



**LTO Land- en Tuinbouw Organisatie**

Bezuidenhoutseweg 105-113

2594 AC Den Haag

T +31 (0)70 – 338 2700

KvK: 40413400

Rekening: NL32 RABO 0357606760

[www.lto.nl](http://www.lto.nl)

[secretariaat@lto.nl](mailto:secretariaat@lto.nl)

Aan : Agractie Nederland  
Stichting Stikstof Claim  
Nederlandse Melkveehouders Vakbond  
Dutch Dairymen Board  
Nederlandse Vakbond Pluimveehouders  
Farmers Defence Force

Datum : 20 maart 2026  
Ons kenmerk : 260320/BvdB/GK  
Onderwerp : **Stikstofaanpak LTO**

Beste collega-belangenbehartigers,

Dank voor de openbare brief die jullie mij vorige week vrijdag 13 maart stuurden. In die brief roepen jullie LTO op om van koers te wijzigen op het stikstofdossier. En om 'nee' te zeggen tegen een stikstofemissie-reductiedoel van 42 – 46%.

Het overgrote deel van alle agrariërs heeft inmiddels te maken met een situatie waarin zij PAS-melder of interimmer zijn, positief-geweigerde, of op een andere manier in onzekerheid verkeren door de gerechtelijke uitspraken in de Rendac en Amercentrale (18 december 2024) of de Greenpeace-uitspraak (22 januari 2025). Tal van ondernemers zijn geconfronteerd met een handhavingsverzoek, of dreigen daarmee geconfronteerd te worden. Ondernemers en agrarische gezinsbedrijven die vaak al jarenlang in onzekerheid leven, die niet in hun bedrijf kunnen investeren en die niet weten wat de toekomst brengt.

Jullie brief geeft blijk van grote betrokkenheid. Dat waardeer ik, en die betrokkenheid deel ik. Maar tegelijkertijd biedt de simpele vraag of ik 'ja' of 'nee' zeg tegen een reductiepercentage op geen enkele wijze een antwoord op de zorgen van al die agrarische ondernemers. De stikstofproblematiek is ingewikkelder dan dat. En de politieke, bestuurlijke en juridische realiteit waarin wij sinds enkele jaren leven, maakt dat we echte oplossingen moeten leveren. Dat is geen kwestie van 'ja' of 'nee' tegen een percentage zeggen. Dat vraagt een samenhangende totaalaanpak. In deze brief lichten wij toe welke totaalaanpak LTO voorstaat.

Daarnaast willen we via deze brief aan jullie, maar ook aan onze eigen leden, nog eens goed toelichten op welke fronten wij ons dagelijks inzetten voor boeren en tuinders. Het vinden van een uitweg uit de stikstofimpasse heeft prioriteit, maar daarnaast spelen talloze uitdagingen waar de sector van ons een passend antwoord op mag verwachten. De ellende rondom Woo-verzoeken is slechts een van vele voorbeelden.



In het derde en laatste deel van deze brief gaan we in op de lobby in Brussel en de Europese Unie, waar veel regelgeving vandaan komt die bepalend is voor de speelruimte op nationaal niveau. LTO werkt met er een internationaal team continu aan om daar wijzigingen te realiseren. We merken sinds twee jaar dat er een nieuwe wind in Brussel waait en maken ons er hard voor dat deze doorwerkt in nieuw en beter beleid.

Tenslotte gaan we in op de samenwerking in de agrarische belangenbehartiging. Ook met jullie organisaties die ons nu deze brief schrijven. Allemaal maken we ons hard voor een goed toekomstperspectief voor boeren en tuinders. Ieder op een eigen manier; in deze brief schetsen we onze manier. Het feit dat andere organisaties andere voorstellen doen of andere uitgangspunten hanteren is niet erg. En ik ben graag bereid om gezamenlijk te zoeken naar vormen waarin onze verscheidenheid ervoor zorgt dat de totale belangenbehartiging voor boeren en tuinders daardoor versterkt wordt.

## **1. STIKSTOFAANPAK**

### **Samenhangende aanpak**

Nederland verkeert in een stikstofimpasse. Er worden nauwelijks vergunningen afgegeven en economische sectoren, waaronder de land- en tuinbouw, worden in hun ontwikkeling belemmerd. Daardoor neemt de maatschappelijke druk op de landbouw toe, ook op individueel bedrijfsniveau. Maar de hele sector heeft er last van. Er wordt niet meer ontwikkeld, bedrijven kunnen geen toekomstgerichte investeringen doen. PAS melders en interimers hebben sinds het onderuitgaan van de PAS in 2019 geen geldige toestemming. Eind 2024 is daar weer een nieuwe groep bij gekomen: de bedrijven met positieve weigerings. Tegelijkertijd liggen er al bij tientallen veehouderijbedrijven intrekkingsverzoeken op de mat. Zonder goed plan van het Rijk en/of de provincies dreigt intrekking van deze vergunningen. Het is voor de toekomst van de sector belangrijk dat deze impasse doorbroken wordt. De centrale inzet van LTO is dat de stikstofimpasse alleen doorbroken kan worden met een samenhangend en gelijk oplopend pakket van én juridische systeemwijziging én geborgde emissiereductie. Deze basisuitgangspunten zijn begin 2025 door LTO zelf gepresenteerd. LTO heeft daarvoor Houthoff advocaten ingeschakeld. In de Houthoff-notitie [Meer dan papier](#) is dit uitgangspunt juridisch uitgewerkt: de stikstofimpasse laat zich niet oplossen met alleen juridische maatregelen c.q. wettelijke aanpassingen of alleen bronmaatregelen; juist de combinatie van beide is cruciaal. En beide zijn randvoorwaardelijk voor elkaar.

Omdat het de overtuiging van LTO is dat we als agrarische sector de stikstofcrisis niet alleen kunnen oplossen, hebben we de samenwerking gezocht met IPO, VNG, UvW en het NAJK – en is het Bouwstenendocument emissiereductie landbouw opgesteld. In het document staat dat agrariërs alléén verantwoordelijk kunnen zijn voor hun eigen emissies en niet voor ontwikkelingen in de natuur. Randvoorwaardelijk voor het



behalen van emissiereductie is dat er handelingsperspectief komt voor agrariërs en dat vergunningverlening weer op gang komt. Het document koppelt emissiereductie expliciet aan juridische aanpassingen, aan uitvoerbaarheid en aan gedegen monitoring.

Deze lijn sluit aan bij de opvatting dat het huidige juridische bouwwerk totaal is vastgelopen en zelfs niet uitvoerbaar is gebleken. In [de LTO-reactie op de Spoedwet](#) is gesteld dat het vervangen van de wettelijke depositie-omgevingswaarden door een wettelijk verankerd emissieprogramma alleen zinvol is wanneer dit ook leidt tot handelingsperspectief. LTO verbindt die inzet daarom aan drie expliciete doelen: 1) herstel van vergunningverlening, 2) rechtszekerheid voor ondernemers en 3) legalisatie van PAS-melders, interimmers en andere knelgevallen. Daarbij wordt in onze stukken niet uitgegaan van een abstract beleidspoor, maar van een harde koppeling tussen wetgeving, uitvoeringskracht, financiering en monitoring.

De wetenschappelijke literatuur waarop het kabinet zich baseert, wijst in dezelfde richting. Publicaties van De Vries, Erisman, Backes en WUR-publicaties stellen dat het huidige systeem, waarin vergunningverlening sterk leunt op lokaal depositiebeleid rond Natura2000-gebieden, bestuurlijk en juridisch kwetsbaar is en dat een verschuiving naar emissiebeleid beter verdedigbaar is. [PBL laat daarnaast zien](#) dat met vastgesteld en voorgenomen beleid wel een daling van ammoniakemissies optreedt, maar dat de huidige wettelijke doelen niet in zicht komen. Daarmee bevestigen ook externe analyses dat de discussie niet alleen gaat over de vraag of emissiereductie nodig is, maar vooral hoe die reductie juridisch en bestuurlijk – zeker ook ten behoeve van perspectief voor agrariërs – moet worden ingebed en gezekeerd.

### **Emissiesturing**

LTO heeft in de Bouwsteen en in de [consultatie op de Spoedwet](#) vastgelegd dat de wetgeving expliciet moet worden gericht op emissievermindering in plaats van sturing op een percentage natuurareaal onder de KDW. De reden is dat emissiereductie beter stuurbaar is en kan worden vertaald naar doelen op gebieds- en bedrijfsniveau, terwijl depositie voor de individuele ondernemer niet zichtbaar, niet direct meetbaar en niet rechtstreeks beïnvloedbaar is. In de Bouwsteen is dat uitgewerkt als een overgang van middel- naar doelsturing voor stikstofemissies, met wettelijke verankering, monitoring, sectorale uitwerking en, waar nodig, gebiedsspecifiek maatwerk.

De juridische achtergrond daarvan is dat de Habitatrichtlijn wel verplicht tot bescherming van Natura 2000-gebieden, maar niet voorschrijft dat dit in nationale wetgeving moet gebeuren via een KDW-norm als juridisch sturingsmechanisme. Dat gebeurt in geen enkel ander EU-land. De LTO-reactie op de Spoedwet wijst er daarom op dat de KDW niet via toelichting, beleidsregels of uitvoeringspraktijk als feitelijke norm mag terugkeren. LTO stelt voor om expliciet in de Omgevingswet vast te leggen dat de KDW niet als normatief of sturend kader voor vergunningverlening wordt gehanteerd. Tegelijkertijd is voor LTO het introduceren van een rekenkundige ondergrens randvoorwaardelijk. Onder deze grens is er immers geen causaal verband vast te stellen tussen de emissie van een bedrijf en de depositie. Onze harde randvoorwaarde is dat de spoedwet zo snel mogelijk in werking treedt zodat de rekenkundige ondergrens op 1 januari 2027 ingevoerd kan worden.



De ecologische redenering in de stukken is niet dat depositie irrelevante informatie zou zijn, maar dat depositie in het systeem “onder de motorkap” kan blijven functioneren als onderbouwende parameter, terwijl de normatieve en bestuurlijke sturing verschuift naar emissies. Dat onderscheid is ook in wetenschappelijke discussies terug te vinden. Het WUR-paper ‘[Van depositie- naar emissiebeleid](#)’ beschrijft die verschuiving expliciet als alternatief voor het gebruik van de KDW in wetgeving, vergunningverlening en beleid. Die literatuur onderbouwt dat een emissiebenadering beter aansluit op bestuurlijke sturing en tegelijk ruimte laat om depositie ecologisch te gebruiken in evaluatie en monitoring.

### **Kritische Depositiewaarde (KDW)**

In de LTO-stukken wordt consequent onderscheid gemaakt tussen de KDW als ecologische signaalwaarde en de KDW als juridisch sturend kader. De Spoedwet-reactie stelt uitdrukkelijk dat de KDW wel gebruikt kan worden in de evaluatie van natuur- en landschapsbeheer, maar niet als normatief kader voor vergunningverlening van stikstofemissies van bedrijven. De redenering is dat een nationale wettelijke resultaatsverplichting, die is afgeleid van percentages areaal onder KDW, ondernemers confronteert met een bewegend doel, terwijl de onderliggende relatie tussen emissie en depositie op bedrijfsniveau slechts beperkt bestuurbaar is. In dezelfde reactie wordt daarom voorgesteld de reductieopgave voor de landbouw rechtstreeks in de wet te verankeren, bij voorkeur in kiloton ammoniak, juist om te voorkomen dat doelen opnieuw indirect afhankelijk blijven van verschuivende KDW-uitkomsten.

‘[Meer dan papier](#)’ sluit hierbij aan door te stellen dat de KDW uit de wet gehaald kan worden en vervangen kan worden door gebiedsspecifieke doelstellingen en een realistischer invulling van de natuurherstelopgave.

Externe literatuur<sup>1</sup> bevestigt dat de KDW geen zelfstandige EU-rechtelijke norm is. De Europese Commissie beschrijft artikel 6 Habitatrichtlijn in haar *guidance* als een kader van passende maatregelen, herstelverplichtingen en projecttoetsing, zonder een verplichte nationale koppeling aan de KDW. In verschillende WUR-analyses en onderzoeks- en essaylijnen<sup>1</sup> wordt gepleit voor een verschuiving naar emissiebeleid, onder meer via nationale emissieplafonds en sectorale of bedrijfsspecifieke emissiedoelen.

---

<sup>1</sup> 1. Basisrapport: emissiebenadering (De Vries 2020) - [Bouwstenen voor nieuw stikstofbeleid \(WUR, 2020\)](#); 2. Reflectie op KDW en alternatief beleid (WUR 2025) - [Op weg uit het stikstofmoeras: reflectie op KDW en emissiedoelen \(WUR, 2025\)](#); 3. Doorontwikkeling: emissieplafonds als systeem (WUR 2025) - [Er moet een emissieplafond in de wet om uit het stikstofmoeras te komen \(WUR, 2025\)](#); 4. Praktische uitwerking: emissiebudgetten per bedrijf (WUR 2024) - [Nieuw stikstofbeleid met emissiebudgetten voor ammoniak en methaan \(WUR, 2024\)](#); 5. Aanvullende analyse: alternatief stikstofbeleid (WUR 2023) - [Uitleg lokale bijdrage piekbelasters en voorstel voor ander stikstofbeleid \(WUR, 2023\)](#); 6. Essaylijn 2023 - (UU/WUR samenwerking, niet puur WUR-hosted): [Van depositie- naar emissiebeleid](#) (Backes, Erisman, De Vries, 2023)



Daarmee is de LTO-inzet niet losstaand, maar ingebed in een bredere juridische en wetenschappelijke discussie over de vraag hoe nationale uitvoering zich verhoudt tot Europese verplichtingen.

### **Geborgde emissiereductie**

De Bouwsteen maakt duidelijk dat LTO emissiereductie niet als los doel beschouwt, maar als een geborgd pakket van maatregelen dat juridisch, financieel en uitvoerbaar moet zijn. Het document vermeldt dat een significante reductie van stikstof noodzakelijk is om ontwikkelruimte te bieden voor nieuwe activiteiten en voor de legalisatie van PAS-melders en interimers, en intrekkingen van bestaande natuurtoestemmingen van ons af te houden en dat deze reductie juridisch, financieel en qua uitvoering geborgd moet zijn. Daarbij wordt een combinatie van drie maatregelpakketten beschreven: 1) landelijk beschikbare maatregelen, 2) bedrijfsspecifieke emissiesturing en 3) gebiedsgerichte maatregelen. Ook wordt een geborgd tussendoel voor 2030 genoemd, naast een doel voor 2035, onder de voorwaarde dat agrariërs voldoende handelingsperspectief en een verantwoordingssystematiek krijgen om die doelen te kunnen bereiken.

In de Bouwsteen wordt voor die reductie zeker niet uitsluitend naar nieuwe maatregelen en/of inspanningen voor individuele bedrijven gekeken. Er wordt uitdrukkelijk aangesloten bij (lopend) generiek beleid, zoals beëindigingsregelingen en andere reeds vastgestelde of voorgenomen maatregelen. Daarbij wordt verwezen naar PBL-ramingen waaruit volgt dat vastgesteld en voorgenomen beleid in de landbouw in 2030 naar verwachting tot een daling van circa 20 kiloton ammoniak leidt ten opzichte van 2019. Dat cijfer wordt in de stukken gebruikt als onderbouwing dat bestaand (en historisch) beleid al een serieuze basisreductie heeft opgeleverd, maar dat aanvullende borging nodig is om een juridisch robuuster pakket te vormen.

De ecologische logica achter deze aanpak is dat structurele bronreductie op termijn moet leiden tot afnemende depositie en daarmee tot vermindering van één van de relevante drukfactoren op stikstofgevoelige natuur. De Bouwsteen vermeldt expliciet dat stikstof niet de enige drukfactor is en dat ook andere factoren moeten worden aangepakt, maar dat stikstofdepositie in veel gebieden een beperkende factor is voor zowel natuurherstel als economische ontwikkelingen. Daarmee wordt de emissiebenadering niet als volledig ecologisch model gepresenteerd, maar als een bestuurlijk hanteerbaar instrument binnen een vanzelfsprekend bredere natuurherstelcontext.

### **Bedrijfsspecifieke doelsturing en emissienormen**

LTO heeft in de Bouwsteen en in de Spoedwet-reactie vastgelegd dat de kern van het nieuwe systeem moet bestaan uit emissiereductie per sector. Dat geldt zowel voor landbouw als voor andere sectoren. Bij het onderdeel bedrijfsspecifieke opgaven zal dit vertaald moeten worden naar een KPI. De in de Bouwsteen genoemde varianten zijn normen per bedrijf, per fosfaatrecht, per hectare of per dier. Het document verbindt daaraan drie randvoorwaarden: 1) handelingsperspectief, 2) meetbaarheid / monitorbaarheid en 3) handhaafbaarheid. Verder is daarin vastgelegd dat de norm



tussendoelen moet bevatten, dat gegevens tijdig beschikbaar moeten zijn en dat op basis van een geborgd tussendoel vroegtijdige bijsturing moet kunnen plaatsvinden, zodat sancties een *ultimum remedium* blijven.

De reden voor deze keuze wordt in de stukken tweeledig gemotiveerd. Juridisch ontstaat een duidelijker, langjarig en voorspelbaarder kader wanneer ondernemers worden gehouden aan een vaste emissienorm in plaats van een bewegend doel, waarvan we iedere jaar maar moeten afwachten wat de opgave wordt. Bestuurlijk ontstaat daarmee een stelsel waarin bedrijven weten waar zij langjarig aan toe zijn en waarin koplopers die al hebben geïnvesteerd en gereduceerd niet hetzelfde behandeld worden als bedrijven die nog weinig reductie hebben gerealiseerd. In de Spoedwet-reactie wordt dit uitgewerkt als een pleidooi voor bindende, haalbare doelen per sector en per bedrijf, gekoppeld aan een overmachtsclausule voor situaties waarin handelingsperspectief ontbreekt of kosten onevenredig worden.

Ook hier is een externe wetenschappelijke basis aanwezig. WUR-onderzoek naar doelvoorschriften en bedrijfsspecifiek meten van stalemissies beschrijft dat voor de omschakeling van middelvoorschriften naar doelvoorschriften betrouwbare monitoring op bedrijfsniveau nodig is. Doelsturing betekent niet dat alles gemeten moet worden. Het komt in de ogen van LTO alleen van de grond als ook gewerkt kan worden met forfaitaire emissiefactoren en verantwoordingssystemen zoals bijvoorbeeld de kringloopwijzer en/of een stoffenbalans. Deze literatuur ondersteunt de stelling uit de LTO-stukken dat doelsturing niet los kan worden gezien van meetbaarheid, gegevenskwaliteit en een verantwoordingssysteem.

### **Additionaliteit**

Een van de meest expliciete onderdelen van de LTO-inzet is de verschuiving van 'additionaliteit' van individueel projectniveau naar programmaniveau. De Spoedwet-reactie stelt voor om de verplichting op te nemen dat het programma stikstofreductie een beoordeling bevat waaruit blijkt dat de daarin opgenomen maatregelen volstaan om te voldoen aan de verplichtingen uit artikel 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn en dat de inzet van andere maatregelen, zoals vergunningintrekking, daarvoor niet noodzakelijk is. De tekst motiveert deze keuze uitdrukkelijk vanuit de vergunningpraktijk: door op programmaniveau aan te tonen dat natuurherstel en verslechteringsverbod zijn geborgd, ontstaat ruimte voor vergunningverlening, intern en extern salderen en legalisatie van PAS-melders.

De Bouwsteen gebruikt dezelfde systematiek. Daarin staat hoe dat met de uitwerking van het pakket "additionaliteit voor de drukfactor stikstof" wordt ingevuld. Emissiereductie, toekomstbestendig stikstofbeleid en borging van maatregelen vormen gezamenlijk de basis voor vergunningverlening en legalisatie. Het toekomstige programma bestaat uit generieke maatregelen, bedrijfsspecifieke doelen en gebiedsgerichte maatregelen. Daarmee maakt LTO additionaliteit niet tot een afzonderlijk projectdossier, maar tot een effect van een integraal, juridisch geborgd totaalpakket.



Deze benadering is rechtstreeks verbonden met de juridische analyse van Houthoff. 'Meer dan papier' noemt als afzonderlijk voorstel een generieke provinciale additionaliteitstoets en beschrijft die als vereenvoudiging van de huidige praktijk. Het landelijk programma is dan de basis voor deze additionaliteitstoets. Dit kan aangevuld worden door de provincie met gebiedsspecifieke maatregelen.

Het document motiveert dit niet alleen juridisch, maar ook praktisch: zonder een dergelijke systematiek blijft elk project individueel kwetsbaar voor de vraag of de gebruikte reductie niet noodzakelijk is voor natuurherstel. De verschuiving naar een generieke toets is daarmee bedoeld als instrument om de verhouding tussen artikel 6 lid 2 en artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn bestuurlijk hanteerbaar te maken.

### **Vergunningverlening**

In alle LTO-stukken is vergunningverlening geen sluitstuk, maar juist een randvoorwaarde voor emissiereductie. De Spoedwet-reactie formuleert dit expliciet als een "kip-ei situatie": vanwege additionaliteit worden geen vergunningen meer afgegeven, terwijl bedrijven zonder vergunning geen substantiële reductie kunnen realiseren. De conclusie die LTO daaraan verbindt, is dat de KDW niet alleen als wettelijke resultaatsverplichting moet verdwijnen, maar ook als sturend principe voor vergunningverlening. Anders blijft Nederland op slot en kunnen de beoogde reducties niet worden gehaald.

De Bouwsteen vult die redenering bestuurlijk verder in. Het document stelt dat een nieuw vergunningstelsel voorspelbaar moet zijn, dat geborgde uitvoeringskracht nodig is bij bevoegde overheden, en dat ondernemers ondersteund, gefaciliteerd, gecontroleerd en zo nodig bijgestuurd moeten worden. Vergunningverlening wordt daar dus niet alleen als juridisch technisch vraagstuk behandeld, maar als onderdeel van een verankerde bestuurlijke infrastructuur waarin wetgeving, toezicht, handhaving en overlegstructuren samenkomen.

Vanuit extern perspectief sluit dit aan bij de Europese *Article 6-guidance*, waarin artikel 6 Habitatrichtlijn wordt gepresenteerd als een systeem van gebiedsbescherming waarin beheer, herstel en projecttoetsing in samenhang moeten worden gezien. Dat betekent dat vergunningverlening juridisch niet losstaat van de bredere beheer- en herstelverplichtingen. De LTO-inzet om vergunningverlening te verbinden aan een programma van geborgde emissiereductie en maatregelen in de natuur zelf ligt daarmee binnen de systematiek van de richtlijn, mits de noodzakelijke borging daadwerkelijk aanwezig is.

### **Natuurdoelanalyses (NDA)**

Voor wat betreft natuurdoelanalyses stelt LTO dat een NDA een ecologische analyse is en geen beleidsstuk of juridisch instrument. NDA's geraken in de praktijk direct betrokken bij vergunningverlening, omdat hun resultaten de afweging beïnvloeden, terwijl dat volgens de overheid niet de opzet was van de natuurdoelanalyses.

LTO ziet verschillende redenen waarom dit problematisch is: Natuurherstel is van vele factoren afhankelijk en is slechts in zeer beperkte mate of niet te beïnvloeden door de



agrariër zelf. Het hoort ingekaderd te worden in een groter alomvattend programma. Bovendien is natuur bij uitstek dynamisch en worden resultaten pas op een lange termijn zichtbaar. Het zeer strikt toepassen van het voorzorgsbeginsel leidt ertoe dat we terecht komen in een 'oneindig plan'. Het gebrek aan robuuste gebiedsspecifieke data, kennisleemtes rond referenties en trends, modelafhankelijkheid en het gebruik van "one out all out"-systematiek helpt daar niet bij. LTO stelt dat NDA's expliciet beperkt moeten blijven tot ecologische informatie en kennisleemtes moeten benoemen. Ze kunnen betrokken worden bij de maatschappelijke afweging welke maatregelen genomen moeten worden. Echter ze mogen geen juridisch oordeel bevatten en geen derdenwerking of normatieve status in vergunningverlening krijgen.

Die lijn is ook overgenomen in de Bouwsteen en de Spoedwet-reactie. De Bouwsteen stelt dat de NDA primair bedoeld is voor beleidsontwikkeling en dat zij wel informatie kan bieden voor ecologische beoordeling, maar nooit rechtstreeks en op zichzelf mag worden gebruikt als argument om vergunningen te weigeren of ondernemers af te rekenen. In de Spoedwet-reactie wordt daaruit de concrete juridische conclusie getrokken dat in de memorie van toelichting expliciet moet worden verankerd dat NDA's geen derdenwerking hebben voor vergunningverlening.

Ecologisch is deze positie door LTO gemotiveerd met het argument dat gebiedsanalyses met onzekerheden en modeluitkomsten niet automatisch vertaald kunnen worden naar individuele vergunningsoordelen. LTO wijst bijvoorbeeld op het belang van veldtoetsen, bodemonderzoek, pH-metingen, langjarige trendanalyses en een duidelijk onderscheid tussen feitelijk vastgestelde achteruitgang, risico op achteruitgang en onzekerheid door ontbrekende gegevens. Daarmee wordt niet de waarde van ecologische analyse ontkend, maar wel de normatieve sprong van gebiedsanalyse naar individuele toestemmingsbeslissing begrensd.

### **Rekenkundige ondergrens (RKO) en AERIUS**

Houthoff werkt in [Meer dan papier](#) de LTO-inzet voor een hogere rekenkundige ondergrens uitvoerig uit. Daarin staat dat de huidige AERIUS-ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar een pragmatische keuze is, dat daardoor in de praktijk schijnzekerheid ontstaat en dat op zulke lage niveaus geen causaal verband kan worden aangetoond tussen emissie en depositie op projectniveau. Het document verwijst vervolgens naar diverse onderzoeken en rapporten waaruit volgt dat een hogere ondergrens plausibel en juridisch verdedigbaar is. Genoemd worden onder meer TNO-onderzoek van Meijer & Van Loon, het position paper van Duyzer & Erbrink, de analyses van Petersen en het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof. Ook worden buitenlandse voorbeelden genoemd, zoals Duitsland en Denemarken, waar met aanzienlijk hogere drempelwaarden wordt gewerkt.

Het juridisch argument in '[Meer dan papier](#)' is dat de Afdeling bestuursrechtspraak in de ViA15-uitspraak heeft geoordeeld dat het hanteren van een drempelwaarde op zichzelf niet in strijd is met de vereisten voor een voortoets of passende beoordeling, zolang het causaal verband tussen emissie, depositie en gevolgen voor Natura 2000 op basis van de beste wetenschappelijke kennis wordt onderzocht. Emissies onder de nieuwe rekenkundige ondergrens worden nog altijd meegenomen in de



achtergronddepositie en bij nieuwe plannen of projecten opnieuw beoordeeld. Er is dus geen sprake van een vrijstelling van de (cumulatieve) beoordeling van deze deposities.

Externe bronnen ondersteunen deze lijn. Het rapport '[Meer meten, robuuster rekenen](#)' van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof stelt dat de AERIUS Calculator niet doelgeschikt is voor vergunningverlening in zijn toenmalige detaillering en dat de mate van detaillering niet in balans is met de onzekerheden in het systeem. PBL, RIVM en TNO hebben daarnaast in de bredere stikstofdiscussie herhaaldelijk gewezen op onzekerheden in modellering en meetbaarheid. Daarmee sluit het LTO-voorstel voor een hogere ondergrens aan bij een wetenschappelijke discussie over de grens waaronder project-specifieke depositiebijdragen niet meer zinvol of betrouwbaar aan afzonderlijke bronnen zijn toe te rekenen.

### **Intern salderen**

Na de uitspraken in Rendac en Amercentrale heeft '[Meer dan papier](#)' drie samenhangende voorstellen geformuleerd voor de gevolgen van die jurisprudentie: 1) het terugbrengen van intern salderen in de vergunningvrije voortoets 2) subsidiair het erkennen van AERIUS-berekeningen als passende beoordeling en 3) het beëindigen van afoming van salderingsruimte. Het document werkt juridisch uit dat het Hof van Justitie in *People over Wind* en Eco-Advocacy mitigerende maatregelen in de voortoets in beginsel uitsluit, maar dat Eco-Advocacy tegelijk ruimte biedt voor een genuanceerdere benadering wanneer maatregelen als standaardonderdeel van een project kunnen worden gezien, bijvoorbeeld als zij onlosmakelijk samenhangen met de nieuwe activiteit of voortvloeien uit een wettelijke plicht. Op basis daarvan bepleit het document dat intern salderen onder die voorwaarden weer in de voortoets kan worden toegelaten.

Voor het geval intern salderen toch vergunningplichtig blijft, bepleit het document dat een AERIUS-berekening met een beknopte oplegger als passende beoordeling kan worden erkend. Dat voorstel wordt gebaseerd op jurisprudentie van de afdeling waarin AERIUS als "beste wetenschappelijke kennis" is aangemerkt, in combinatie met de eisen die het Hof van Justitie in onder meer Waddenzee en latere rechtspraak aan een passende beoordeling stelt.

Het voorstel om afoming van salderingsruimte te beëindigen wordt onderbouwd met het argument dat de Habitatrichtlijn geen verplichting kent om een deel van het salderingssaldo te laten vervallen en dat lidstaten andere maatregelen mogen kiezen om verslechtering te voorkomen. Voor bestaande of lopende projecten, waaronder legalisatie van PAS-melders, wordt afoming daarom in het document gekwalificeerd als een nationale kop zonder rechtstreekse EU-rechtelijke noodzaak.

### **PAS-melders en interimmers**

In de LTO-inbreng over de verlenging van de periode voor legalisatie van PAS-melders is vastgelegd dat de overheid een verplichting houdt om PAS-melders te legaliseren en dat een samenhangend pakket van juridische aanpassingen en geborgde emissiereductie daarvoor noodzakelijk is. Die notitie vermeldt dat sinds 2019 slechts



een zeer beperkt aantal PAS-melders is gelegaliseerd en dat verlenging van een programma zonder inhoudelijke oplossing het probleem niet oplost. De verlenging van het legalisatieprogramma was noodzakelijk maar gaat in de praktijk niet het gewenste resultaat opleveren. De voorgestelde maatwerkaanpak kan slechts bedrijven helpen die willen stoppen. Voor de bedrijven die door willen gaan levert het tot nu toe niets op. De LTO-inzet is daarom invoering van een afzonderlijke legalisatiewet.

[‘Meer dan papier’](#) werkt een paar juridische routes uit. LTO wil een legalisatiewet waarin PAS-meldingen en positieve weigeringen formeel worden bekrachtigd als rechtsgeldige toestemming in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn, en ze beschouwd worden als natuurtoestemming-vervangende besluiten.

De juridische kern van deze benadering is dat legalisatie niet als losstaand beleidsgebaar wordt behandeld, maar als onderdeel van een nieuw juridisch evenwicht waarin emissiereductie, vergunningverlening en rechtszekerheid gelijktijdig moeten worden geregeld. Dat is bestuurlijk relevant, omdat de stukken duidelijk maken dat een bedrijf zonder rechtsgeldige toestemming niet in een stabiele positie verkeert om aan doelsturing of bedrijfsgerichte reductie deel te nemen.

### **Drukfactoren**

In de Bouwsteen is expliciet opgenomen dat stikstof niet de enige drukfactor is en dat ook andere drukfactoren, zoals hydrologie en waterkwaliteit, moeten worden aangepakt. Tegelijk staat in hetzelfde document dat stikstofdepositie in veel gebieden een beperkende factor is voor zowel natuurherstel als economische ontwikkelingen. LTO verbindt daaraan niet de conclusie dat stikstof het enige ecologische verklaringsmodel is, maar wel dat een juridisch houdbare vergunningenaanpak zonder stikstofreductie niet mogelijk is zolang stikstof één van de bepalende drukfactoren blijft. Daarom wordt in de Bouwsteen ook verwezen naar een aanvullende bouwsteen voor natuurherstel, die samen met de landbouwbouwsteen nodig is om tot geborgd natuurherstel te komen.

Voor NDA's verdiept LTO dit ecologisch verder door te benoemen dat veel natuur afhankelijk is van watercondities, dat bodemopbouw en zuurgraad onvoldoende worden meegenomen in modellen, en dat de beoordeling van natuurgebieden gebaat is bij gebiedsniveau, veldtoetsen, bodemonderzoek, monitoring en onderscheid tussen feitelijke achteruitgang en onzekerheid. Dat betekent feitelijk dat LTO in haar stukken niet uitgaat van een eendimensionale stikstofverklaring, maar van een meerfactoren-benadering waarin stikstofreductie één noodzakelijke, maar niet enige component is.

Externe wetenschappelijke bronnen zijn met die benadering verenigbaar. PBL benoemt stikstof als relevante oorzaak van risico op verslechtering van stikstofgevoelige natuur, maar niet als enige drukfactor. Europese *Article 6-guidance* en WUR-publicaties over stikstofbeleid en natuurherstel (zie eerder) wijzen eveneens op de noodzaak om gebiedsdoelen, beheer en meerdere drukfactoren samen te beoordelen. De LTO-lijn dat emissiereductie moet worden gecombineerd met gebiedsgerichte en ecologische maatregelen past dus in een meeromvattende ecologische benadering.



### **Bestuurlijke randvoorwaarden**

De LTO-stukken bevatten niet alleen juridische en ecologische argumenten, maar ook expliciete bestuurlijke randvoorwaarden. De Bouwsteen noemt onder meer:

- Duidelijke landelijke keuzes
- Wettelijke aanpassingen
- Handelingsperspectief om aan de bedrijfsspecifieke doelen te voldoen
- Vergunningverlening
- Een bestuursakkoord tussen Rijk en decentrale overheden
- Uitvoeringskracht bij vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Monitoring en bijsturing
- En langjarig perspectief voor ondernemers

De Spoedwet-reactie voegt daaraan toe:

- Een overmachtsclausule
- Bindende en haalbare doelen
- Expliciete afbakening van de rol van NDA's

Deze bestuurlijke randvoorwaarden zijn essentieel voor de juridische houdbaarheid van de LTO-lijn, omdat de stukken er steeds van uitgaan dat niet alleen de normstelling moet veranderen, maar ook de wijze waarop overheid en sector die normstelling uitvoeren, monitoren en handhaven.

### **Samenvattend**

De stikstofaanpak die LTO voorstelt is, conform de aangeleverde stukken waaraan hierboven uitputtend gerefereerd wordt, feitelijk opgebouwd uit de volgende, onderling verbonden elementen:

1. Emissiesturing in plaats van depositiesturing als bestuurlijk hanteerbare vertaling van de natuurrechtelijke opgave.
2. KDW uit de normatieve wetssystematiek, met behoud van ecologische betekenis als indicator, maar niet als vergunningsvoorwaarde.
3. Geborgde emissiereductie via generieke, bedrijfsspecifieke en gebiedsgerichte maatregelen, met tussendoelen, financiering en monitoring.
4. Vaststellen en erkennen van systemen en (management)maatregelen die agrariërs juridisch geborgd kunnen inzetten in hun bedrijfsvoering, inclusief passende regelingen.
5. Generieke additionaliteitstoets op programmaniveau om vergunningverlening juridisch hanteerbaar te maken.
6. NDA's zonder normatieve derdenwerking in vergunningverlening.
7. Bijstelling van de rekenkundige ondergrens en correctie van schijnzekerheid in AERIUS.
8. Herstel van intern salderen en herbeoordeling van AERIUS als passende beoordeling, binnen de ruimte van Europese jurisprudentie.
9. Juridische legalisatie van PAS-melders en interimmers, gekoppeld aan de systematiek van het nieuwe stelsel.



## 2. INZET OP VELE FRONTEN

Het vinden van een uitweg uit de impasse in vergunningverlening en het legaliseren van PAS-melders, interimmers en overige knelgevallen heeft voor LTO topprioriteit. Tegelijkertijd hechten wij eraan om in deze brief – ook richting onze eigen leden – nog eens [een breder beeld te schetsen](#) van de vele uitdagingen waar de Nederlandse land- en tuinbouw mee geconfronteerd wordt. In bijlage bij deze brief voegen we een overzicht van thema's en dossiers waarop LTO (soms alleen, soms in coalities en samenwerkingsverbanden) dagelijks inzet levert. Zonder daarin volledig te zijn; het overzicht is niet uitputtend. Maar het schetst een beeld van de onderwerpen waarop tientallen medewerkers en honderden bestuurders, – lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal, in Brussel, in vakgroepen en in gelieerde sectororganisaties – verantwoordelijkheid dragen.

Lees [hier](#) het overzicht van relevante dossiers en werkzaamheden.

En lees [hier](#) het Jaarplan 2026 van LTO Nederland.

## 3. WERKEN IN EEN EUROPESE CONTEXT

Zoals bovenstaand beschreven, zet LTO zich ten volste in om de ruimte die Europese regelgeving biedt maximaal te benutten. Dat doen we op verschillende dossiers, zeker ook om de vergunningsverlening weer op gang te helpen en Nederland van het stikstofslot te krijgen. Maar daar stopt onze inzet niet. Hoewel een groot deel van de uitdagingen waar de Nederlandse land- en tuinbouw voor staat het gevolg is van nationale implementatie van Europese regels die verder gaat dan de Europese Unie voorschrijft, moet ook kritisch gekeken worden naar de Europese kaders zelf. Door een lange geschiedenis van totstandkoming, implementatie en jurisprudentie van richtlijnen die soms al meer dan 30 jaar oud zijn, is het niet altijd mogelijk om uitsluitend met nationale beleidsaanpassingen tot werkbare, structurele oplossingen te komen.

LTO Nederland brengt de Nederlandse problematiek daarom voortdurend onder de aandacht bij de Europese Commissie. Dat voelt als een grote verantwoordelijkheid, aangezien LTO de enige Nederlandse land- en tuinbouworganisatie is met een vast team aan vertegenwoordiging in Brussel. Het verbeteren van het concurrentievermogen van boeren en tuinders door het vereenvoudigen van beleid is een van de speerpunten van de Europese Commissie. We hebben daarbij telkens [benadrukt](#) dat de grootste knelpunten voor de Nederlandse land- en tuinbouw liggen bij de uitwerking van EU-milieuwetgeving en dat aanpassingen daarvan noodzakelijk zijn. Dat doen we niet alleen, maar in nauwe samenwerking met andere boerenorganisaties uit de hele EU. Binnen koepelorganisatie Copa Cogeca zorgen we ervoor dat onze oproepen gehoord worden op het hoogste politieke niveau: bij Eurocommissarissen, Europarlementsleden en ministers uit alle EU-landen.



**LTO Land- en Tuinbouw Organisatie**

Bezuidenhoutseweg 105-113

2594 AC Den Haag

T +31 (0)70 – 338 2700

KvK: 40413400

Rekening: NL32 RABO 0357606760

[www.lto.nl](http://www.lto.nl)

[secretariaat@lto.nl](mailto:secretariaat@lto.nl)

Die inzet loont. Zo kondigde de Europese Commissie afgelopen december aan om de Habitatrichtlijn een '[stress test](#)' te geven. Mede op aandringen van LTO wordt daarbij expliciet gekeken naar de toepassing van artikel 6 en de vraag in hoeverre deze in de praktijk werkbaar is. Dat is een belangrijke stap, omdat juist de interpretatie en toepassing van deze bepalingen direct samenhangen met de huidige vergunningsverleningsproblematiek. Zonder de consistente inzet van landbouworganisaties zoals LTO zou dit niet zo op de Europese agenda zijn gekomen. LTO zal zich ook in dit vervolgtraject actief inzetten om met concrete, inhoudelijk onderbouwde voorstellen bij te dragen aan aanpassingen die nodig zijn om de vergunningverlening weer op gang te brengen.

### **Tenslotte**

In deze brief hebben wij uitgebreid toe willen lichten welke koers LTO nastreeft op het stikstofdossier. Dat jullie organisaties voor een andere aanpak staan en andere vertrekpunt hanteren, is een standpunt dat wij respecteren. Onze organisaties hoeven niet op elk dossier dezelfde koers te varen. De uitdagingen waar de Nederlandse land- en tuinbouw voor staat zijn groot. Wat wij hopen, en waar wij ons graag voor in willen zetten, is dat we tot een vorm komen waarin onze onderlinge verschillen elkaar versterken. Daar hebben boeren en tuinders recht op. En daarover ga ik graag met jullie in gesprek.

Met vriendelijke groet,

**Ger Koopmans**

Voorzitter LTO Nederland