

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (verduurzamingsactiviteiten met kleine en tijdelijke stikstofemissies)

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Het voorstel betreft regelgeving voor verduurzamingsactiviteiten die leiden tot een significante vermindering van stikstofuitstoot en daarbij mogelijk tijdelijke stikstofemissies veroorzaken, zoals de bouw van emissiearme stallen, elektrificatie van spoorlijnen en verduurzaming van woonwijken. Daarmee zijn deze activiteiten dus noodzakelijk voor de instandhouding van Natura 2000-gebieden. Dit is ook van belang voor initiatiefnemers die verduurzamingsactiviteiten willen uitvoeren, voor bevoegde gezagen die vergunningen verlenen en toezicht houden en voor maatschappelijke organisaties.

Hulpvragen

- Wie zijn mogelijk direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Initiatiefnemers van verduurzamingsactiviteiten in verschillende sectoren, zoals agrarische ondernemers, mkb-bedrijven, industriële bedrijven, energie- en mobiliteitssector, (decentrale) overheden (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen), maatschappelijke organisaties en burgers in de omgeving van Natura 2000-gebieden.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Overheden (waaronder bevoegd gezagen), maatschappelijke organisaties op het gebied van natuurbeschermingsrecht, initiatiefnemers, ecologen, juristen gespecialiseerd in natuurbeschermingsrecht en technische deskundigen op het gebied van emissiereductie en verduurzaming.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Decentrale overheden, bedrijven en sectoren hebben signalen afgegeven dat vergunningverlening voor verduurzamingsactiviteiten vastloopt door de stikstofdruk en door de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) van 18 december 2024.¹ De uitspraken maakten duidelijk dat intern salderen vergunningplichtig werd en daarmee ook verduurzamingsactiviteiten vastliepen. De Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel² is begin 2025 ingesteld om Nederland 'van het stikstofslot' te halen. In het daarbij gepresenteerde startpakket is als één van de sporen opgenomen dat wordt verkend onder welke voorwaarden kleinschalige en tijdelijke emissies van verduurzamingsactiviteiten kunnen doorgaan. Dit heeft geleid tot het opstellen van deze AMvB.

¹ ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

² Kamerstukken II 2024/25, 33576, nr. 417.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Er bestaat onduidelijkheid en onzekerheid over de vergunningplicht voor verduurzamingsactiviteiten met kleine en tijdelijke stikstofemissies, ook als deze leiden tot structurele reductie van stikstofuitstoot. Sinds de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 is intern salderen vergunningplichtig geworden. Vanwege het gebrek aan maatregelen en de overbelasting van de natuur door stikstofdepositie dient bij intern salderen ook een vermindering van depositie beoordeeld te worden of aan additionaliteit is voldaan en de ruimte niet nodig is voor de natuur. Dit betekent dat het verduurzamen van bestaande activiteiten bij bedrijven – ook wanneer dit leidt tot een aanzienlijke emissiereductie die bijdraagt aan de instandhouding van Natura 2000-gebieden – stukt. Dit probleem belemmert dus de uitvoering van maatregelen die noodzakelijk zijn om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te verlagen en daarmee het bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige natuur. Bovendien zorgt de onzekerheid ervoor dat bedrijven en initiatiefnemers minder geneigd zijn om te investeren in verduurzaming, omdat zij het risico lopen dat projecten vertragen of zelfs worden afgewezen.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

- Structurele stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden. Vrijwel alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kampen met een te hoge stikstofdepositie. Meer dan 80% van deze gebieden verkeert in een staat van (dreigende) verslechtering, waardoor de ruimte voor vergunningverlening zeer beperkt is.
- Recente jurisprudentie van de RvS van 18 december 2024 waardoor intern salderen vergunningplichtig is geworden.³
- Onvoldoende duidelijkheid in regelgeving over vergunningvrije verduurzamingsactiviteiten. Bedrijven, veehouders en andere initiatiefnemers verkeren daardoor in onzekerheid of verduurzamingsmaatregelen juridisch uitvoerbaar zijn.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Het probleem is omvangrijk en raakt zowel de maatschappelijke en economische ontwikkeling. Door de structurele stikstofoverbelasting en huidige stand van de rechtspraak lopen verduurzamingsactiviteiten – die juist bijdragen aan reductie – vast. Dit geldt voor uiteenlopende sectoren: industrie, bouw, mobiliteit en landbouw. Veel bedrijven zijn terughoudend om verduurzamingsinvesteringen te doen, omdat er geen zekerheid is of zij een vergunning nodig hebben en of de benodigde vergunning kan worden verkregen. Door deze impasse dreigt vertraging van projecten die niet alleen stikstofreductie realiseren, maar ook bijdragen aan andere doelen.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

³ ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

De vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten is opgenomen in de Omgevingswet en gebaseerd op artikel 6 van de Habitatrichtlijn. In Nederland geldt een vergunningplicht voor activiteiten die (afzonderlijk of in combinatie met andere projecten) mogelijk significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden, tenzij deze activiteiten direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een gebied. Voor verduurzamingsactiviteiten met kleine en tijdelijke stikstofemissies bestaat er geen expliciete vrijstelling of verduidelijking, waardoor er onzekerheid is of zij onder de huidige wet- en regelgeving vergunningplichtig zijn. Evaluatie en recente jurisprudentie laat zien dat vergunningverlening momenteel ernstig vastloopt, verduurzamingsinitiatieven worden vertraagd of onmogelijk gemaakt wat leidt tot belemmering van natuurherstel en onzekerheid voor initiatiefnemers.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zonder ingrijpen blijven door onduidelijkheid en onzekerheid verduurzamingsprojecten stilvallen en vertraagt de noodzakelijke stikstofreductie. Overheidsinterventie is daarom gerechtvaardigd vanuit verplichtingen onder de Habitatrichtlijn en vanuit het belang van verduurzaming.

2. Wat is het beoogde doel?

Toelichting

Met de AMvB wordt beoogd duidelijkheid te geven over de vergunningplicht voor verduurzamingsactiviteiten die leiden tot een substantiële reductie van stikstofuitstoot. Door voor deze activiteiten, mits voldaan wordt aan de voorwaarden, te verhelderen dat geen vergunningplicht geldt wordt rechtszekerheid geboden aan initiatiefnemers en wordt de uitvoering van verduurzamingsmaatregelen versneld en wordt een bijdrage geleverd aan het herstel van Natura 2000-gebieden. Met de AMvb wordt verduidelijkt wat in ieder geval vergunningvrij is. Daarmee is niet gezegd dat verduurzamingsprojecten die niet aan de voorwaarden voldoen vergunningplichtig zijn. Dat zal, net als nu, individueel beoordeeld moeten worden.

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

- Structurele reductie van stikstofdepositie realiseren ter ondersteuning van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden.
- Duidelijkheid en rechtszekerheid bieden over vergunningvrije verduurzamingsactiviteiten.
- Het wegnemen van belemmeringen voor verduurzamingsprojecten.
- Versnellen van de uitvoering van verduurzamingsmaatregelen in verschillende sectoren.

- b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

- SDG 12 (Verantwoorde consumptie en productie): stimuleren van duurzame productiewijzen in landbouw, industrie en mobiliteit.
- SDG 15 (Leven op het land): verbetering van natuurkwaliteit en biodiversiteit.
- Brede welvaart: versterking van natuurherstel, vergroening van de economie en rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.
- SDG 13 Stikstofreductiemaatregelen hebben vaak ook andere bijkomende voordelen, zowel voor milieu als gezondheid.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Om verduurzamingsactiviteiten met kleine en tijdelijke stikstofemissies doorgang te laten vinden, zijn beperkte aangrijpingspunten en beleidsopties denkbaar.

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

- Juridische verduidelijking van vergunningvrije verduurzamingsactiviteiten.
- Communicatie/handreiking opgesteld door Rijk of bevoegd gezag.
- Generieke voorwaarden voor kleine en tijdelijke emissies.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

- Communicatie/handreiking opgesteld door Rijk of bevoegd gezag.
- Generieke vrijstelling: generieke verduidelijking dat bepaalde verduurzamingsactiviteiten vergunningsvrij zijn indien zij voldoen aan voorwaarden (o.a. minimaal 30% reductie, geen uitbreiding, slechts relatief beperkte en tijdelijke deposities).

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

- Communicatie/handreiking opgesteld door Rijk of bevoegd gezag: Verduidelijking van bestaande regelgeving door uitleg daarover aan initiatiefnemers.
- Generieke vrijstelling: Door duidelijke vrijstelling in regelgeving wordt duidelijkheid en rechtszekerheid geboden aan initiatiefnemers, waardoor verduurzamingsactiviteiten sneller doorgang vinden, leiden tot structurele reductie van stikstofdepositie en zo bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstelling van de Natura 2000-gebieden.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

- Communicatie/handreiking opgesteld door Rijk of bevoegd gezag: dat zal bij initiatiefnemers waarschijnlijk nog steeds tot onzekerheid leiden.
- Generieke vrijstelling: duidelijke vrijstelling in regelgeving zorgt voor rechtszekerheid en versnelling van verduurzamingsactiviteiten, leidt tot structurele stikstofreductie en draagt bij aan natuurherstel.

- b) Welke ([verplichte](#)) [toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- Ecologische beoordeling: wordt parallel aan internetconsultatie uitgevoerd.
- Wetgevingstoets: idem.
- Mogelijk ATR-toets regeldruk: idem.
- Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden: idem.
- Bedrijfseffectentoets

5. Wat is de voorkeursoptie?

Toelichting

De voorkeursoptie is vaststelling van de AMvB verduurzamingsactiviteiten. Deze optie biedt de meeste duidelijkheid en rechtszekerheid voor initiatiefnemers en stimuleert dat verduurzamingmaatregelen sneller worden uitgevoerd, waardoor de stikstofdruk op Natura 2000-gebieden daalt.

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is een wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving waarmee verduurzamingsactiviteiten die voldoen aan de gestelde voorwaarden (o.a. minimaal 30% stikstofreductie, geen uitbreiding, slechts relatief beperkte en tijdelijke emissies) expliciet vergunningvrij worden verklaard.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- doeltreffendheid en doelmatigheid;

De AMvB sluit aan bij bestaande verplichtingen onder de Habitatrichtlijn en biedt een snelle, duidelijke en doelmatige oplossing om verduurzamingsactiviteiten doorgang te laten vinden.

- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);

Initiatiefnemers krijgen duidelijkheid, regeldruk neemt naar verwachting af en voor bevoegd gezagen is de toetsing eenvoudiger omdat criteria generiek in regelgeving zijn vastgelegd.

- brede maatschappelijke impact?

De regeling biedt duidelijkheid voor burgers, bedrijven en overheden.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

- Een risico is dat de regeling oneigenlijk wordt gebruikt om uitbreidingen als verduurzaming te presenteren. Voorlichting kan daarbij helpen te voorkomen dat dit gebeurt. Toezicht en handhaving kan achteraf bijsturen.
- Onzekerheid over de ecologische effecten. De ecologische onderbouwing zal dit risico kunnen ondervangen.
- Mogelijke discussies over de exacte getallen en percentages die zijn gekozen en het ontbreken van de ecologische onderbouwing.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Monitoring en evaluatie worden nog uitgewerkt.