



## Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Slagharen, 21 augustus 2026

Betreft: zienswijze Internetconsultatie Regeling tot wijziging van de Omgevingsregeling in verband met jaarlijkse update van de AERIUS-applicaties (AERIUS 2026)

L.s.,

Namens de leden van de Dutch Dairy Board (DDB), vertegenwoordiger van Nederlandse melkveehouders, maakt het bestuur van de DDB gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de internetconsultatie *Regeling tot wijziging van de Omgevingsregeling in verband met jaarlijkse update van de AERIUS-applicaties (AERIUS 2026)*.

Met belangstelling heeft het bestuur van de DDB kennisgenomen van de consultatieversie van de wijziging van de Omgevingsregeling over AERIUS 2026. Hoewel de regeling formeel wordt gepresenteerd als een technische actualisatie van AERIUS Calculator, Register en Monitor, bevat zij ook een aantal beleidsmatige en juridische keuzes die verstrekende gevolgen hebben voor de vergunningverlening, de positie van PAS-melders en de toekomst van de Nederlandse land- en tuinbouw, in het bijzonder de melkveehouderij.

Deze zienswijze richt zich op:

1. De relatie tussen deze regeling en de stikstofbrief van minister Van Essen van 26 juni 2026;
2. De gevolgen voor vergunningverlening en rechtszekerheid;
4. Eerst herstel pasmelders en vervolgens pas ruimte voor ontwikkeling
3. De gevolgen voor de Nederlandse melkveehouderij;
4. De juridische houdbaarheid van de gekozen koers;
5. Verzoeken tot aanpassing van de regeling.
6. Wetenschappelijke onderbouwing, modelonzekerheid en motiveringsplicht

### De regeling is meer dan een technische actualisatie

In de toelichting wordt de regeling gepresenteerd als een jaarlijkse actualisatie van AERIUS. Tegelijkertijd bevat de regeling beleidsmatige keuzes die rechtstreeks voortvloeien uit de stikstofbrief van 26 juni 2026. De belangrijkste daarvan is het besluit om de stikstofreductie die voortkomt uit de Regeling provinciale aankoop veehouderijen (Rpav/MGA) niet langer beschikbaar te stellen voor vergunningverlening, maar volledig ten goede te laten komen aan natuurherstel.

Daarmee wordt feitelijk uitvoering gegeven aan de beleidslijn uit de stikstofbrief van 26 juni 2026:

- eerst natuurherstel;
- daarna eventuele vergunningverlening;
- ontwikkelruimte is niet langer het primaire doel van emissiereductie.

Deze fundamentele beleidswijziging verdient naar het oordeel van het bestuur van de DDB een zelfstandige beleidsmatige en juridische afweging en zou niet uitsluitend via een wijziging van de Omgevingsregeling moeten worden geïmplementeerd.

### Toenemende spanning tussen natuurherstel en vergunningverlening

De toelichting stelt dat de opbrengst van opkoopregelingen niet kan worden ingezet voor vergunningverlening omdat de vereiste additionaliteit onvoldoende kan worden onderbouwd. Hierdoor ontstaat een situatie waarin:

- stikstofreductie wordt gerealiseerd;
- die reductie niet beschikbaar komt voor economische ontwikkeling;
- vergunningverlening afhankelijk blijft van toekomstige natuurmaatregelen waarvan omvang, financiering en effectiviteit nog onzeker zijn.

Dit leidt tot een fundamenteel probleem.

De regeling creëert wel een systeem voor het registreren van stikstofreductie, maar biedt geen helder perspectief op het moment waarop deze reductie daadwerkelijk tot vergunningverlening kan leiden. Daardoor dreigt een permanente situatie te ontstaan waarin **reductie** wel wordt **gevraagd**, maar **ontwikkelruimte uitblijft**.

Dit staat op gespannen voet met de uitgangspunten van rechtszekerheid, evenredigheid en uitvoerbaarheid.

## Legalisatie PAS-melders

Stikstofreductie wordt niet langer primair ingezet om vergunningverlening mogelijk te maken, maar om natuurherstel juridisch houdbaar te maken. De discussie verschuift hiermee. Dat is een fundamentele koerswijziging ten opzichte van het oorspronkelijke PAS-denken.

Per 6 oktober worden Aeries Calculator, Register en Monitor geactualiseerd. Nieuwe wetenschappelijke inzichten worden verwerkt en alle lopende vergunningaanvragen moeten opnieuw worden doorgerekend als nog geen definitief besluit is genomen. Dit betekent:

- vergunningsprocedures kunnen opnieuw moeten worden beoordeeld;
- al gemaakte berekeningen kunnen wijzigen;
- beschikbare stikstofruimte kan veranderen.

1. PAS-melders krijgen een harde deadline (aanleveren gegevens uiterlijk 1 oktober 2026)
2. 15 januari 2027 uiterlijk vaststelling door Provincies of zij daadwerkelijk binnen het maatwerkprogramma vallen.

Met de uiterste datum van 1 oktober 2026 voor het aanleveren van gegevens en de provinciale beoordeling vóór 15 januari 2027 ontstaat een duidelijke scheidslijn tussen: PAS-melders die binnen het programma vallen en PAS-melders die daarbuiten vallen.

Voor ondernemers die niet aan alle voorwaarden voldoen of waarvan gegevens ontbreken, kan dit betekenen dat zij buiten het legalisatietraject terechtkomen.

## Minder beschikbare stikstofruimte voor legalisatie

De belangrijkste negatieve wijziging is dat stikstofruimte die ontstaat door beëindigingsregelingen (MGA/RPAV) niet langer wordt ingezet voor legalisatie van PAS-melders, maar primair voor natuurherstel. Daardoor wordt een **belangrijke potentiële bron van legalisatieruimte weggenomen** en ontstaat een grote(re) afhankelijkheid van maatwerk.

Waar eerder sprake was van een landelijke legalisatieopgave, verschuift de aanpak naar individuele oplossingen. Daardoor wordt de kans op legalisatie afhankelijk van: de locatie van het bedrijf; de situatie in het betreffende Natura 2000-gebied, beschikbare ruimte in de regio en provinciale uitvoering. Dat maakt de uitkomst voor individuele PAS-melders onvoorspelbaar en brengt ze wederom in een langere periode van onzekerheid, ook na opname in een maatwerkprogramma. Onduidelijk blijft of en wanneer legalisatie mogelijk is, of onder welke voorwaarden. De regeling biedt wel een beoordelingsmoment, maar geen zekerheid over de uiteindelijke uitkomst, het risico is dat beëindiging of bedrijfsaanpassing de enige oplossing wordt.

Daardoor verschuift het perspectief van “legaliseren van de bestaande situatie” naar “zoeken naar een passende oplossing” en een blijvende afhankelijkheid van AERIUS-berekeningen, de regeling bevestigt dat AERIUS leidend blijft voor de beoordeling van stikstofeffecten. Daardoor blijft de mogelijkheid tot legalisatie afhankelijk van modelberekeningen, terwijl juist over de uitkomsten van die modellen en de daarbij behorende onzekerheden discussie bestaat. **Zelfs wanneer een PAS-melder uiteindelijk wordt gelegaliseerd, betekent dit niet automatisch dat er daarna ruimte bestaat voor uitbreiding of verdere bedrijfsontwikkeling.** Legalisatie en ontwikkelruimte worden steeds meer los van elkaar gezien.

Voor PAS-melders zijn de drie zwaarste negatieve gevolgen:

1. Minder kans op daadwerkelijke legalisatie, doordat vrijkomende stikstofruimte steeds minder beschikbaar komt voor legalisatiedoelinden.
2. Meer afhankelijkheid van individuele maatwerktrajecten, waardoor de uitkomst minder voorspelbaar wordt.
3. Voortdurende onzekerheid over de toekomst van het bedrijf, omdat legalisatie niet langer vanzelfsprekend het eindpunt van het traject is.

**Dat is een wezenlijke verandering ten opzichte van de oorspronkelijke verwachting dat (en strekking van de wet) PAS-melders collectief en volledig zouden worden gelegaliseerd.**

### **Gevolgen voor de melkveehouderij**

Voor de Nederlandse melkveehouderij zijn de gevolgen aanzienlijk. De afgelopen jaren zijn ondernemers geconfronteerd met:

- invoering van fosfaatrechten;
- afbouw van derogatie;
- aanvullende waterkwaliteitsmaatregelen;
- klimaatdoelstellingen;
- stikstofmaatregelen;
- toenemende grondgebondenheidseisen.

Deze regeling voegt daar een nieuw element aan toe. Waar voorheen werd aangenomen dat reductiemaatregelen uiteindelijk mede zouden kunnen leiden tot nieuwe ontwikkelruimte, wordt nu **expliciet gekozen** om deze **ruimte volledig ten goede** te laten komen **aan natuurherstel**.

Daardoor ontstaat een situatie waarin:

- investeringen in emissiereductie niet automatisch leiden tot ontwikkelingsmogelijkheden;
- bedrijfsuitbreiding verder wordt bemoeilijkt;
- bedrijfsopvolging onder druk komt te staan;
- de economische waarde van productierechten afneemt doordat emissieruimte bepalender wordt dan productieruimte.

De regeling bevat geen analyse van deze sociaaleconomische effecten. Dat is opmerkelijk gezien de grote betekenis van de melkveehouderij voor voedselproductie, werkgelegenheid, leefbaarheid van het platteland en de Nederlandse exportpositie.

## **Onvoldoende aandacht voor Europese landbouwdoelen**

In de toelichting ligt de nadruk vrijwel uitsluitend op de Habitatrichtlijn en natuurherstel. Daarmee ontstaat het risico dat andere Europese doelstellingen onvoldoende worden betrokken bij de afweging. **Artikel 39** van het Verdrag over de **Werking** van de **Europese Unie** noemt onder meer als doelstellingen:

- een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking;
- stabiliteit van landbouwmarkten;
- voedselzekerheid;
- een doelmatige landbouwproductie.

Deze doelstellingen maken integraal onderdeel uit van het Europese recht.

Uit de regeling en toelichting blijkt onvoldoende hoe deze belangen zijn meegewogen bij de keuze om de volledige opbrengst van de Rpav/MGA exclusief toe te wijzen aan natuurherstel.

Een dergelijke **afweging** mag niet impliciet blijven maar **dient expliciet en kenbaar plaats te vinden**.

## **Risico op onevenredige lasten**

**De regeling leidt ertoe dat de landbouwsector een belangrijk deel van de emissiereductie realiseert, terwijl de daaruit voortvloeiende ontwikkelruimte niet beschikbaar komt voor diezelfde sector.**

Daardoor ontstaat de vraag of de lastenverdeling tussen landbouw, industrie, mobiliteit, woningbouw en overheid voldoende evenwichtig is. Voor individuele ondernemers die in het recente verleden substantiële investeringen hebben gedaan op basis van toen geldende wet- en regelgeving kan dit leiden tot een onevenredige en buitensporige last. De toelichting bevat **geen analyse** van deze **gevolgen**.

## **Rechtszekerheid en vertrouwen van ondernemers**

De regeling bevestigt dat bij lopende vergunningprocedures opnieuw moet worden gerekend met AERIUS 2026 wanneer nog geen definitief besluit is genomen. Hierdoor kunnen ondernemers die al aanzienlijke kosten hebben gemaakt opnieuw worden geconfronteerd met:

- gewijzigde uitkomsten;
- aanvullende onderzoeken;
- vertraging van procedures;
- toenemende onzekerheid.

Dit ondermijnt het vertrouwen in een voorspelbaar vergunningstelsel. Een robuust juridisch systeem vereist niet alleen actuele wetenschappelijke inzichten, maar ook voldoende voorspelbaarheid voor burgers en bedrijven.

## **Wetenschappelijke onderbouwing, modelonzekerheid en motiveringsplicht**

### **Ontbreken van relevante wetenschappelijke documentatie**

Het bestuur van de DDB constateert dat in de consultatiedocumenten geen expliciete verwijzing is opgenomen naar de in maart 2026 gepubliceerde TNO-studie National Scale Modelling of Nitrogen Deposition in the Netherlands – Benchmark of Policy Support Models. Deze studie is uitgevoerd binnen het Nationaal Kennisprogramma Stikstof (NKS), waaraan onder meer TNO en RIVM deelnemen, en betreft de wetenschappelijke basis van de stikstofmodellering waarop het Nederlandse stikstofbeleid en vergunningstelsel in belangrijke mate steunen.

Juist omdat de consultatie betrekking heeft op de toekomstige inrichting van het stikstofbeleid en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor bedrijven, gebieden en maatschappelijke ontwikkelingen, had het voor de hand gelegen deze studie expliciet te betrekken bij de consultatie en inzichtelijk te maken welke betekenis de uitkomsten hebben gehad voor de voorgestelde beleidskeuzes.

Het ontbreken van een expliciete verwijzing maakt het voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeilijk om te beoordelen in hoeverre de meest recente wetenschappelijke inzichten daadwerkelijk zijn meegewogen.

### **Vastgestelde modelonzekerheden**

Uit de TNO-studie blijkt dat verschillende internationaal gevalideerde modellen voor stikstofdepositie niet steeds tot dezelfde uitkomsten komen. De studie laat zien dat:

- verschillende modellen uiteenlopende uitkomsten geven voor ammoniakdepositie;
- de verschillen in bepaalde gebieden aanzienlijk kunnen zijn;
- de berekende verhouding tussen binnenlandse en buitenlandse depositiebijdragen per model verschilt;
- een combinatie van modellen (ensemblebenadering) aanvullende inzichten biedt in de mate van onzekerheid van berekeningen.

Deze bevindingen betekenen niet dat de huidige modellen onbruikbaar zijn. Zij maken echter wel duidelijk dat modeluitkomsten niet kunnen worden beschouwd als exacte weergaven van de feitelijke depositie, maar dat sprake is van een zekere onzekerheidsmarge die beleidsmatig en juridisch relevant is.

### **Voortzetting van OPS/AERIUS ondanks erkende onzekerheden**

Het bestuur van de DDB heeft geconstateerd dat uit vervolgonderzoek van het RIVM blijkt dat de bevindingen van TNO zijn herkend en nader onderzocht. Tegelijkertijd wordt vastgehouden aan OPS als operationeel model en AERIUS als primair instrument voor vergunningverlening en beleidsdoorrekening.

Daarmee wordt feitelijk gekozen voor voortzetting van de bestaande systematiek, terwijl tegelijkertijd wordt erkend dat meerdere modellen tot verschillende uitkomsten kunnen komen en dat ensemblemodellering aanvullende informatie kan bieden over de betrouwbaarheid en onzekerheid van berekeningen.

De consultatiedocumenten bevatten naar het oordeel van het DDB-bestuur onvoldoende motivering waarom deze keuze wordt gemaakt en hoe de geconstateerde onzekerheden zijn betrokken bij de voorgestelde normstellingen, doelen en maatregelen.

### **Relatie met Artikel 6 Habitatrichtlijn**

Het Nederlandse stikstofbeleid is in belangrijke mate gebaseerd op verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie moeten besluiten die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden berusten op de best beschikbare wetenschappelijke kennis en mogen redelijke wetenschappelijke twijfels niet onbeantwoord blijven.

Als de overheid zelf erkent dat verschillende gevalideerde modellen tot uiteenlopende uitkomsten komen en dat aanvullende methodieken beschikbaar zijn om onzekerheden beter zichtbaar te maken, dient inzichtelijk te worden gemaakt:

- waarom de gekozen systematiek voldoende wetenschappelijke zekerheid biedt;
- hoe onzekerheden zijn betrokken bij normstelling en beleidsvorming;
- waarom niet is gekozen voor aanvullende onzekerheidsanalyses of ensemblebenaderingen;
- hoe wordt voorkomen dat verstrekende juridische en economische gevolgen worden verbonden aan modeluitkomsten zonder expliciete duiding van de onderliggende onzekerheidsmarges.

Deze motivering ontbreekt thans grotendeels.

## Verzoek

Het bestuur van de DDB verzoekt het kabinet daarom:

1. expliciet inzichtelijk te maken welke rol de TNO-benchmarkstudie en het daarop gebaseerde RIVM-onderzoek hebben gespeeld bij de totstandkoming van het voorgestelde beleid;
2. openbaar te maken hoe de daarin beschreven onzekerheden zijn betrokken bij de vaststelling van doelen, normen en maatregelen;
3. nader te motiveren waarom wordt vastgehouden aan de huidige modelsystematiek en waarom alternatieve of aanvullende methodieken niet worden toegepast;
4. te onderbouwen hoe de voorgestelde beleidskeuzes zich verhouden tot de eisen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en de daarbij behorende Europese jurisprudentie over wetenschappelijke zekerheid en passende beoordeling;
5. deze analyse onderdeel te maken van de definitieve beleidsafweging alvorens onomkeerbare besluiten worden genomen.

**Gelet op het voorgaande verzoekt het bestuur van de DDB de minister om:**

1. expliciet te motiveren hoe de gekozen koers zich verhoudt tot de doelstellingen van Artikel 39 VWEU;
2. inzichtelijk te maken onder welke voorwaarden stikstofreductie in de toekomst alsnog kan leiden tot vergunningverlening;
3. een sociaaleconomische effectanalyse op te stellen voor de Nederlandse melkveehouderij en overige agrarische sectoren;
4. nader te motiveren waarom de opbrengst van de Rpav/MGA volledig aan natuurherstel wordt toegewezen en niet gedeeltelijk beschikbaar blijft voor vergunningverlening;
5. expliciet te toetsen of de regeling leidt tot een evenwichtige verdeling van lasten tussen sectoren;
6. aanvullende waarborgen op te nemen voor rechtszekerheid van ondernemers die al investeringsverplichtingen zijn aangegaan.

## Conclusie

De voorgestelde wijziging van de Omgevingsregeling is in de praktijk **geen louter technische actualisatie** van AERIUS, maar vormt een wezenlijke stap in de uitvoering van de stikstofkoers zoals aangekondigd in de stikstofbrief van 26 juni 2026.

De regeling verschuift het doel van emissiereductie van het creëren van ontwikkelruimte naar het primair ondersteunen van natuurherstel. Daarmee wordt een fundamentele beleidskeuze gemaakt die grote gevolgen heeft voor vergunningverlening, rechtszekerheid en de toekomst van de Nederlandse melkveehouderij.

Juist vanwege deze verstrekken gevolgen is een bredere juridische, economische en maatschappelijke afweging noodzakelijk alvorens deze koers definitief/überhaupt wordt vastgelegd.

Hoogachtend,

**Dutch Dairymen Board**

Namens het bestuur van Dutch Dairymen Board