordt berekend met het model NEMA. Dat model gaat uit van de dieraantallen en staltypen uit respectievelijk de Identificatie en Registratie en de Gecombineerde opgave.[47] De totale emissie wordt dus niet alleen berekend over activiteiten met een natuurtoestemming, maar ook over bestaande activiteiten zonder (passende) natuurvergunning, zoals die van interimmers, tienkilometerafkappers, PAS-melders en saldeerders. Een maatregelenpakket dat vanaf die achtergronddepositie de benodigde daling waarborgt, dekt daarmee ook de emissies van die activiteiten.

(ii) <u>Bij een nieuwe vergunningaanvraag voor de legalisatie van bestaande activiteiten wordt thans miskend dat de relevante depositie al onderdeel vormt van de achtergronddepositie; er is sprake van dubbeltelling.</u>

Salderen loopt vooralsnog vast op het additionaliteitsvereiste, en ook als daaraan wel wordt voldaan, blijft onzeker van welke referentiesituatie kan worden uitgegaan. Een ondernemer zonder inzichtelijke referentiesituatie moet zijn gehele bedrijfsvoering daarom als nieuw project laten toetsen aan artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn.[48] Een voorbeeld maakt

[43] ABRvS 21 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (*Logtsebaan*), r.o. 7-7.3.
[44] ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5426, r.o. 22.3.
[45] ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7360, r.o. 7.3; ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1060, r.o. 11.2; ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741, r.o. 11.1; ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5598, r.o. 23.3; ABRvS 8 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1953, r.o. 28.
[46] Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, *Eindrapport: Meer meten, robuuster rekenen*, 15 juni 2020, bijlage 4, paragraaf 4.3, p. 28.
[47] "Vraag en antwoord: hoe zitten de emissies van veehouderijen in de Emissieregistratie?", emissieregistratie.nl 29 juli 2025.
[48] Dit beoordelingskader is in Nederland neergelegd in artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het concrete geval betekent dat eerst een voortoets moet worden opgesteld waarin de gevolgen van de activiteit op zichzelf worden beschouwd. Zijn significante gevolgen niet op voorhand uitgesloten op grond

duidelijk wat dat betekent. Stel dat de achtergronddepositie in een Natura 2000-gebied 1000 mol N/ha/j bedraagt, gelijk aan de kritische depositiewaarde, en dat het bedrijf een depositie van 1,1 mol N/ha/j veroorzaakt. In de passende beoordeling moet dan worden uitgegaan van 1001,1 mol N/ha/j, hoewel de depositie van dit bedrijf al in de achtergronddepositie is inbegrepen. Significante gevolgen kunnen daardoor niet worden uitgesloten, terwijl de feitelijke depositie niet toeneemt. Dezelfde depositie telt zo tweemaal mee: eenmaal in de achtergronddepositie en nogmaals als 'nieuwe' bijdrage.

(27) Dat voorbeeld is een grensgeval: alleen omdat de achtergronddepositie precies gelijk is aan de kritische depositiewaarde, zorgt de dubbeltelling ervoor dat de uitkomst van de beoordeling anders uitvalt. Veelal ligt de feitelijke depositie echter ruim boven de kritische depositiewaarde. Dan biedt het ongedaan maken van de dubbeltelling in het individuele geval geen uitkomst. Wordt de depositie van het bedrijf eerst van de achtergronddepositie afgetrokken en daarna als bijdrage van het project weer opgeteld, dan is de uitkomst opnieuw de feitelijke depositie, en die blijft te hoog. Bedraagt de achtergronddepositie 1500 mol N/ha/j in plaats van 1000 mol N/ha/j, dan komt de passende beoordeling in hetzelfde voorbeeld zonder dubbeltelling uit op 1498,9 + 1,1 = 1500 mol N/ha/j. Significante gevolgen kunnen dan nog steeds niet zonder meer worden uitgesloten. Het achterwege laten van dubbeltelling is geen voldoende voorwaarde voor legalisatie. Zolang het project afzonderlijk wordt beoordeeld, stuit iedere bijdrage, hoe klein ook, op een overschrijding die het project niet zelf veroorzaakt en ook niet zelf kan wegnemen.

(iii) <u>Artikel 6 lid 2 en lid 3 van de Habitatrichtlijn waarborgen hetzelfde beschermingsniveau.</u>

(28) Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie vormt artikel 6 van de Habitatrichtlijn een coherent geheel, waarbinnen lid 2 en lid 3 hetzelfde beschermingsniveau nastreven:

> **Punt 36 uit het *Kokkelvisserij*-arrest**
> De toestemming die krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voor een plan of project is verleend, veronderstelt immers noodzakelijkerwijs dat het wordt beschouwd als een plan of project dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, en bijgevolg ook geen verslechtering of verstoring van betekenis zal meebrengen in de zin van artikel 6, lid 2.[49]
>
> **Punt 32 uit het *Sweetman*-arrest**
> De leden 2 en 3 van artikel 6 beogen namelijk natuurlijke habitats en soorten hetzelfde beschermingsniveau te garanderen.[50]
>
> **Punt 19 uit het *Briels*-arrest**
> In het arrest Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2013:220, punt 32) heeft het Hof geoordeeld dat de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel moeten worden uitgelegd. De leden 2 en 3 van

van objectieve gegevens, dan is een passende beoordeling benodigd, waarin de zekerheid dient te worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.
[49] HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Kokkelvisserij*), punt 36.
[50] HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 (*Sweetman*), punt 32.

dit artikel beogen namelijk natuurlijke habitats en soorten hetzelfde beschermingsniveau te garanderen, terwijl lid 4 van dat artikel enkel een uitzondering vormt op de tweede volzin van lid 3.[51]

Punt 52 uit het *Grüne Liga Sachsen*-arrest
Evenwel zij opgemerkt dat de bepalingen van artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel moeten worden uitgelegd, en dat die bepalingen beogen natuurlijke habitats en habitats van soorten hetzelfde beschermingsniveau te garanderen.[52]

(29) Ook de Afdeling onderschrijft dat uitgangspunt:

Rechtsoverweging 24.5 uit de *Rendac*-uitspraak
Daarbij is van belang dat artikel 6, tweede en derde lid, hetzelfde beschermingsniveau nastreven (…).[53]

(30) Waar lid 2 verplicht tot het treffen van passende maatregelen tegen verslechtering, vereist lid 3 dus dat een project vooraf passend wordt beoordeeld. In beide gevallen strekken de bepalingen er uiteindelijk toe verslechtering te voorkomen. Voldoet een activiteit aan artikel 6 lid 3, dan is daarom in de regel ook voldaan aan lid 2 (zie het aangehaalde punt uit het *Kokkelvisserij*-arrest).

(31) Die samenhang wordt nadrukkelijk bevestigd in het *Grüne Liga Sachsen*-arrest. Wanneer een beoordeling achteraf op grond van lid 2 nodig blijkt, moet die beoordeling voldoen aan de eisen van lid 3.[54] Met die beoordeling conform de vereisten van lid 3 kan vervolgens worden vastgesteld of en in hoeverre verslechtering in de zin van lid 2 is uitgesloten. De toets van lid 3 is daar dus het instrument, en het voorkomen van verslechtering in de zin van lid 2 het doel. Zijn significante gevolgen in de zin van lid 3 uitgesloten, dan staat ook vast dat verslechtering in de zin van lid 2 is uitgesloten.

(32) Ook de Europese Commissie onderschrijft de samenhang tussen leden 2 en 3 van artikel 6 van de Habitatrichtlijn:

Artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn moeten worden uitgelegd als een coherent geheel en beogen hetzelfde niveau van bescherming van habitattypen en habitats van soorten te waarborgen (…) Daarom moet verslechtering, indien nodig, worden beoordeeld volgens soortgelijke criteria en methoden als die welke zijn gebruikt bij het toepassen van artikel 6, lid 3 (…).[55]

(33) Die redenering laat zich ook omkeren. Zijn de gevolgen van een bestaande activiteit al ondervangen door een maatregelenpakket dat garandeert dat aan lid 2 is voldaan en zijn de gevolgen van die activiteit in dat maatregelenpakket verdisconteerd, dan is verdedigbaar dat

[51] HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 (*Briels*), punt 19.
[52] HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga Sachsen*), punt 52.
[53] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 24.5.
[54] HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga Sachsen*), punt 53.
[55] Europese Commissie, Directoraat-generaal Milieu, *Beheer van Natura 2000-gebieden: de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)*, Luxemburg: Bureau voor Publicaties van de Europese Unie 2019, p. 32.

die activiteit ook aan lid 3 voldoet. Dat een activiteit binnen lid 2 past, maar toch op lid 3 afstuit, verdraagt zich moeilijk met de samenhang die het Hof van Justitie tussen beide leden aanneemt.

(34) Op 22 oktober 2026 heeft het Hof van Justitie het arrest *Dryade/Peer* gewezen. In dat arrest overweegt het Hof van Justitie dat leden 2 en 3 van artikel 6 van de Habitatrichtlijn hetzelfde beschermingsniveau waarborgen, maar een verschillend voorwerp hebben.[56] Lid 2 legt een algemene beschermingsverplichting op, lid 3 een beoordelingsprocedure waarmee door middel van *voorafgaande* controle wordt gegarandeerd dat voor een plan of project alleen toestemming wordt verleend als het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast.[57] Beide leden kunnen daarom volgens het Hof van Justitie niet door elkaar worden gehaald, zodat uit het enkele feit dat op grond van lid 2 maatregelen zijn vastgesteld, niet kan worden afgeleid dat aan de vereisten van lid 3 is voldaan.[58]

(35) Dat doet naar ons oordeel niet af aan de hiervoor beschreven redenering. Die houdt immers niet noodzakelijkerwijs in dat de passende beoordeling achterwege kan blijven of door maatregelen op grond van lid 2 wordt vervangen. Het arrest onderstreept dat de procedure van lid 3 waarschijnlijk moet worden doorlopen, maar laat onverlet dat de maatstaf waaraan in die procedure wordt getoetst – geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied – samenvalt met het beschermingsniveau dat lid 2 waarborgt. Ons betoog ziet op wat in die beoordeling mag worden betrokken: als het juridisch geborgde maatregelenpakket aantoonbaar verslechtering uitsluit en de gevolgen van de te legaliseren activiteiten daarin zijn verdisconteerd, kan dat in de passende beoordeling de conclusie dragen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Wel volgt uit het arrest dat die conclusie niet kan worden aangenomen op grond van het enkele bestaan van een maatregelenpakket. Zij zal naar alle waarschijnlijkheid in de passende beoordeling zelf moeten worden onderbouwd, met inachtneming van de eisen die voor lid 3 gelden, waaronder het vereiste dat de effecten van de maatregelen ten tijde van de beoordeling vaststaan (zie paragraaf 4.4).

(iv) <u>Niet het afzonderlijke project, maar het geheel moet worden beoordeeld.</u>

(36) Zoals uit het voorgaande blijkt, is het achterwege laten van dubbeltelling niet voldoende: in overbelaste gebieden biedt een beoordeling per project ook dan geen uitkomst. Dat knelpunt is alleen te ondervangen door de bestaande activiteiten in samenhang te beoordelen en daar, in de vorm van een programma, het juridisch geborgde maatregelenpakket tegenover te stellen. Waarborgt dat pakket, uitgaande van de huidige feitelijke depositie, dat aan artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn wordt voldaan, dan kan worden vastgesteld dat de daarin verdisconteerde activiteiten niet tot verslechtering leiden. Dat kan een grondslag bieden om die activiteiten te legaliseren, zonder dat het beschermingsniveau wordt aangetast. Van cruciaal belang is daarbij dat het legaliseren van bestaande activiteiten niet tot een grotere reductieopgave leidt dan nu al bestaat. Het maatregelenpakket moet immers al worden afgestemd op de huidige achtergronddepositie, waarin die activiteiten zijn verdisconteerd.

[56] HvJ EU 22 oktober 2026, C-548/25, ECLI:EU:C:2026:998 (*Dryade/Peer*), r.o. 39.
[57] HvJ EU 22 oktober 2026, C-548/25, ECLI:EU:C:2026:998 (*Dryade/Peer*), r.o. 39.
[58] HvJ EU 22 oktober 2026, C-548/25, ECLI:EU:C:2026:998 (*Dryade/Peer*), r.o. 40.

Omgekeerd geldt dan ook dat als het pakket ontoereikend is om de legalisatie van bestaande activiteiten te dragen, het evenzeer tekortschiet om aan het additionaliteitsvereiste te voldoen.

(37) In theorie is ook een andere opzet denkbaar. In de overkoepelende beoordeling zou alle depositie die niet op een rechtmatige toestemming berust, van de achtergronddepositie kunnen worden afgetrokken, waarna de activiteiten die die depositie veroorzaken bij wijze van fictie als nieuwe projecten worden aangemerkt en als zodanig passend worden beoordeeld. Die mogelijkheid is echter zuiver theoretisch. Op dit moment valt simpelweg niet vast te stellen welk deel van de bedrijfsvoering van agrarische ondernemingen wel over de vereiste toestemming beschikt en welk deel niet. Zonder die scheiding is niet te bepalen welke depositie zou moeten worden afgetrokken van de huidige achtergronddepositie. Het werken met de totale depositie van het heden, waartegenover een pakket staat dat verslechtering uitsluit, verdient daarom de voorkeur. Dan staat immers vast dat alle daarin begrepen activiteiten kunnen plaatsvinden zonder dat verslechtering optreedt, ongeacht of zij afzonderlijk rechtmatig zijn.

4.4 Juridische vormgeving: drie routes

(38) Hierna verkennen wij op hoofdlijnen hoe het voorstel juridisch kan worden vormgegeven. Wij bespreken drie routes, elk met hun eigen risico's: een generieke passende beoordeling (paragraaf 4.4.1), een toestemming met toepassing van de ADC-toets (paragraaf 4.4.2) en de aanmerking van het pakket als passende maatregel in de zin van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn (paragraaf 4.4.3).

4.4.1 Route 1: een generieke passende beoordeling

(39) De meest voor de hand liggende implementatie van een hedendaags referentiemoment is een generieke passende beoordeling, waarin de bestaande emissies die deel uitmaken van het hedendaags referentiemoment in samenhang worden beoordeeld en waarin het juridisch geborgde maatregelenpakket wordt betrokken. Dat zou in de vorm van een programmatische aanpak kunnen worden gegoten.

(40) Een dergelijke beoordeling loopt in beginsel aan tegen de eisen die artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn aan iedere passende beoordeling stelt. Dat die eisen ook hier gelden, lijkt bevestigd in het *Dryade/Peer*-arrest. Datzelfde volgt onzes inziens waarschijnlijk uit het *Grüne Liga Sachsen*-arrest. Zoals gezegd oordeelde het Hof van Justitie daarin dat een beoordeling van een project dat al is toegestaan of uitgevoerd achteraf, wanneer die beoordeling op grond van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn nodig blijkt, moet voldoen aan de eisen die artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn aan een passende beoordeling stelt.[59] Tegelijk maakt dat arrest duidelijk dat het Hof van Justitie een beoordeling achteraf van bestaande activiteiten als een eigen figuur erkent. Het Hof van Justitie overweegt immers ook dat de uitzondering van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn daarbij slechts naar analogie

[59] HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga Sachsen*), punten 47-53.

kan worden toegepast.[60] Het is dus niet zeker dat alle vereisten van lid 3 op exact dezelfde wijze toepassing moeten vinden, zolang is uitgesloten dat er verslechtering zal plaatsvinden.

(41) Een vergelijkbare systematiek is overigens niet nieuw. Het PAS nam de hoogste feitelijk veroorzaakte stikstofdepositie in de periode 2012-2014 als uitgangspunt bij de beoordeling van activiteiten.[61] Bleef de aangevraagde situatie van een bestaande activiteit binnen die depositie, dan kon de natuurvergunning onder verwijzing naar de passende beoordeling van het PAS worden verleend, zonder dat ontwikkelingsruimte hoefde te worden toegekend.[62] Dat was mogelijk omdat die feitelijke depositie, met behulp van AERIUS berekend, deel uitmaakte van de achtergronddepositie die in het programma en de gebiedsanalyses ecologisch was beoordeeld.[63]

(42) Eén van de zes vergunningen die centraal stonden in de *PAS*-uitspraak zag op precies zo'n situatie: een pluimveehouderij in Someren waarvan de depositie ook in 2014 feitelijk werd veroorzaakt, zodat ten opzichte van die situatie geen toename optrad.[64] Appellanten betoogden dat deze wijze van legaliseren van activiteiten in strijd was met artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

(43) In de verwijzingsuitspraak van het PAS is de Afdeling dat betoog niet gevolgd.[65] Zij stelde voorop dat in de passende beoordeling van het PAS de feitelijke depositie van alle stikstofveroorzakende activiteiten in 2014 als uitgangssituatie was betrokken, ongeacht of daarvoor een vergunning was verleend. Daarmee was volgens de Afdeling "*gewaarborgd dat de gevolgen van stikstofdepositie veroorzaakt door activiteiten waarvoor op basis van het PAS alsnog toestemming kan worden verleend, passend zijn beoordeeld*".[66] Dat die deposities in het PAS-regime niet als toename gelden, vloeit voort uit de keuze voor 2014 als uitgangssituatie. De Afdeling achtte dat "*niet in strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn omdat de depositie van deze activiteiten alsnog passend is beoordeeld*".[67]

(44) De systematiek van een 'hedendaags referentiemoment' als zodanig doorstond de toets aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn dus. Dat de betrokken vergunning uiteindelijk toch sneuvelde in de PAS-uitspraak, lag niet aan de keuze voor een recente feitelijke referentiesituatie, maar aan het feit dat de passende beoordeling van het PAS zelf gebreken kende. Hieruit kan dus

[60] HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga Sachsen*), punt 55.
[61] *Stcrt.* 2015, 16320, paragraaf 3.1; artikel 5 lid 5 Regeling programmatische aanpak stikstof; *Stcrt.* 2016, 5791; Artikel 2.4 lid 7 Regeling natuurbescherming.
[62] Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, Rijksoverheid, paragraaf 5.5 en voetnoot 68.
[63] *Stcrt.* 2015, 16320, paragraaf 3.1; zie ook: *Stcrt.* 2016, 5791, toelichting artikel 2.4.
[64] ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (*verwijzingsuitspraak PAS*), *M en R* 2017/84, m.nt. M.M. Kaajan.
[65] ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (*verwijzingsuitspraak PAS*), *M en R* 2017/84, m.nt. M.M. Kaajan, r.o. 11-11.6.
[66] ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (*verwijzingsuitspraak PAS*), *M en R* 2017/84, m.nt. M.M. Kaajan, r.o. 11.6.
[67] ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (*verwijzingsuitspraak PAS*), *M en R* 2017/84, m.nt. M.M. Kaajan, r.o. 11.6.

geconcludeerd worden dat een feitelijk referentiemoment houdbaar kan zijn, mits de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling zelf aan de relevante vereisten voldoet.

(45) Volgens het Hof van Justitie mogen de positieve effecten van instandhoudings- en passende maatregelen in een passende beoordeling worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van natuurwaarden, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling *vaststaan*.[68] De Afdeling heeft daaruit afgeleid dat (i) deze maatregelen ten tijde van de passende beoordeling moeten zijn uitgevoerd en (ii) het niveau van wetenschappelijke kennis het mogelijk maakt de voordelen daarvan met zekerheid in kaart te brengen of te kwantificeren.[69] Is aan deze cumulatieve voorwaarden voldaan, dan kunnen wij ons voorstellen dat het juridisch geborgde maatregelenpakket bij de passende beoordeling mag worden betrokken om verslechtering uit te sluiten. Hoewel dat een toets van iedere afzonderlijke maatregel vergt,[70] lijken de maatregelen in dit pakket al op voorhand van een andere aard dan de deels uitermate onzekere maatregelen waarop het PAS was gebaseerd. Daarbij lijkt het ons verdedigbaar dat een maatregel niet in alle gevallen volledig hoeft te zijn voltooid, maar ook in uitvoering kan zijn, zolang het effect ervan ten tijde van de passende beoordeling voldoende vaststaat. Wettelijke borging van de maatregel en de beschikbaarheid van de benodigde financiële middelen kunnen daarvoor belangrijke aanwijzingen zijn. Die uitleg lijkt zich bovendien het best te verhouden tot de rechtspraak van het Hof van Justitie, volgens welke artikel 6 lid 2 en lid 3 van de Habitatrichtlijn een coherent geheel vormen en hetzelfde beschermingsniveau nastreven. Met die samenhang zou het moeilijk te rijmen zijn als een passende maatregel wel de conclusie kan dragen dat verslechtering op grond van lid 2 is uitgesloten, maar pas na voltooiing mag worden betrokken bij de beoordeling op grond van lid 3.

4.4.2 Route 2: toestemming met toepassing van de ADC-toets

(46) Loopt een generieke passende beoordeling vast op de eis dat de effecten van de maatregelen vooraf vaststaan, dan kan worden overwogen uit te wijken naar artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn: de ADC-toets. Toestemming is dan mogelijk als er geen alternatieven zijn, dwingende redenen van groot openbaar belang de activiteiten rechtvaardigen en compenserende maatregelen worden getroffen.

(47) Advocaat-Generaal Kokott heeft in haar conclusie bij het *PAS-arrest* opgemerkt "*dat een lidstaat als Nederland niet onderworpen kan zijn aan een onvoorwaardelijke verplichting om zijn landbouw plotseling op grote schaal in te perken en ook fors in te grijpen in andere economische ontwikkelingen teneinde de belasting van Natura 2000-gebieden met stikstof tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Dwingende redenen van groot openbaar belang dienen naar behoren in aanmerking te worden genomen.*"[71]

[68] HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (*PAS-arrest*).
[69] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*PAS-uitspraak*), r.o. 18.
[70] Zie voor de wijze waarop de individuele maatregelen getoetst dienen te worden: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*PAS-uitspraak*), r.o. 20-20.15.
[71] Concl. A.G. Kokott 25 juli 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:622 (*PAS-arrest*), punt 159.

(48) In die gedachte kan mogelijk een aanknopingspunt worden gevonden voor de legalisering van bestaande activiteiten met een 'hedendaags referentiemoment'. De belangrijkste vraag zal zijn welke dwingende reden van groot openbaar belang kan worden ingeroepen. Daarbij kan worden gedacht aan het belang van de stikstofaanpak zelf: zonder legalisatie kunnen ondernemers de investeringen niet financieren die nodig zijn om de emissiereductie te realiseren die de natuur ten goede komt. Daarnaast kan gewezen worden op eerbiediging van verworven rechten en het belang van agrarische ontwikkeling als geheel.[72] Of dat belang de toets doorstaat, en hoe in deze context invulling wordt gegeven aan het alternatievenonderzoek en de compensatie, vergt nadere analyse. De slotbeschouwing in de conclusie van Advocaat-Generaal Kokott biedt ook daarvoor in ieder geval een eerste denkrichting.[73]

4.4.3 Route 3: het pakket als passende maatregel in de zin van artikel 6 lid 2

(49) De laatste en minst zekere route is het geheel (uitsluitend) aan te merken als passende maatregel in de zin van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn, zonder een passende beoordeling in de gebruikelijke zin. De legalisatie van de bestaande activiteiten zou dan deel uitmaken van het pakket dat verslechtering voorkomt, en niet afzonderlijk aan artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn worden getoetst. Een dergelijke regeling zou de vorm kunnen krijgen van de vroegere verslechteringsvergunning, die met de Spoedwet aanpak stikstof is vervallen.

(50) Voor deze route pleit een praktisch argument. Bij veel agrarische ondernemers is simpelweg niet meer vast te stellen welke delen van de bedrijfsvoering legaal zijn en welke niet. Een beoordeling per bedrijf, waarin voor iedere uitbreiding sinds de referentiedatum de rechtmatigheid moet worden gereconstrueerd, is voor ondernemers en bevoegd gezag nauwelijks uitvoerbaar. Een beoordeling van de gehele achtergronddepositie tezamen, tegenover één pakket maatregelen, is dan niet alleen doelmatiger, maar ook beter geschikt om het doel van artikel 6 van de Habitatrichtlijn te verwezenlijken. Bovendien is, gelet op de coherentie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, bepleitbaar dat een afzonderlijke passende beoordeling niet meer nodig is als vaststaat dat verslechtering in de zin van lid 2 is uitgesloten. De zwakte van deze route is evenwel dat het Hof van Justitie in *Dryade/Peer* overweegt dat leden 2 en 3 van artikel 6 van de Habitatrichtlijn niet door elkaar mogen worden gehaald en in *Grüne Liga Sachsen* ook de beoordeling achteraf aan de eisen van lid 3, en in het bijzonder aan een passende beoordeling, heeft gebonden.[74] Het risico is daarom aanzienlijk dat deze route op zichzelf geen stand zal houden bij de bestuursrechter. Aan dat risico kan mogelijk enigszins tegemoet worden gekomen door, analoog aan het generaal pardon voorgesteld door de WUR, te stellen dat bij het bezit van een verslechteringsvergunning is gegeven dat significante gevolgen zijn uitgesloten en het project de voortoets van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn dus doorstaat.

4.5 Wat moet nog nader worden uitgewerkt?

[72] Concl. A.G. Kokott 25 juli 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:622 (*PAS-arrest*), punt 161.
[73] Zie ook R.H.W. Frins, *TBR* 2018/119.
[74] HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga Sachsen*), punt 53; HvJ EU 22 oktober 2026, C-548/25, ECLI:EU:C:2026:998 (*Dryade/Peer*), r.o. 39.

(51) Onafhankelijk van de juridische vormgeving valt of staat het voorstel onzes inziens met een betrouwbare vaststelling van het hedendaags referentiemoment. Daarbij doen zich in ieder geval vier vragen voor: hoe nauwkeurig de achtergronddepositie is bepaald, hoe wordt omgegaan met latente ruimte in bestaande natuurvergunningen, welk moment of welke periode bepalend is, en of een ingangsvereiste nodig is. Daarnaast verdienen de keuze voor een route en de onderbouwing daarvan nadere uitwerking (zie paragraaf 4.4). Tot slot moet worden bezien hoe het hedendaags referentiemoment zich verhoudt tot andere oplossingsrichtingen die in ontwikkeling zijn en in het bijzonder de RKO.

(52) De eerste vraag betreft de nauwkeurigheid waarmee de achtergronddepositie is bepaald. Het voorstel veronderstelt dat de achtergronddepositie accuraat kan worden vastgesteld. De achtergronddepositie is echter een gemodelleerde grootheid en dus met onzekerheden omgeven. Daar staat tegenover dat AERIUS, gekalibreerd aan metingen, de beste beschikbare wetenschappelijke kennis vertegenwoordigt, en dat de Afdeling het gebruik van AERIUS bij vergunningverlening in vaste rechtspraak heeft aanvaard.[75] Dat argument kan naar ons oordeel dan ook hiervoor worden gebruikt, mits de uitgangspunten van de berekening transparant zijn en volledig inzichtelijk wordt gemaakt welke emissies in het referentiemoment zijn begrepen.

(53) De tweede vraag hangt daarmee samen. Ook waar een ondernemer wel over een natuurvergunning beschikt, gaat de achtergronddepositie uit van zijn feitelijke emissie. Benut hij zijn vergunning niet of slechts ten dele, dan is de berekende achtergronddepositie wel de meest accurate inschatting van de huidige depositie, maar geen plafond. Wanneer die latente ruimte later alsnog wordt benut, dan kan de werkelijke depositie de uitgangspunten van het maatregelenpakket overstijgen en is verslechtering alsnog niet uitgesloten. Nader uitgewerkt dient te worden hoe dat risico kan worden ondervangen. Wij zien in ieder geval twee denkrichtingen: door bij de bepaling van de omvang van het pakket van een conservatieve(re) inschatting van de achtergronddepositie uit te gaan, of door latente ruimte in bestaande natuurvergunningen zoveel mogelijk te beperken, en de feitelijke achtergronddepositie ook daadwerkelijk tot plafond te verheffen. Opmerking verdient wel dat in bepaalde sectoren en in het bijzonder de veehouderij, de totale emissie in beginsel al is gemaximeerd door de bestaande en nog in te voeren rechtenstelsels. Het risico beperkt zich daar dus in wezen tot een verschuiving van emissies. Om te voorkomen dat die verschuiving tot een hogere depositie op bepaalde gebieden leidt, zou de geplande zonering rond Natura 2000-gebieden de ingebruikname van dierrechten kunnen beperken. Mogelijk zijn ook daarbuiten aanvullende regels nodig.

(54) De derde vraag betreft de keuze van het moment of de periode. Omdat bedrijfsvoering fluctueert – dieraantallen, bezetting en bedrijfsactiviteit wisselen per jaar – zullen sommige ondernemers op het gekozen moment toevallig minder produceren. Zij zullen zich dan waarschijnlijk daartegen verzetten. NAJK stelt voor uit te gaan van het hoogste aantal dieren dat in de periode 2019–2025 binnen de destijds gerealiseerde huisvesting is gehouden. Dat komt tegemoet aan die zorg, maar een periode van die duur brengt naar ons oordeel

[75] Afdeling advisering, 'Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie', 23 mei 2025 (W11.25.00063/IV).

aanzienlijke risico's mee. Ook is die maatstaf niet toepasbaar in andere sectoren. Omdat het voorzorgsbeginsel vergt dat significante gevolgen redelijkerwijs zijn uitgesloten, zal bij een lange periode voor iedere bron van de hoogste waarde moeten worden uitgegaan. Opgeteld kan dat leiden tot een referentiemoment dat aanzienlijk hoger ligt dan de depositie in enig jaar feitelijk is geweest, en daarmee tot een zwaardere opgave voor het maatregelenpakket. Wij kunnen ons daarom een beperkter tijdvak voorstellen, dat recht doet aan normale fluctuaties zonder het referentiemoment onnodig op te rekken. Daarbij zou het moment of de periode ook per sector kunnen worden vastgesteld.

(55) De vierde vraag is hoe wordt omgegaan met uitbreidingen die zonder enige toestemming en niet buiten schuld van de ondernemer zijn gerealiseerd. Het voorstel ontleent zijn rechtvaardiging aan de positie van ondernemers die destijds handelden volgens de regels die toen golden. Het ligt dan niet voor de hand dat ook willens en wetens gerealiseerde illegale uitbreidingen langs deze weg worden gelegaliseerd. Een ingangsvereiste voorkomt dat wie bewust de regels heeft overtreden, daarvan alsnog profiteert. Daartegenover staat dat zulke criteria tot aanzienlijke uitvoeringscomplexiteit leiden. De invoering van het hedendaags referentiemoment zal naar verwachting een groot aantal legaliserende vergunningaanvragen opleveren, en de toetsing van PAS-melders aan de criteria van het Legalisatietraject heeft geleerd hoe tijdrovend verificatie van de aanvragen kan zijn. Het is de vraag of het wenselijk is die moeilijkheden opnieuw bij bevoegd gezagen te leggen, temeer omdat een snelle en doelmatige legalisatie niet alleen de ondernemers dient, maar ook de stikstofaanpak als geheel. Wie over een passende natuurvergunning beschikt, kan zijn verduurzaming gemakkelijker financieren. Of, en zo ja in welke vorm, een ingangsvereiste wordt gesteld, is daarom uiteindelijk een bestuurlijke keuze, die een afweging van deze belangen vergt. Daarbij kunnen mogelijk lessen worden getrokken uit de benadering die onder het PAS werd gevolgd bij vergunningaanvragen voor bestaande activiteiten.

4.6 Hoe verhoudt het voorstel zich tot het advies van de Landsadvocaat?

(56) Op 24 juni 2026 heeft de Landsadvocaat de Minister van LVVN aanvullend geadviseerd over het WUR-rapport en daarbij, op verzoek van de Minister, kort en op hoofdlijnen gereflecteerd op de redeneerlijn van NAJK.[76] Het advies bouwt voort op een eerder advies van 19 juni 2026 over het WUR-rapport.[77] De Landsadvocaat vat de redeneerlijn van NAJK samen in drie stappen: een juridisch afdwingbare daling van de generieke stikstofemissie in 2035, een gebiedsgerichte aanpak van drukfactoren, en een nieuwe referentiesituatie voor PAS-melders op basis van het maximaal aanwezige aantal dieren in de periode 2019-2025, waarmee de bestaande bedrijfsvoering kan worden gelegaliseerd.

(57) De kern van de kritiek van de Landsadvocaat is dat de redeneerlijn miskent dat als gevolg van de PAS-uitspraak sprake is van projecten waarvoor nog een toets aan artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn moet worden uitgevoerd. Die toets ziet volgens de Landsadvocaat op het nieuwe project, dat tot een toename van emissies heeft geleid, en is een andere toets dan de

[76] Pels Rijcken, 'WUR-rapport "De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding"; aanvullende advisering generaal pardon PAS-melders e.a.', 24 juni 2026.
[77] Pels Rijcken, 'WUR-rapport "De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding"', 19 juni 2026.

additionaliteitstoets, die alleen ziet op de vraag of de noodzakelijke maatregelen worden genomen om verslechtering te voorkomen. Daarnaast blijkt volgens de Landsadvocaat uit de notitie van NAJK niet dat een dekkende passende beoordeling voor alle betrokken PAS-melders plaatsvindt op gebiedsniveau of op landelijk niveau.

(58) Zoals wij in paragraaf 4.3 hebben toegelicht, biedt een beoordeling per project in overbelaste gebieden geen uitkomst voor de geschetste problematiek, ook niet als dubbeltelling achterwege blijft. De in ons advies besproken uitwerking, in het bijzonder route 1, gaat juist uit van een generieke passende beoordeling waarin de bestaande activiteiten in samenhang worden beoordeeld tegenover het juridisch geborgde maatregelenpakket. Daarmee wordt beoogd te voorzien in de dekkende passende beoordeling waarvan de Landsadvocaat het ontbreken constateert, en wordt de toets van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn niet vervangen door de additionaliteitstoets.

(59) Wel staat de kwalificatie door de Landsadvocaat van de te legaliseren activiteit als een ‘nieuw project dat tot een toename van emissies heeft geleid’ volgens ons op gespannen voet met de gedachte dat de depositie van die activiteiten al in de achtergronddepositie is verdisconteerd (paragraaf 4.3, bouwstenen (i) en (ii)). Juridisch is het juist dat het om projecten gaat die alsnog aan artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn moeten worden getoetst. Ons betoog is niet dat die toets achterwege kan blijven, maar dat bij die toets moet worden betrokken dat de gevolgen al worden ondervangen door maatregelen die aan artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn voldoen. Dat is juridisch mogelijk omdat artikel 6 lid 2 en lid 3 van de Habitatrichtlijn hetzelfde beschermingsniveau waarborgen (onze bouwsteen (iii)).

(60) De Landsadvocaat geeft verder aan welke stappen in ieder geval nodig zijn om tot een juridisch houdbare systematiek te komen. Er moet per Natura 2000-gebied precies duidelijk zijn welke bedrijven eronder vallen en wat hun emissies en deposities zijn. In een passende beoordeling moet worden onderbouwd dat significante gevolgen zijn uitgesloten. De verwachte voordelen van de emissiereducerende maatregelen moeten vaststaan: hun werking moet zijn onderbouwd en zij moeten juridisch dwingend zijn voorgeschreven. Het is raadzaam een onzekerheidsmarge in te bouwen, en er moet een systeem van monitoring en bijsturing zijn, met maatregelen achter de hand. Volgens de Landsadvocaat komen die stappen niet allemaal terug in de notitie van NAJK. Ook als dat wel gebeurt, zal de rechter ‘een beweging moeten maken’, omdat de redeneerlijn uitgaat van handhaving op bedrijfsniveau per 2035, terwijl al eerder natuurvergunningen worden verleend. Die stappen sluiten op hoofdlijnen aan bij de door ons genoemde uitwerkingspunten in paragraaf 4.5 en bij het in route 1 gesignaleerde risico rond het vereiste dat de effecten van maatregelen vooraf moeten vaststaan.

(61) Tot slot biedt het advies verschillende aanknopingspunten voor de verdere uitwerking. Ten eerste kunnen tussendoelen volgens de Landsadvocaat bijdragen aan een juridisch houdbare systematiek. Als tussendoelen een emissiereductie markeren die passend is beoordeeld, kan een deel van de ondernemers alvast toestemming krijgen en wordt in stappen gelegaliseerd op basis van feitelijk gerealiseerde emissiereductie. Dat komt tegemoet aan de onzekerheid of de voordelen van maatregelen vaststaan. Als alternatief of aanvulling zou de vergunningverlening op basis van het hedendaags referentiemoment per gebied kunnen

worden opengesteld. In gebieden waar eerder aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, kunnen dan al legaliserende vergunningen voor bestaande activiteiten worden verleend, zonder te wachten tot in alle Natura 2000-gebieden aan artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn is voldaan. Het programma zou de bevoegd gezagen daarnaast kunnen verplichten de vergunningverlening binnen een bepaalde termijn ook voor de overige gebieden open te stellen. Die verplichting kan vervolgens worden betrokken in de belangenafweging bij een verzoek om handhaving. Wij bevelen aan deze elementen in de uitwerking van het hedendaags referentiemoment te betrekken.

5. CONCLUSIE

(62) Op de eerste vraag, of het voorstel een oplossing biedt voor de geschetste problematiek, luidt ons antwoord dat dat in het algemeen het geval is. Het voorstel vergt geen reconstructie van een referentiesituatie uit het verleden, staat open voor alle groepen die buiten hun schuld zonder (passende) natuurvergunning zijn, en leidt anders dan de RKO en het generaal pardon van de WUR tot een natuurvergunning. Daarmee kan het de rechtszekerheid bieden die nodig is om financiering aan te trekken, en draagt het bij aan het slagen van de stikstofaanpak.

(63) Op de tweede vraag, of het voorstel juridisch houdbaar is, luidt ons antwoord dat het voorstel conceptueel verdedigbaar is, maar dat zekerheid daarover nog niet bestaat. Die conclusie rust op vier bouwstenen.

(i) **Het benodigde, juridisch geborgde maatregelenpakket dekt ook de emissies van bestaande activiteiten zonder natuurvergunning.** Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn verplicht Nederland passende maatregelen te treffen om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen; het maatregelenpakket strekt daartoe. Voor de omvang van dat pakket moet per gebied worden vastgesteld welke daling van de stikstofdepositie nodig is. Die daling wordt berekend vanaf de achtergronddepositie: de zo accuraat mogelijk gemodelleerde totale stikstofdepositie in het gebied. Die omvat de depositie van alle activiteiten, vergund of niet. Het pakket moet dus waarborgen dat de huidige feitelijke emissies, uit Nederland en het buitenland, niet tot verslechtering leiden.

(ii) **Bij een nieuwe vergunningaanvraag voor de legalisatie van bestaande activiteiten wordt miskend dat de relevante depositie al onderdeel is van de achtergronddepositie.** Een ondernemer zonder inzichtelijke referentiesituatie moet bij een vergunningaanvraag zijn gehele bedrijfsvoering opnieuw laten toetsen aan artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn, ook als hij die al tientallen jaren uitoefent. Zijn depositie wordt dan als ‘nieuwe’ bijdrage opgeteld bij een achtergronddepositie waarin zij feitelijk al is begrepen. Dezelfde depositie telt zo tweemaal mee, terwijl de feitelijke depositie niet toeneemt.

(iii) **Artikel 6 lid 2 en lid 3 van de Habitatrichtlijn waarborgen hetzelfde beschermingsniveau.** Dat volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie. Daarom is verdedigbaar dat een activiteit waarvan de gevolgen worden ondervangen

door maatregelen die aan artikel 6 lid 2 voldoen, ook aan artikel 6 lid 3 voldoet als een passende beoordeling wordt opgesteld die aan de eisen van dat artikel voldoet.

(iv) **Niet het afzonderlijke project, maar het geheel moet worden beoordeeld.** Ook als dubbeltelling achterwege blijft, biedt een beoordeling per project in overbelaste gebieden geen uitkomst. Ligt de feitelijke depositie ruim boven de kritische depositiewaarde, dan zijn significante gevolgen van iedere afzonderlijke bijdrage, hoe klein ook, niet zonder meer uit te sluiten. Dat knelpunt is alleen te ondervangen door de bestaande emissies in samenhang te beoordelen en daar, in de vorm van een programma, het juridisch geborgde maatregelenpakket tegenover te stellen. Waarborgt dat pakket, uitgaande van de huidige feitelijke depositie (in het voorstel van NAJK het 'hedendaags referentiemoment' genoemd), dat aan artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn wordt voldaan, dan kan worden vastgesteld dat de daarin verdisconteerde activiteiten niet tot verslechtering leiden. Dat kan een grondslag bieden om die activiteiten te legaliseren, zonder dat het beschermingsniveau wordt aangetast. Dat zou in beginsel niet tot een groter maatregelenpakket hoeven te leiden dan al noodzakelijk is om aan het additionaliteitsvereiste te kunnen voldoen.

(64) Onzes inziens is de systematiek van een 'hedendaags referentiemoment' daarmee conceptueel navolgbaar. De Afdeling heeft een dergelijke systematiek eerder ook verenigbaar met artikel 6 van de Habitatrichtlijn geacht. Afhankelijk van de uitwerking kan de systematiek de legalisatie mogelijk maken van bestaande activiteiten die in de achtergronddepositie zijn verdisconteerd en door het juridisch geborgde maatregelenpakket worden ondervangen. Een natuurvergunning geeft ondernemers de zekerheid die nodig is om financiering aan te trekken voor de investeringen die het kabinet van hen vraagt. Hun legalisatie staat daarmee niet los van de stikstofaanpak, maar is er een voorwaarde voor.

(65) Zekerheid over de houdbaarheid bestaat echter nog niet. Van de drie verkende uitwerkingsroutes verdient een generieke passende beoordeling de voorkeur. Die route staat of valt met de eis dat de voordelen van de maatregelen ten tijde van de beoordeling vaststaan. Een toestemming met toepassing van de ADC-toets kan als terugvaloptie dienen, maar vergt nadere analyse. Het uitsluitend aanmerken van het pakket als passende maatregel in de zin van lid 2 biedt naar ons oordeel de minste zekerheid, maar zou ook nader kunnen worden onderzocht.

(66) Op de derde vraag, welke onderdelen nadere uitwerking behoeven, wijzen wij in het bijzonder op de nauwkeurigheid en transparantie waarmee de achtergronddepositie wordt bepaald, de omgang met latente ruimte in bestaande natuurvergunningen, de keuze voor een beperkter tijdvak dan 2019–2025 en de vraag of, en zo ja in welke vorm, een ingangsvereiste wordt gesteld voor uitbreidingen die niet buiten schuld van de ondernemer zijn gerealiseerd. Daarnaast verdienen de juridische vormgeving en de onderbouwing daarvan nadere uitwerking. Tot slot moet ook de verhouding tot bestaande en nog te ontwikkelen oplossingsrichtingen worden uitgedacht, in het bijzonder de RKO.

(67) Op de vierde vraag, hoe het voorstel zich verhoudt tot het advies van de Landsadvocaat, merken wij op dat de door ons besproken uitwerking voorziet in een generieke passende

beoordeling, en daarmee in de dekkende passende beoordeling waarvan de Landsadvocaat het ontbreken constateerde. De stappen die de Landsadvocaat noodzakelijk acht, sluiten op hoofdlijnen aan bij de door ons genoemde uitwerkingspunten. Wij bevelen aan zijn suggesties – stapsgewijze legalisatie met tussendoelen en het betrekken van de borging van maatregelen bij de belangenafweging over handhavingsverzoeken – mee te nemen in de verdere uitwerking.